

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 15

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 aprile 2011

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
VIA PRINCIPE UMBERTO 4 - 00185 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in Piazza G. Verdi 10 è stato trasferito temporaneamente nella sede di via Principe Umberto 4, 00185 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 106. Sentenza 23 marzo - 1° aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso del Governo - Eccezione di improcedibilità del ricorso per mancato rispetto del termine perentorio stabilito per il deposito di esso - Interpretazione nel senso che il dies a quo del termine inizia a decorrere nel momento in cui la notificazione si è perfezionata nei confronti del notificante e del destinatario - Tempestività del deposito - Reiezione.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 31, quarto comma, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per formulazione generica delle censure - Reiezione.

- Legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17, art. 2.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, 97 e 117, secondo comma, lett. l).

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa - Istituzione, da parte delle aziende unità locali socio sanitarie (ULSS), della Direzione aziendale delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e della Direzione aziendale delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione - Normativa comportante nuove spese senza il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale consequenziale dell'intera legge - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17.
- Costituzione, art. 81, quarto comma (artt. 97 e 117, secondo comma, lett. l). Pag. 1

N. 107. Sentenza 23 marzo - 1° aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Estensione dell'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA) agli impianti per la produzione di energia elettrica di microgenerazione da fonte eolica di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW ovunque ubicati, se proposti dallo stesso soggetto e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria - Contrasto con la normativa statale che prevede un decreto del Ministro dello sviluppo di concerto con quello dell'ambiente, d'intesa con la conferenza unificata, per l'individuazione di soglie di capacità di generazione maggiori di 60 kW, e delle caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina della DIA - Violazione di normativa statale di principio in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21, art. 3, comma 1, par. i), che modifica il par. 1.2.2.1. della Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale, parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5, e tabella A.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Estensione dell'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA) agli impianti fotovoltaici non integrati per la pro-



duzione di energia elettrica di microgenerazione di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW ovunque ubicati, se proposti dallo stesso soggetto e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria - Contrasto con la normativa statale che prevede un decreto del Ministro dello sviluppo di concerto con quello dell'ambiente, d'intesa con la conferenza unificata, per l'individuazione di soglie di capacità di generazione maggiori di 20 kW, e delle caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina della DIA - Violazione di normativa statale di principio in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21, art. 3, comma 1, par. *iii*), che modifica il par. 2.2.2. della Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale, parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5, e tabella A.

Pag. 12

N. 108. Sentenza 23 marzo - 1° aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Stabilizzazione dei lavoratori dipendenti delle Comunità montane in servizio presso altri enti o aziende pubbliche - Introduzione di una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale in violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Trasformazione del rapporto di lavoro, da tempo determinato a tempo indeterminato, dei lavoratori dei servizi irrigui, degli impianti a fune di Camigliatello Silano, Lorica e Ciricilla e degli addetti ai servizi istituzionali - Assunzione a tempo indeterminato del personale precario dell'ARSSA, ente strumentale della Regione, con proroga dei contratti nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali - Stabilizzazione dei lavoratori precari, in violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.

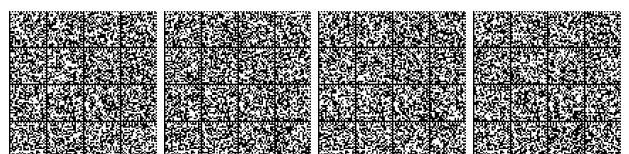
- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 13.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Trasformazione dei contratti *part-time* del personale ex LSU/LPU in rapporti di lavoro *full-time* - Incidenza sulla disciplina dell'orario, regolato dalla contrattazione collettiva, con invasione della materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale - Contrasto con i vincoli imposti dalla normativa nazionale sulla spesa per il personale, espressione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 15, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*), e terzo; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 557-*bis*; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 6.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Personale ex LSU/LPU stabilizzato - Avvio di procedimenti finalizzati alla progressione di carriera mediante selezione interna - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 15, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (art. 117, terzo comma); d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 24; legge 4 marzo 2009, n. 15, art. 5.



Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Stabilizzazione, su domanda, delle unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che alla data del 1° aprile 2008 non hanno esercitato la facoltà di accedere al procedimento di stabilizzazione - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 15, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97; d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, commi 10-13.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Proroga al 31 dicembre 2012 del termine di validità delle graduatorie afferenti ai concorsi interni del personale regionale, già espletati mediante il sistema delle progressioni verticali non esaurite per effetto dell'avvenuto scorrimento - Trasferimento a domanda nei ruoli della Regione dei dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale, proveniente da enti pubblici e con almeno quattro anni di ininterrotto servizio senza limitazioni percentuali e senza predeterminazione di requisiti attitudinali - Applicazione della norma ai soli soggetti comandati presso le Giunte regionali e non a quelli ugualmente comandati presso altre strutture regionali - Violazione dei principi del pubblico concorso e di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 16, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Utilizzazione, per l'inserimento negli organici degli enti regionali e pararegionali, delle graduatorie del personale dichiarato idoneo sulla base di un concorso espletato in data anteriore al 2002 e non aperto al pubblico - Violazione dei principi del pubblico concorso, di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 17, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Individuazione di alcune categorie di soggetti quali destinatari delle misure e delle azioni di stabilizzazione occupazionale, con ampliamento della platea dei destinatari della originaria norma di stabilizzazione - Violazione dei principi del pubblico concorso di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

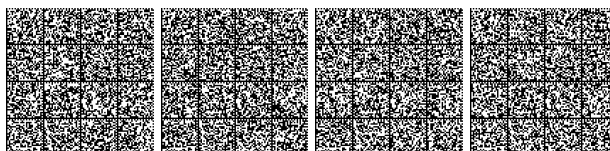
- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 19, comma 3, che modifica l'art. 2, comma 1, della legge reg. 19 novembre 2003, n. 20.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Pag. 15

N. 109. Sentenza 23 marzo - 1° aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale - Possibilità di nominare, con d.P.C.M., commissari straordinari delegati dotati di ampi poteri con riferimento agli interventi da effettuare nel territorio nazionale - Attribuzione al Ministero dell'ambiente delle conseguenti attività di coordinamento e di verifica - Mancato rinvio, per l'applicazione della denunciata normativa al territorio della Provincia autonoma di Trento, alle procedure stabilite dagli artt. 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 381 del 1974 - Violazione della competenza legislativa provinciale in materia di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche nonché di utilizzazione delle acque pubbliche - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Estensione dell'efficacia della declaratoria di incostituzionalità anche alla Provincia autonoma di Bolzano - Assorbimento di ogni altro profilo.



tutela dei beni culturali, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. g) ed s), e terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 112 e 115.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Azienda forestale regionale (A.Fo.R.) - Già prevista soppressione e messa in liquidazione, con trasferimento del relativo personale alla Regione nel rispetto del regime contrattuale di appartenenza - Previsione che nelle more dell'attuazione, i dipendenti Afor siano inquadrati nel ruolo organico della Regione, con precedenza per coloro che si trovano già in servizio presso gli uffici regionali, con lo stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali - Lamentata attribuzione dei pieni diritti economici e di carriera con ingiustificato privilegio rispetto a coloro che sono stati assunti dall'origine nei ruoli regionali a seguito di pubblico concorso, mancata previsione di un ruolo a parte o ad esaurimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 14.
- Costituzione, art. 97; legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, art. 4, comma 7.

Regione in genere - Enti locali - Norme della Regione Calabria - Previsione che le cariche di Presidente e Assessore della Giunta provinciale e di Sindaco ed Assessore comunale sono compatibili con la carica di Consigliere regionale - Contrasto con i principi fondamentali statali in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di organi di governo di comuni, province e città metropolitane, violazione del principio di eguaglianza nel diritto di concorrere alle funzioni pubbliche elettive, violazione dei principi fondamentali statali in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali.

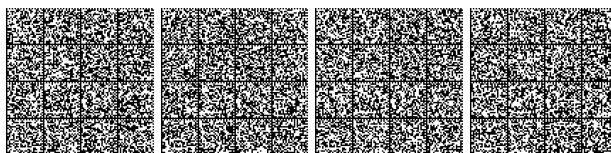
- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 46, che inserisce il comma 6-ter nell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 febbraio 2005, n. 1.
- Costituzione, artt. 51, 117, comma secondo, lett. p), e 122, primo comma; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 65.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Incarichi di funzione dirigenziale da conferirsi, entro precisi limiti percentuali e di tempo, anche a soggetti estranei all'Amministrazione - Conferma, per eccezionali ragioni di continuità nell'azione amministrativa, degli incarichi conferiti in data anteriore al 17 novembre 2010 - Contrasto con i limiti stabiliti dalla normativa statale, invasione della sfera della contrattazione collettiva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 15.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 40, comma 1, lett. f), che ha inserito i commi 6-bis e 6-ter nell'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità - Fissazione al 31 dicembre 2011 del termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente ai lavoratori socialmente utili, nonché fissazione al 31 dicembre 2013 del termine per l'attuazione dei piani di stabilizzazione occupazionali dei lavoratori dei bacini - Lamentata generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni e mancata osservanza dei vincoli e limiti statali alle stabilizzazioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 16, commi 1 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 10.



Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Copertura dei posti di qualifica dirigenziale vacanti nei ruoli della Regione - Corso-concorso a cui possono partecipare i dipendenti regionali in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla qualifica dirigenziale - Lamentata arbitraria restrizione dei partecipanti al concorso - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e del principio del pubblico concorso.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 18.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Trasporto - Norme della Regione Calabria - Trasporto aereo - Attribuzione ai servizi aeroportuali, connessi al trasporto aereo di passeggeri e merci, svolti dalle società partecipate dalla Regione, della «missione di servizio di interesse economico generale con imposizione di servizio pubblico, a vantaggio della collettività regionale» - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 49.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 106, comma 2.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti rinnovabili - Previsione di misure agevolative a favore di enti pubblici, enti locali e consorzi di sviluppo industriale che intendano proporre iniziative energetiche rinnovabili - Contrasto con il quadro normativo nazionale di principio che prevede il regime di libero mercato concorrenziale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione della libertà di iniziativa economica, violazione della potestà legislativa statale nella materia concorrente dell'energia.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 29, che aggiunge l'art. 4-bis alla legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42.
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e terzo; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

Caccia - Norme della Regione Calabria - Calendario venatorio regionale - Modifica alle specie cacciabili ed ai periodi di attività venatoria - Contrasto con la normativa nazionale, omesso parere dell'ISPRA - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 50.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, commi 2 e 4; direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009.

Pag. 35

- N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di Marche Film Commission - Inquadramento nel ruolo regionale previo espletamento di concorso riservato nella posizione contrattuale corrispondente a quella ricoperta - Lamentata previsione di procedura selettiva riservata - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso, del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica, del principio di eguaglianza.

- Legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, art. 16, comma 2, che inserisce il comma 01 all'art. 8 della legge Regione Marche 31 marzo 2009, n. 7.
- Costituzione, artt. 3 e 97, commi primo e terzo.

Pag. 42



N. 55. Ordinanza della Corte di cassazione - Sezioni unite civili - del 6 dicembre 2010.

Impiego pubblico - Dipendenti di pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazioni lavorative non superiori al cinquanta per cento di quelle a tempo pieno - Divieto di iscrizione all'albo professionale degli avvocati - Non applicabilità a coloro che risultino già iscritti alla data di entrata in vigore della legge n. 339/2003 - Mancata previsione - Irragionevolezza - Violazione dei principi di certezza del diritto e di affidamento - Incidenza sul diritto al lavoro e sui principi di tutela del lavoro e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41. Pag. 45

N. 56. Ordinanza della Corte di cassazione - Sezioni unite civili - del 22 dicembre 2010.

Impiego pubblico - Dipendenti di pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazioni lavorative non superiori al cinquanta per cento di quelle a tempo pieno - Divieto di iscrizione all'albo professionale degli avvocati - Non applicabilità a coloro che risultino già iscritti alla data di entrata in vigore della legge n. 339/2003 - Mancata previsione - Irragionevolezza - Violazione dei principi di certezza del diritto e di affidamento - Incidenza sul diritto al lavoro e sui principi di tutela del lavoro e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41. Pag. 52

N. 57. Ordinanza del Tribunale di Parma del 30 ottobre 2010.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Violazione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e difesa in giudizio, del principio del giudice naturale, del diritto alla salute - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del divieto di trattamenti discriminatori - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 13, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicazioni di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, della cessazione dell'efficacia dei provvedimenti emanati al fine di rivalutare l'indennità integrativa speciale in forza di titolo esecutivo - Violazione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e difesa in giudizio, del principio del giudice naturale, del diritto alla salute - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del divieto di trattamenti discriminatori - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 14, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35. Pag. 59



N. 58. Ordinanza del Tribunale di Parma del 30 ottobre 2010.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Violazione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e difesa in giudizio, del principio del giudice naturale, del diritto alla salute - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del divieto di trattamenti discriminatori - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 13, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

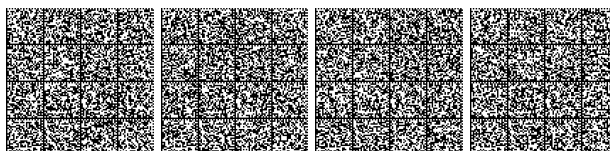
– Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicazioni di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, della cessazione dell'efficacia dei provvedimenti emanati al fine di rivalutare l'indennità integrativa speciale in forza di titolo esecutivo - Violazione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e difesa in giudizio, del principio del giudice naturale, del diritto alla salute - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del divieto di trattamenti discriminatori - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 14, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

– Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35.

Pag. 63



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 106

Sentenza 23 marzo - 1° aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso del Governo - Eccezione di improcedibilità del ricorso per mancato rispetto del termine perentorio stabilito per il deposito di esso - Interpretazione nel senso che il dies *a quo* del termine inizia a decorrere nel momento in cui la notificazione si è perfezionata nei confronti del notificante e del destinatario - Tempervità del deposito - Reiezione.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 31, quarto comma, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa - Ricorso del Governo - Eccezione di inammissibilità per formulazione generica delle censure - Reiezione.

- Legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17, art. 2.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, 97 e 117, secondo comma, lett. *l*).

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa - Istituzione, da parte delle aziende unità locali socio sanitarie (ULSS), della Direzione aziendale delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e della Direzione aziendale delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione - Normativa comportante nuove spese senza il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria - Illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale consequenziale dell'intera legge - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17.
- Costituzione, art. 81, quarto comma (artt. 97 e 117, secondo comma, lett. *l*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17 (Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-13 maggio 2010, depositato in cancelleria il 20 maggio 2010 ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;



Udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ludovica Bernardi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso consegnato per la notifica in data 8 maggio 2010, ricevuto dal destinatario il 13 maggio 2010 e depositato presso la Cancelleria della Corte costituzionale il 20 maggio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, della legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regionale del 9 marzo 2010, n. 21, recante «Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione» e, in particolare, dell'articolo 2 della legge regionale citata, nonché delle «disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse», per violazione degli articoli 81, quarto comma, 97 e 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione.

2. — Il ricorrente premette che, con la legge n. 17 del 2010, la Regione Veneto si propone la valorizzazione e la responsabilizzazione delle funzioni e del ruolo delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione, con il fine di contribuire alla realizzazione del diritto alla salute, all'integrazione socio sanitaria e al miglioramento dell'organizzazione multi professionale del lavoro (art. 1), attraverso l'istituzione di due nuove direzioni aziendali a struttura complessa, le cui articolazioni sono definite dai dirigenti generali delle aziende sanitarie regionali. L'istituzione di dette due nuove direzioni aziendali è diretta a perseguire l'obiettivo del miglioramento dei livelli assistenziali e delle prestazioni erogate, tramite la pianificazione del fabbisogno di risorse, la valutazione delle professionalità - con criteri predeterminati - e la valorizzazione dei professionisti (art. 3).

Ad avviso del ricorrente, la legge Regionale in esame presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 2 e «alle disposizioni con esso inscindibilmente connesse», per violazione dei suddetti parametri costituzionali.

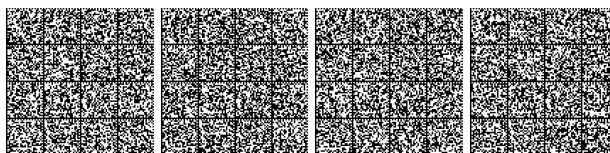
In particolare, l'art. 2, al comma 1, prevede l'istituzione, da parte delle Unità locali socio sanitarie (ULSS), nonché da parte delle aziende ospedaliere, ospedaliere – universitarie integrate e da parte degli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS), della direzione aziendale delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche e della direzione aziendale delle professioni riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione. In ordine alla istituzione di queste due direzioni, non soltanto non sarebbe chiarito in qual modo la Regione intenda coprire i relativi posti, ma ancor più non sarebbe previsto che all'istituzione dei relativi posti si provveda attraverso le modificazioni compensative della dotazione organica complessiva aziendale, come indicate nell'art. 8, comma 2, del CCNL del 17 ottobre 2008, riguardante la dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa.

Diretta conseguenza di tale mancata previsione, per cui i posti in organico delle nuove direzioni aziendali, potrebbero «ed anzi dovrebbero, essere coperti tramite personale reclutato *aliunde*, sarebbe la mancanza di garanzia circa l'invarianza della spesa, e ciò sotto un duplice profilo».

In primo luogo, ad avviso della difesa dello Stato, né la norma in esame, né le altre ad essa connesse prevedono la copertura finanziaria dei maggiori oneri di spesa che sicuramente derivano dall'istituzione delle due nuove direzioni; in secondo luogo, fermo restando che la legge non prevede la modalità per ricoprire i posti, neanche è precisato il numero dei relativi dirigenti, per cui sussiste incertezza sia sull'*an* sia sul *quantum* della dotazione organica.

Sotto tale aspetto, la normativa regionale, prevedendo maggiori costi senza la relativa copertura finanziaria, si porrebbe in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., secondo cui ogni nuova legge che comporti nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Al riguardo, il ricorrente richiama la sentenza della Corte costituzionale, n. 141 del 2010, in cui è stato ribadito il principio del necessario rispetto, da parte delle Regioni, del precetto costituzionale indicato. Essa, in particolare, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani), istitutiva dei distretti socio – sanitari montani, ha chiarito che il legislatore regionale «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (*ex multis*, sentenza n. 359 del 2007)»; e che «la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 213 del 2008)».



La difesa dello Stato, inoltre, aggiunge che, sempre ad avviso della Corte costituzionale, in senso contrario non può valere il rilievo che le maggiori spese verranno concretamente disposte mediante i successivi regolamenti attuativi della disciplina legislativa in esame, giacché è proprio la legge regionale a costituire la «loro fonte primaria».

La norma denunciata, inoltre, intervenendo nella materia disciplinata dal contratto collettivo, violerebbe l'art.117, secondo comma, lettera *l*), Cost., secondo cui appartiene alla competenza esclusiva dello Stato la materia «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

Ciò in quanto la norma denunciata non indicherebbe le modalità di copertura della dotazione organica delle istitue direzioni aziendali e, in particolare, non conterrebbe alcun rinvio alla normativa statale di riferimento, costituita dall'art. 8, comma 2, del CCNL 17 ottobre 2008 (riguardante la dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa).

La disposizione contrattuale, prosegue il ricorrente, dispone che le aziende debbano provvedere all'istituzione dei posti della nuova figura dirigenziale sulla base delle proprie esigenze organizzative, mediante modifiche compensative della dotazione organica complessiva aziendale, effettuate ai sensi delle norme vigenti in materia, senza ulteriori oneri rispetto a quelli definiti dalle Regioni; dispone, inoltre, che la trasformazione della dotazione organica avviene nel rispetto delle relazioni sindacali di cui ai contratti collettivi nazionali di lavoro.

La Presidenza del Consiglio, pertanto, sostiene che il mancato riferimento al CCNL si porrebbe come diretta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Un ulteriore profilo di illegittimità del denunciato art. 2 e «delle disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse», sarebbe ravvisabile nel fatto che detta disposizione non reca alcun riferimento all'emanazione del regolamento previsto dall'art. 8, comma 7, del menzionato CCNL del 17 ottobre 2008, adempimento costituente condizione indeffettibile e prioritaria rispetto alla entrata a regime della istituzione della qualifica unica di dirigente delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica.

Il citato comma 7 dispone, infatti, che le aziende devono, prima di procedere alla nomina dei dirigenti di nuova istituzione, provvedere alla definizione delle attribuzioni della nuova qualifica dirigenziale ed alla regolazione, sul piano funzionale ed organizzativo, dei rapporti interni con altre professionalità della dirigenza sanitaria sulla base dei contenuti professionali del percorso formativo indicato nell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Ad avviso del ricorrente, la mancata previsione, relativa a tale adempimento, viola il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché, intervenendo ancora una volta in materia disciplinata dal contratto collettivo, viola l'art. 117, comma secondo, lettera *l*), Cost.

Alla luce di quanto premesso, il ricorrente chiede che sia dichiarata la illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 17 del 2010, «nell'art. 2 e nelle disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse».

3. — Con atto depositato il 17 giugno 2010, la Regione Veneto si è costituita in giudizio per contestare l'ammissibilità e la fondatezza delle censure sollevate dal ricorrente.

In via preliminare, la resistente eccepisce il mancato rispetto del termine perentorio di cui all'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), così come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

La Regione, infatti, pone in rilievo che il ricorso è stato presentato agli ufficiali giudiziari per la notifica l'8 maggio 2010 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 20 maggio 2010.

Pertanto, il detto deposito, compiuto a distanza di dodici giorni dalla notifica del ricorso, sarebbe stato eseguito in violazione della citata normativa, che fissa appunto un termine perentorio di dieci giorni per tale adempimento.

Al riguardo, la resistente ricorda che – secondo i principi fissati nelle sentenze n. 250 del 2009, n. 477 del 2002 e n. 69 del 1994, ed, inoltre, sanciti dal legislatore con l'art. 2, comma 1, lettera *e*), della legge 28 dicembre 2005, n. 263 (Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al R.D. 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato), – la notifica di un atto processuale si intende perfezionata per l'istante, nel momento stesso in cui l'atto processuale viene affidato all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, nel momento in cui questi ne acquista legale conoscenza: realizzandosi in tal modo una vera e propria «scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio» (in questo senso, da ultimo, Cass., sentenza 13 gennaio 2010, n. 359).



Sulla base di quanto appena evidenziato, la resistente ritiene corretta l'interpretazione che assume quale *dies a quo* per la decorrenza del termine, fissato per il successivo deposito dell'atto processuale notificato, la data in cui la notifica stessa si è perfezionata per il richiedente, e non già quella in cui, invece, l'atto medesimo è pervenuto nella disponibilità del soggetto cui era indirizzato.

La difesa della Regione sostiene che, nel momento in cui ha luogo la materiale consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario, il notificante vede già maturati, a suo vantaggio, tutti gli effetti favorevoli prodotti dalla notificazione: *in primis*, quello di evitare lo spirare di termini di decadenza o prescrizione che le norme processuali abbiano fissato, ad esempio, per l'impugnazione di un determinato provvedimento.

Ad avviso della resistente, dunque, il richiedente, nei cui confronti la notifica si è perfezionata in virtù della consegna al soggetto notificatore, deve essere tenuto a computare il decorso del termine, ad esempio stabilito per il deposito dell'atto, appunto a partire da tale data: non potendo invece pretendere di assumere quale *dies a quo* quello in cui la notifica ha spiegato i propri effetti nei confronti del destinatario della notifica stessa.

Ciò posto, il ricorrente non ignora che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 318 del 2009, ha affermato che «l'anticipazione del perfezionamento della notifica al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale) non ha ragione di operare con riguardo ai casi in cui detto perfezionamento assume rilievo non già ai fini dell'osservanza di un termine in quel momento pendente nei confronti del notificante, bensì per stabilire il *dies a quo* inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie il deposito del ricorso notificato (ai sensi del citato art. 31, comma 4). Pertanto, detto termine decorre dal momento in cui l'atto perviene al destinatario».

La resistente sostiene che l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella pronuncia citata sarebbe contraddittoria, in quanto non potrebbe ritenersi la notifica perfezionata in momenti diversi a seconda dei fini per cui essa è presa in considerazione.

In particolare, la difesa regionale osserva che, se il notificante sceglie di avvalersi degli effetti che la «scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio» importa a suo vantaggio, soggiace – per coerenza logica – all'onere di rispettare il termine processuale che da quel momento decorre: non potendo invece assumere quale *dies a quo* il giorno in cui la notifica si è perfezionata nei confronti di un soggetto diverso, al solo fine di ottenere un maggior lasso di tempo per provvedere all'adempimento cui è tenuto. La difesa regionale, dunque, ritiene che se il richiedente fruisce di una disciplina di favore – tanto da vedere perfezionata nei suoi confronti, la notifica con la semplice consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario – deve accettarne tutte le conseguenze che vi si collegano, comprese quelle derivanti in ordine al computo del termine per il successivo deposito dell'atto processuale in giudizio.

Nel caso in esame, l'Avvocatura dello Stato, dopo aver consegnato in data 8 maggio 2010 agli ufficiali giudiziari il ricorso proposto contro la Regione Veneto, avrebbe avuto a disposizione un termine di dieci giorni, spirante il 18 maggio 2010, per provvedere al suo deposito, il che tuttavia non è avvenuto.

Alla luce delle esposte argomentazioni, dunque, la difesa della Regione Veneto chiede che l'impugnazione sia dichiarata improcedibile.

Inoltre, prima ancora di esaminare il merito delle censure proposte con il ricorso, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle censure perché formulate in modo generico, non contenendo una puntuale enunciazione delle ragioni di inconciliabilità con le norme della Costituzione. A tal proposito sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale nn. 341, 251, 232 del 2009.

In primo luogo, sarebbe indeterminato, o eccessivamente generico, l'oggetto stesso dell'impugnazione, in quanto sarebbe posta in discussione la legittimità costituzionale della legge n. 17 del 2010, «nell'art. 2 e nelle disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse», senza alcuna precisazione in grado di circostanziare l'oggetto del decidere.

Di fatto il gravame investirebbe l'intera legge dal momento che tutte le disposizioni, ad eccezione forse dell'art. 5 (sperimentazioni assistenziali), si ricollegerebbero all'istituzione delle due nuove direzioni aziendali delle professioni sanitarie non mediche.

Pertanto, dovrebbe ritenersi inammissibile il tentativo di estendere l'impugnazione, mediante l'uso di una semplice formula di stile, quale sarebbe quella che contiene il riferimento alle «norme inscindibilmente connesse», anche a parti della normativa regionale non colpite da alcuna critica e addirittura non menzionate nel ricorso (sotto tale profilo, la difesa regionale richiama la pronuncia della Corte costituzionale n. 201 del 2008).

La resistente menziona, inoltre, la decisione n. 284 del 2009, in cui la Corte ha affermato che l'impugnazione proposta in via principale deve necessariamente consentire di «individuare l'oggetto delle singole questioni, i parametri evocati e gli specifici profili di illegittimità costituzionale».



Quanto, poi, alla specifica impugnazione proposta contro l'art. 2 della legge n.17 del 2010, la resistente pone in evidenza come il ricorso si limiti ad enunciare alcune presunte violazioni della Carta costituzionale, senza corredare di motivazione i vizi indicati.

In particolare, in ordine all'asserito contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., non sarebbe chiarito perché l'istituzione delle nuove direzioni aziendali comporti sicuramente maggiori oneri di spesa, privi di adeguata copertura.

Un tale assunto, ad avviso della resistente, oltre ad essere infondato nel merito, non sarebbe argomentato in modo concreto, risolvendosi in una mera affermazione di carattere apodittico.

Con riferimento, poi, alla violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma lettera l) Cost., mancherebbe, ad avviso della difesa regionale, una spiegazione soddisfacente circa le ragioni dell'asserito contrasto, in relazione a ciascuno dei detti parametri.

In particolare, per quanto concerne l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., l'Avvocatura dello Stato si limiterebbe solo a dichiarare che la legge regionale veneta interverrebbe in una materia disciplinata dal contratto collettivo, invadendo così la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato indicata come «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

Inoltre, la difesa regionale sostiene che non sarebbe specificato quale passaggio della legge n. 17 del 2010 meriti una simile critica, ed inoltre non sarebbe indicato il motivo per cui la legge stessa verrebbe in conflitto con la specifica competenza riservata alla potestà legislativa esclusiva.

Ciò posto, la resistente esamina il merito delle censure.

In primo luogo, affronta l'asserita violazione, da parte dell'art. 2 della legge n. 17 del 2010, dell'art. 81, quarto comma, Cost.

La difesa regionale pone in evidenza che, nella prospettazione dell'Avvocatura dello Stato, le maggiori spese deriverebbero, come risulterebbe dal ricorso che sul punto non sarebbe affatto chiaro, dalla necessità di provvedere alla copertura dei posti in organico delle direzioni aziendali in questione, mediante reclutamento di nuovo personale da inserire nelle strutture delle Aziende ULLSSSS, delle Aziende ospedaliere e degli IRCCSS e, dunque, mediante l'aumento dell'organico alle dipendenze del Servizio Sanitario Regionale.

Pertanto, dal momento che la legge regionale non specificherebbe come intenda procedere a dotare di organico le direzioni aziendali appena istituite, né prevederebbe che sia dato luogo a modifiche compensative dell'organico già esistente, violerebbe il parametro di cui al citato art. 81, quarto comma, Cost., a tenore del quale ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

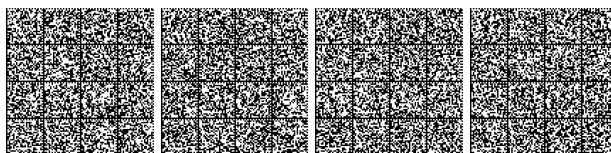
La resistente ritiene le dette censure infondate e pone in evidenza come l'assunto da cui muove il ricorrente sarebbe erroneo, in quanto non risponderebbe al vero che la previsione delle nuove direzioni aziendali possa comportare un aumento di spesa per gli enti coinvolti, e quindi per la Regione Veneto.

La disciplina regionale censurata, ad avviso della difesa regionale, avrebbe un carattere organizzativo o di principio, in quanto si inquadrebbene in un ambito normativo già ricco di vincoli rigorosi dettati a contenimento dei costi in materia sanitaria e, pertanto, non sarebbe in grado di provocare alcun incremento dei medesimi.

Sotto tale profilo la resistente pone in evidenza che la Regione Veneto, proprio nello stesso giorno in cui è stata promulgata la legge n. 17 del 2010, è intervenuta con l'art. 9 della legge regionale n. 16 del 2010 (Interventi per la razionalizzazione della spesa delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale), il quale dispone che «la disciplina di cui all'art. 37, commi 2, 3, 4 e 5 della legge regionale 19 febbraio 2007, n. 2 (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007) è confermata per il triennio 2010 – 2012».

Sarebbe stata, quindi, prorogata la vigenza di una disposizione avente lo scopo di contingentare rigidamente i costi del personale operante nel Servizio Sanitario della Regione Veneto e che, tra le molteplici prescrizioni, prevede che per il triennio 2007 – 2009 le Aziende e gli enti del Servizio Sanitario Regionale adottino «misure di contenimento della spesa per il personale, complessivamente inteso, idonee a garantire che la spesa stessa risulti compatibile con gli obiettivi di bilancio assegnati dalla Regione a ciascuna Azienda od ente» e che devono in ogni caso osservare il limite del costo del personale sostenuto nell'anno 2006, fatti salvi i maggiori oneri derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Mediante l'art. 37 della legge regionale n. 2 del 2007, dunque, la Regione Veneto avrebbe inteso adeguarsi alle prescrizioni dettate a livello statale dall'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria del 2007)», stabilendo che la spesa per il personale operante nel settore sanitario debba non solo rimanere invariata, ma addirittura ridursi.



A riprova di quanto affermato, la difesa regionale indica, ed allega, alcune delibere della Giunta regionale veneta con cui sono state impartite delle direttive agli enti del SSR, al fine di farli adeguare al previsto contingentamento dei costi; si tratta delle delibere n. 855 del 2010, n. 4209 del 2009, n. 2061 e 886 del 2007.

La Regione Veneto ha, quindi, imposto ai direttori generali delle aziende UULL SSSS, delle Aziende Ospedaliere e degli IRCSS operanti nel suo territorio di procedere all'organizzazione degli uffici in un'ottica di assoluta invarianza (e anzi di auspicabile contrazione) dei costi economici ricollegabili al personale.

La resistente, inoltre, pone in rilievo come l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 assegni a tali enti una marcata autonomia stabilendo che «in funzione del perseguimento dei loro fini istituzionali, le USL si costituiscono in Aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale; la loro organizzazione ed il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri dettati da disposizioni regionali. L'atto aziendale individua le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico – professionale, soggette a rendicontazione analitica».

Sarebbe, però, altrettanto vero che l'atto aziendale deve soggiacere ai vincoli provenienti dalla Regione e, dunque, nel caso della Regione Veneto, anche al principio per cui l'organizzazione delle strutture delle Aziende UULLSS, delle Aziende Ospedaliere e degli IRCCS deve attuarsi con l'osservanza di quanto stabilito dall'art. 37 della legge regionale n. 2 del 2007 (prorogato dall'art. 9 della legge regionale n. 16 del 2010).

In altri termini, i singoli direttori generali responsabili degli enti del Servizio Sanitario regionale godrebbero sì di ampia discrezionalità nell'individuare la più appropriata articolazione degli enti medesimi, ben potendo istituire nell'atto aziendale – ad esempio – anche delle strutture nuove; tuttavia, alla condizione imprescindibile che non vengano aggravati i costi del personale fissati per legge.

Proprio per tale motivo la resistente precisa che gli atti aziendali sono sottoposti al vaglio della Regione, per il tramite della Segreteria Regionale Sanità Sociale, la quale avrebbe sempre cura di ribadire, quale prescrizione generale, che «l'attivazione di dipartimenti così come quella di tutte le nuove strutture complesse e semplici deve avvenire in un contesto di iso – risorse, e cioè nel limite delle unità di personale presenti in azienda al 31 dicembre 2006 e nel rispetto dei vincoli di spesa di cui all'art. 37, l.r. 19 febbraio 2007 n. 2 e relative deliberazioni attuative 3 aprile 2007, n.886 e 3 luglio 2007 n. 2061» (a titolo semplificativo la resistente allega alla memoria la nota inviata in data 3 dicembre 2009 al Direttore Generale dell'Azienda ULSS 10 “Veneto Orientale”).

Alla luce di questa ampia premessa la resistente ritiene, dunque, che i direttori generali delle Aziende UULLSSSS, delle Aziende Ospedaliere e degli IRCCS operanti nel Veneto siano tenuti a istituire le nuove direzioni, senza alcuna variazione dei costi complessivi sopportati dall'ente per il personale impiegato.

Da ciò discenderebbe che, per mantenere inalterata la spesa totale, gli enti in questione sarebbero obbligati ad attuare modifiche compensative nel proprio organico, ovvero a procedere a forme di turnover con le modalità stabilite dalla Giunta del Veneto con le note prima citate.

Ciò premesso, l'istituzione delle direzioni aziendali dedicate al personale sanitario non medico sarebbe insuscettibile, per i motivi sopra indicati, di comportare l'aggravio di spesa paventato dal ricorrente, così da rendere inutile anche l'indicazione di una copertura finanziaria.

Con riferimento, poi, all'assunto secondo cui la legge regionale in esame non recherebbe alcuna indicazione circa le modalità secondo cui dotare di organico le nuove direzioni, la resistente pone in rilievo l'art. 4 della legge censurata, norma alla quale non sarebbe attribuito alcun rilievo da parte del ricorrente.

Tale disposizione stabilisce che ai dirigenti delle nuove direzioni aziendali gli incarichi sono conferiti secondo le modalità previste dalle leggi vigenti in materia di personale dirigente del ruolo sanitario.

Per un verso, ad avviso della difesa regionale, la disposizione in esame andrebbe intesa quale richiamo dei vincoli alla spesa del personale nel comparto sanitario di cui si è già detto: evidenziandosi, così, *ad abundantiam*, che l'attribuzione di incarichi ai dirigenti delle professioni sanitarie non mediche soggiacerebbe al contingentamento voluto dalla Regione Veneto e, prima ancora, dallo Stato attraverso le fonti normative prima passate in rassegna.

Sotto altro verso, la disposizione di cui all'art. 4 citato varrebbe anche come rinvio alle fonti di origine statale dettate in ordine alla istituzione della qualifica di dirigente delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica.

Tra le dette fonti, andrebbe senza dubbio ricompresa la legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione, nonché della professione ostetrica), la quale all'art. 6, comma 2, prevede che «Le regioni possono istituire la nuova qualifica di dirigente del ruolo sanitario nell'ambito del proprio bilancio, operando con modificazioni compensative delle piante organiche su proposta delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere».



Ma l'art. 4 della legge impugnata varrebbe anche quale rinvio ai contratti collettivi intervenuti in materia ed in particolare all'art. 8, comma 2, dell'accordo sottoscritto il 17 ottobre 2008, là dove si legge che «le aziende provvedono all'istituzione dei posti della nuova figura dirigenziale sulla base delle proprie esigenze organizzative mediante modifiche compensative della dotazione organica complessiva aziendale, effettuate ai sensi delle norme vigenti in materia, senza ulteriori oneri rispetto a quelli definiti dalle Regioni. La trasformazione della dotazione organica avviene nel rispetto delle relazioni sindacali di cui ai CC.CC.NN.L.».

Ad avviso della resistente, ciò significa che, in forza dell'art. 4 legge regionale n. 17 del 2010, la Regione Veneto ha voluto vincolare le aziende UULLSS, le Aziende Ospedaliere e gli IRCCS, sia pur utilizzando una formula breviloquente, al rispetto delle modalità di reclutamento del personale delle nuove direzioni già previste dalla disciplina vigente sia di fonte normativa, sia di origine pattizia.

In definitiva, essendo le modifiche compensative dell'organico esistente l'unica via percorribile per procedere alla copertura dei posti in questione, anche in base alle fonti contrattuali richiamate dall'art. 4 della normativa regionale censurata, risulterebbe evidente che nessuna nuova spesa può derivare dall'applicazione di quest'ultima, con conseguente inapplicabilità dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Con riferimento, poi, all'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la resistente osserva che la formulazione della questione di legittimità costituzionale sarebbe tutt'altro che chiara, in quanto non si capirebbe perché la disciplina impugnata – per il semplice fatto «di intervenire in materia disciplinata dal contratto collettivo» – dovrebbe sconfinare nella «materia giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa», in cui lo Stato ha una potestà legislativa esclusiva.

La Regione assume, al riguardo, che l'oggetto delle disposizioni da essa emanate non sarebbe riconducibile al parametro costituzionale che si ritiene violato da parte dell'Avvocatura generale dello Stato.

In particolare, la legge regionale n. 17 del 2010 e, nello specifico, l'art. 2 della legge, ad avviso della difesa regionale, non detta regole che incidono sulla giurisdizione, né sullo svolgimento dei processi civili o amministrativi, né tanto meno sull'ordinamento civile e penale. La normativa in parola, invece, “tocca” la materia di legislazione concorrente indicata dall'art. 117 Cost. come tutela della salute, ovvero, in via graduata, quella delle professioni.

A riprova di ciò, la resistente ritiene utile soffermarsi sulle finalità della legge regionale indicate nell'art. 1, nonché «sugli obiettivi delle direzioni» indicati nell'art. 3.

Dal combinato disposto di dette due disposizioni emergerebbe che lo scopo della normativa regionale censurata sarebbe quello di coinvolgere in modo ancora più proficuo ed efficiente gli operatori sanitari non medici nell'erogazione delle prestazioni *latu sensu* assistenziali, così da migliorare il livello qualitativo di queste ultime. Ciò posto, il mancato espresso richiamo del CCNL del 17 ottobre 2008 non costituirebbe una violazione dei precetti costituzionali.

La disciplina pattizia sarebbe stata tenuta ben presente dal legislatore veneto, il quale ad essa si sarebbe collegato per il tramite dell'art. 4 della legge regionale, oggetto di censura: ben consapevole che il rinvio alle “leggi vigenti” sarebbe suscettibile di ricomprendere anche i prodotti della contrattazione collettiva nazionale, cui la dottrina tende ad attribuire, interpretando l'art. 2077 del codice civile, una efficacia normativa assimilabile a quella delle disposizioni inderogabili di legge.

Da parte della Regione Veneto, in particolare, non si dubiterebbe che l'istituzione delle direzioni aziendali e la copertura dei relativi posti in organico debba avvenire per il tramite di quanto disposto dall'art. 8 del CCNL del 17 ottobre 2008, e con l'osservanza dei vincoli finanziari ivi previsti: ciò significherebbe che le Aziende UULLSS, le Aziende Ospedaliere e gli IRCCS sarebbero tenuti a provvedere alle necessarie modifiche compensative delle dotazioni organiche, senza variazioni di bilancio, per far fronte alle «proprie esigenze organizzative».

La circostanza per cui il CCNL non sia stato espressamente citato dalla legge regionale censurata resterebbe del tutto irrilevante, tanto più che esso ripropone dettati normativi già contenuti in leggi (in senso stretto) vigenti, tra le quali la legge 10 agosto 2000, n. 251, già citata e qui rilevante in relazione all'art. 6, comma 2.

L'asserita violazione dell'art. 97 Cost. consisterebbe nel fatto che la disciplina in questione non reca alcun riferimento all'emanazione del regolamento previsto dall'art. 8, comma 7, del CCNL del 17 ottobre 2008, da intendersi, ad avviso del ricorrente, una condizione indefettibile e prioritaria rispetto all'entrata a regime della istituzione della qualifica unica di dirigente delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica.

Ferma restando l'estrema stringatezza della motivazione in ordine alla violazione del parametro costituzionale citato, la resistente osserva come la censura muova da un presupposto non condivisibile.

Essa, infatti, pone in rilievo che dalla lettura della citata disposizione pattizia (che a sua volta rinvia all'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 ed al decreto del Ministro dell'università, ricerca scientifica e tecnologica del



2 aprile 2001) sarebbe «agevole constatare che il CCNL 17 ottobre 2008 pone direttamente in capo agli enti del Servizio Sanitario datori di lavoro l'obbligo di provvedere all'adozione di una disciplina di dettaglio, da racchiudersi in un apposito testo regolamentare»

Non si vedrebbe, dunque, il motivo per cui la Regione avrebbe dovuto ripetere una simile previsione. Inoltre, l'emanazione del regolamento sarebbe funzionale all'immissione nel nuovo ruolo della dirigenza unica dei professionisti sanitari non medici: non certo, invece, alla mera istituzione delle direzioni aziendali, che di per sé rappresentano soltanto le strutture complesse preposte all'organizzazione e all'aggregazione dei professionisti medesimi.

Pertanto, prosegue la resistente, se è vero che, come stabilito nell'accordo collettivo, è necessario provvedere all'adozione del regolamento in questione prima di procedere all'assunzione dei dirigenti di nuova istituzione, non altrettanto vale con riferimento all'inserimento delle dette direzioni nell'ambito organizzativo delle Aziende UUL-LSSSS, delle Aziende Ospedaliere e degli IRCSS: in quest'ultimo caso, si tratta soltanto di una previsione da inserire nell'atto aziendale di cui all'art. 3 del d.lgs. del 1992 n. 502, nel rispetto di vincoli economici di cui si è già detto.

La difesa regionale, infine, aggiunge che l'Avvocatura non avrebbe in alcun modo motivato sulle ragioni per cui la mancata menzione della previsione di cui all'art. 8, comma 2, dell'accordo collettivo citato, di per sé sola violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Tale violazione, peraltro, non sussisterebbe anche per l'insuperabile constatazione che la normativa regionale censurata non reca previsioni incompatibili con quelle contemplate dall'art. 8 del più volte citato accordo collettivo, di cui, quindi, postula la perdurante vigenza e coerenza.

4. — In data 17 gennaio 2011 la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa con la quale ha ribadito le argomentazioni sostenute nell'atto di costituzione in giudizio.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17, pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regionale del 9 marzo 2010, recante «Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione».

Ad avviso del ricorrente, la legge censurata presenterebbe «profili di illegittimità costituzionale nel suo articolo 2, e nelle disposizioni con esso inscindibilmente connesse, per violazione degli artt. 81, 117 comma II, lett. l), 97 della Costituzione».

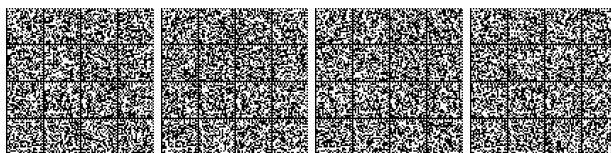
In particolare, sarebbe prevista l'istituzione delle due suddette direzioni aziendali non soltanto senza specificare in qual modo la Regione intenda coprire i relativi posti, ma anche senza prevedere che all'istituzione di tali posti si faccia luogo attraverso le modificazioni compensative della dotazione organica complessiva aziendale. Da ciò deriverebbe che i posti in organico delle nuove direzioni dovrebbero essere coperti mediante personale reclutato *aliunde*, in assenza di garanzie circa l'invarianza della spesa, sia perché non sarebbe prevista la copertura finanziaria dei maggiori oneri derivanti dall'istituzione delle direzioni, sia perché non sarebbe precisato il numero dei nuovi dirigenti, onde sarebbero incerti l'*an* e il *quantum* della dotazione organica, con diretta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

La normativa denunciata, inoltre, intervenendo in materia disciplinata dal contratto collettivo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e non recherebbe alcun riferimento all'emanazione del regolamento previsto dall'art. 8, comma 7, del CCNL del 17 ottobre 2008, in violazione dell'art. 97 Cost.

2. — La Regione Veneto eccepisce l'improcedibilità del ricorso, stante il mancato rispetto del termine perentorio stabilito per il deposito di esso dall'art. 31, quarto comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

Infatti, il ricorso, presentato agli ufficiali giudiziari di Roma per la notifica l'8 maggio 2010, risulta depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 20 maggio 2010.

Questo secondo adempimento, quindi, compiuto dalla difesa dello Stato a distanza di dodici giorni dal primo, sarebbe tardivo, in quanto eseguito in violazione del citato art. 31, quarto comma, che stabilisce per il deposito del ricorso notificato il termine perentorio di dieci giorni dalla notificazione. Ciò perché, ad avviso della resistente, la decorrenza del detto termine andrebbe calcolata a far tempo dalla data in cui l'atto è consegnato agli ufficiali giudiziari, in forza dei principi stabiliti da questa Corte con le sentenze n. 250 del 2009, n. 477 del 2002 e n. 69 del 1994, e in base



al disposto dell'art.149, terzo comma, del codice di procedura civile (aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera e), legge 28 dicembre 2005, n. 263, recante «Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al R.D. 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato»), ai sensi del quale «La notifica si perfeziona, per il soggetto notificante, al momento della consegna del plico all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, dal momento in cui lo stesso ha la legale conoscenza dell'atto». Sarebbe contraddittorio che, nei confronti di uno stesso soggetto (cioè la parte che richiede la notifica), quest'ultima «venga a perfezionarsi in due distinti momenti, a seconda dei fini per cui essa è presa in considerazione: quando provvede alla consegna all'Ufficiale giudiziario, se si tratta di evitare una decadenza o una prescrizione: quando ha luogo il recapito dell'atto al destinatario, se si tratta di far decorrere il termine per il deposito dell'atto medesimo nel processo».

2.1. — L'eccezione non è fondata.

Questa Corte, con sentenza n. 318 del 2009, ha affermato che il principio generale relativo alla scissione dei momenti in cui la notifica si perfeziona per il notificante e per il destinatario, con conseguente anticipazione di tale perfezionamento a favore del primo al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale), è correlato all'esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante, essendo altresì irragionevole che un effetto di decadenza possa discendere dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile a soggetti diversi dal medesimo notificante (l'ufficiale giudiziario o l'agente postale) e perciò destinata a restare estranea alla sua sfera di disponibilità.

Invece, la *ratio* del suddetto effetto anticipato (che, proprio perché tale, ha anche carattere provvisorio, essendo destinato a consolidarsi soltanto nel momento in cui il destinatario ha legale conoscenza dell'atto) rimane estranea ai casi in cui il perfezionamento della notificazione vale a stabilire il *dies a quo* inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie quello per il deposito del ricorso notificato. In tal caso non viene in rilievo alcuna esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante; non è identificabile un momento analogo a quello della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale; l'attività da compiere non dipende da altri soggetti; infine, il notificante ha interesse a verificare, allorché procede al deposito, che la notifica dell'atto sia stata raggiunta nei confronti del destinatario.

Ne deriva che l'art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 (e successive modificazioni) deve essere interpretato nel senso che il *dies a quo* del termine ivi contemplato inizia a decorrere nel momento in cui la notificazione si è perfezionata nei confronti del notificante e del destinatario.

Nel caso di specie, come risulta dall'avviso di ricevimento, prodotto dall'Avvocatura dello Stato e non contestato, il plico contenente il ricorso pervenne al destinatario il 13 maggio 2010. Il ricorso medesimo, con i relativi allegati, fu poi depositato nella cancelleria di questa Corte il 20 maggio 2010.

Pertanto, l'adempimento risulta tempestivo.

3. — La Regione Veneto ha, poi, eccepito l'inammissibilità del ricorso, per il carattere generico delle censure mosse con lo stesso.

In particolare, l'oggetto dell'impugnazione del Governo risulterebbe indeterminato, essendo messa in discussione la legittimità costituzionale della legge regionale n. 17 del 2010 «nell'art. 2 e nelle disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse», senza alcuna precisazione idonea a circostanziare il *thema decidendum*.

Il gravame, quindi, di fatto investirebbe l'intera legge regionale, in quanto tutte le sue disposizioni – ad eccezione, forse, dell'art. 5, in tema di «sperimentazioni assistenziali» – si ricollegerebbero direttamente all'istituzione delle due nuove direzioni aziendali delle professioni sanitarie non mediche.

Tuttavia, in realtà, l'unica norma censurata sarebbe quella dettata dall'art. 2 della legge *de qua*, mentre nessun contrasto con la Costituzione sarebbe prospettato con riguardo alle altre disposizioni della medesima legge. Pertanto, il tentativo di estendere l'impugnazione, mediante una semplice clausola di stile (il riferimento alle «norme inscindibilmente connesse»), anche a parti della disciplina regionale non investite dalle censure sarebbe inammissibile.

Inoltre, anche in relazione al citato art. 2 della legge impugnata, la difesa dello Stato si limiterebbe ad enunciare alcune presunte violazioni della Costituzione, senza motivarle.

Infatti, circa l'asserito contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., non sarebbe chiarito perché mai l'istituzione delle nuove direzioni aziendali dovrebbe comportare maggiori oneri di spesa privi di adeguata copertura. Tale censura si risolverebbe in una mera affermazione di carattere apodittico.

Anche il motivo, per il quale la disciplina regionale risulterebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., non sarebbe stato chiarito, in assenza di un'adeguata spiegazione relativa alle asserite violazioni.



Neppure tale eccezione è fondata.

Il ricorso, in forma concisa ma chiara, illustra le ragioni delle censure, ponendo l'accento sul fatto che il citato art. 2, pur prevedendo l'istituzione di due direzioni aziendali, non soltanto non specifica le modalità di copertura dei relativi posti ma non indica in alcuna parte che a detta copertura si provveda mediante modificazioni compensative della dotazione organica complessiva aziendale. Diretta conseguenza di tale mancata previsione sarebbe il difetto di garanzie circa l'invarianza della spesa, sia perché nella legge non sarebbe individuata la copertura finanziaria dei maggiori oneri di spesa derivanti dall'istituzione delle nuove direzioni, sia perché non sarebbe neppure precisato il numero dei relativi dirigenti.

Sono poi esposte, sia pure in termini sintetici, le ragioni di censura riferite agli artt. 97 e 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Il ricorso, dunque, risulta sorretto da un sufficiente apparato argomentativo.

Né può condividersi l'assunto secondo cui l'unica norma censurata sarebbe quella dettata dall'art. 2 della legge regionale. In effetti, come la stessa resistente rileva, tutte le disposizioni di detta legge «si ricollegano direttamente all'istituzione delle due nuove direzioni aziendali delle professioni sanitarie non mediche». Ne deriva che le censure mosse all'art. 2 finiscono per estendersi, in via consequenziale, all'intera legge regionale.

4. — La questione è fondata.

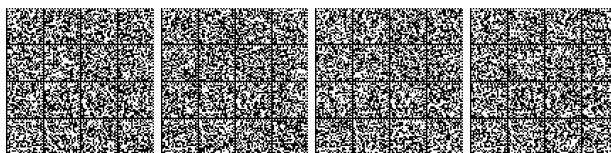
Si deve premettere che l'applicazione alle Regioni dell'obbligo di copertura finanziaria delle disposizioni legislative è stata sempre ribadita da questa Corte (*ex plurimis*, tra le più recenti: sentenze nn. 141 e 100 del 2010, nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007), con la precisazione che il legislatore regionale non può sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza ed equilibrio del bilancio cui l'art. 81 Cost. s'ispira. Essa, inoltre, ha chiarito che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in adeguato rapporto con la spesa che s'intende effettuare (sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

La legge della Regione Veneto n. 17 del 2010, non è conforme a tali principi e, quindi, al disposto del citato pre-cetto costituzionale.

Essa è composta da sette articoli. Il primo determina le finalità della normativa, individuandole nel «contribuire alla realizzazione del diritto alla salute, all'integrazione socio sanitaria e al miglioramento dell'organizzazione multi professionale del lavoro, attraverso l'istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione». Il secondo stabilisce, nel comma 1, che «Le aziende unità locali socio sanitarie (ULSS), fermo restando quanto previsto dagli articoli 22, 23 e 24 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 56 [...], con particolare riferimento alla gestione unitaria del distretto socio-sanitario, dell'ospedale e del dipartimento di prevenzione, nonché le aziende ospedaliere e ospedaliere – universitarie integrate e gli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS) istituiscono quali strutture complesse la direzione aziendale delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche e la direzione aziendale delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, di seguito denominate Direzioni». Il comma 2 aggiunge che «I direttori generali delle aziende ULSS, ospedaliere e ospedaliere – universitarie integrate e degli IRCSS, nell'atto aziendale di cui all'art. 3, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 [...], e successive modificazioni, definiscono l'articolazione delle direzioni in relazione alla complessità dei processi strategici, organizzativi, gestionali e formativi da garantire». L'art. 3 determina gli obiettivi delle direzioni; l'art. 4 dispone che ai dirigenti gli incarichi dirigenziali «sono conferiti secondo le modalità previste dalle leggi vigenti in materia di personale dirigente del ruolo sanitario»; l'art. 5 prevede le sperimentazioni assistenziali, con la possibilità per le aziende ULSS, previa autorizzazione da parte della Giunta regionale, di attivare «specifiche strutture residenziali a prevalente gestione infermieristica e ambulatori territoriali affidati a personale appartenente alle professioni sanitarie di cui alla presente legge, nel rispetto di quanto previsto dalla legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 [...]; l'art. 6 detta una norma di coordinamento con altra legge regionale»; infine, l'art. 7 demanda alla Giunta regionale la definizione delle linee guida per l'elaborazione dell'atto aziendale di cui all'art. 2, comma 2, della legge medesima.

Come si vede, nella legge in questa sede censurata nulla si dice circa la consistenza delle direzioni e non si trova alcun cenno alla copertura finanziaria.

Al riguardo, non può porsi in dubbio che la normativa introdotta comporti nuove spese, ancorché il suo carattere generico non ne consenta una precisa determinazione. La legge censurata, nell'art. 2, prevede l'istituzione di due «strutture complesse» (così definite nell'art. 2, comma 1), in assenza però di indicazioni circa il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, nonché senza stabilire che alla detta istituzione si debba provvedere mantenendo invariati i costi complessivi sopportati dagli enti per il personale impiegato e per le strutture occorrenti al fine di renderlo operativo.



La tesi della Regione Veneto, secondo cui la disciplina introdotta con la legge regionale n. 17 del 2010 verrebbe ad inserirsi in un quadro normativo già ricco di vincoli rigorosi volti al contenimento dei costi in materia sanitaria, onde non sarebbe in grado di provocare alcun incremento dei medesimi, non può essere condivisa.

Invero, il detto assunto si pone in contrasto con l'art. 81 Cost. che, dopo aver disposto nel terzo comma che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese, aggiunge nel quarto comma che «Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

Esiste, dunque, uno stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, che non può essere ricercata in altre disposizioni, ma deve essere indicata nella legge medesima, al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura.

Né giova il richiamo della difesa regionale alle modifiche compensative che gli enti, cui è demandata l'istituzione delle nuove direzioni, dovrebbero eseguire nei propri organici, ovvero a forme di turnover con le modalità stabilite dalla Giunta regionale.

Ribadito che nessun cenno al riguardo si trova nella normativa *de qua*, e rilevato che le stesse modalità alternative prospettate dalla Regione conferiscono un carattere d'incertezza alla copertura finanziaria (che, invece, dovrebbe essere «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale», come dianzi precisato), si deve ancora osservare che sia la legge statale 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), nell'art. 6, comma 2, ultimo periodo, sia l'art. 4 della legge in questa sede censurata, sia il contratto collettivo nazionale di lavoro cui la difesa regionale si richiama (in particolare, art. 8) si riferiscono, nella previsione delle modifiche compensative della dotazione organica complessiva aziendale, alle figure dirigenziali, onde restano indeterminate la consistenza del restante personale, le modalità di formazione della relativa dotazione organica e l'organizzazione delle nuove strutture.

In questo quadro, la normativa censurata viola il precetto dettato dall'art. 81, quarto comma, Cost.; e la violazione si estende all'intera legge, sia per la natura del vizio di legittimità riscontrato, sia perché tutte le disposizioni di essa presentano uno stretto collegamento con l'art. 2, cui le censure del ricorrente direttamente si riferiscono.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 17 del 2010, per contrasto con il parametro da ultimo citato.

Ogni altra questione resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17 (Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 1° aprile 2011.

Il cancelliere: MELATTI



N. 107

Sentenza 23 marzo - 1° aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Estensione dell'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA) agli impianti per la produzione di energia elettrica di microgenerazione da fonte eolica di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW ovunque ubicati, se proposti dallo stesso soggetto e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria - Contrasto con la normativa statale che prevede un decreto del Ministro dello sviluppo di concerto con quello dell'ambiente, d'intesa con la conferenza unificata, per l'individuazione di soglie di capacità di generazione maggiori di 60 kW, e delle caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina della DIA - Violazione di normativa statale di principio in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21, art. 3, comma 1, par. *i*), che modifica il par. 1.2.2.1. della Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale, parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5, e tabella A.

Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Estensione dell'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA) agli impianti fotovoltaici non integrati per la produzione di energia elettrica di microgenerazione di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW ovunque ubicati, se proposti dallo stesso soggetto e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria - Contrasto con la normativa statale che prevede un decreto del Ministro dello sviluppo di concerto con quello dell'ambiente, d'intesa con la conferenza unificata, per l'individuazione di soglie di capacità di generazione maggiori di 20 kW, e delle caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina della DIA - Violazione di normativa statale di principio in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21, art. 3, comma 1, par. *iii*), che modifica il par. 2.2.2. della Appendice A al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale, parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 5, e tabella A.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, paragrafo *i*) e paragrafo *iii*), della legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010 n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 e al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-22 aprile 2010, depositato in cancelleria il 26 aprile 2010 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2010.



Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;
Udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato alla Regione Basilicata il 19 aprile 2010 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 26 aprile 2010 (reg. ric. n. 61 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 e al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale), in particolare dei paragrafi *i*) e *iii*), che modificano, rispettivamente, il paragrafo 1.2.2.1. ed il paragrafo 2.2.2. della Appendice A del Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale, parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l.r. n. 9/2007), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1. – Il ricorrente espone che l'art. 3 della legge regionale n. 21 del 2010 apporta varie modifiche all'Appendice A del Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale, il quale, a sua volta, costituisce parte integrante e sostanziale della citata legge regionale n. 1 del 2010. La norma censurata estende l'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA), in relazione alla installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, attribuendo, a tal fine, rilevanza alla collocazione e alle caratteristiche degli impianti stessi.

In primo luogo, il paragrafo *i*) dell'art. 3, comma 1, nel riformulare il paragrafo 1.2.2.1. della suddetta Appendice A della legge n. 1 del 2010 (in particolare il terzo capoverso), stabilisce che «il progetto di impianti per la produzione di energia elettrica di microgenerazione da fonte eolica di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW ovunque ubicati, proposti dallo stesso soggetto, sia egli persona fisica o giuridica, e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, possono essere costruiti ed eserciti DIA ai sensi degli articoli 22 e 23 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria».

In coerenza con tale previsione, il successivo paragrafo *ii*) dello stesso comma aggiunge, sempre nel contesto del paragrafo 1.2.2.1. della citata Appendice A, alla dicitura (del quinto capoverso) «Requisiti tecnici minimi» le seguenti parole: «per gli impianti di potenza superiore a 200 kW». Diversamente, la normativa statale (art. 12, comma 5, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), con riferimento alla installazione di impianti della suddetta tipologia, consente il ricorso alla disciplina della DIA di cui alle menzionate disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001 «quando la capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A» dello stesso decreto legislativo, vale a dire quando quest'ultima sia inferiore ai 60 kW.

1.2. – Ancora, l'art. 3, comma 1, paragrafo *iii*), della legge regionale impugnata, modifica la citata Appendice A nella parte dedicata alle procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici di microgenerazione (par. 2.2.2), stabilendo (con la riformulazione del quinto capoverso) che il progetto di impianti fotovoltaici non integrati per la produzione di energia elettrica di microgenerazione di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW, ovunque ubicati, proposti dallo stesso soggetto, sia egli persona fisica o giuridica, e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, possono essere costruiti ed eserciti con la DIA, ancora a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria. Con riguardo alla fonte solare fotovoltaica, la normativa statale (art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, e relativa Tabella A) consente, invece, il ricorso alla disciplina della DIA solo con riferimento agli impianti con capacità di generazione inferiore ai 20 kW.

1.3. – Con riferimento a entrambe le tipologie di impianti, le disposizioni regionali aumenterebbero, secondo il ricorrente, le soglie massime entro le quali è consentita l'effettuazione degli interventi di installazione di impianti da fonte rinnovabile, tramite DIA, ai sensi della tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, ponendosi in tal modo il contrasto con quanto previsto dall'art. 12, comma 5, dello stesso decreto legislativo, per cui «maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività» possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata. Si configurerebbe, pertanto, una violazione dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003 e della tabella A allegata allo stesso, in cui è da ravvisare un principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Cost., vincola la potestà legislativa concorrente delle Regioni.

2. – Non ha svolto attività difensiva la Regione Basilicata.



Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 e al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale), in particolare i paragrafi *i*) e *iii*), che modificano, rispettivamente, il paragrafo 1.2.2.1. ed il paragrafo 2.2.2. della Appendice A del Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale, che è parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l.r. n. 9/2007), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2. – Le questioni sono fondate.

2.1. – La norma censurata estende l'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA) di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in relazione alla installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, attribuendo, a tal fine, rilevanza alla collocazione e alle caratteristiche degli impianti stessi.

Il nuovo testo dell'Allegato A del Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale (PIEAR), che è parte integrante della legge della Regione Basilicata del 2010, n. 1, al paragrafo 1.2.2.1., terzo capoverso, come riformulato dal paragrafo *i*) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2010, stabilisce che gli impianti per la produzione di energia elettrica di microgenerazione da fonte eolica di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW ovunque ubicati, proposti dallo stesso soggetto, sia egli persona fisica o giuridica, e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, possono essere «costruiti ed eserciti con la DIA», a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria.

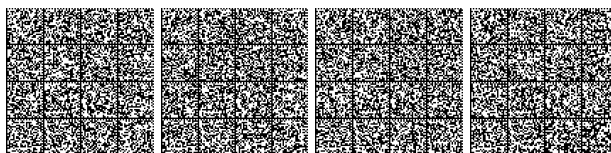
La norma viene ad innalzare la soglia di potenza individuata, per gli impianti eolici, in kW 60, dalla tabella A richiamata dall'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

L'aumento della soglia di potenza per la quale, innalzando la capacità, dai limiti ben più contenuti di cui alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, la costruzione dell'impianto risulta subordinata a procedure semplificate, comporta l'illegittimità della norma regionale, posto che maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente (sentenze nn. 194, 124 e 119 del 2010).

Emerge in tal modo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., avendo la legge regionale violato i principi della legge statale, nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza concorrente (sentenze nn. 366, 332, 168 e 124 del 2010).

3. – Analogamente, il nuovo testo del paragrafo 2.2.2. (quinto capoverso) dell'Allegato A del PEAR, come riformulato dal paragrafo *iii*) dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2010, stabilisce che gli impianti fotovoltaici non integrati per la produzione di energia elettrica di microgenerazione di potenza superiore a 200 kW ed inferiore ad 1 MW, ovunque ubicati, proposti dallo stesso soggetto, sia egli persona fisica o giuridica, e/o dallo stesso proprietario dei suoli di ubicazione dell'impianto, possono essere «costruiti ed eserciti con la DIA», anch'essi a condizione che siano posti ad una distanza non inferiore a 500 metri in linea d'aria.

Anche in tal caso, la norma regionale, prevedendo una soglia superiore a quella stabilita dalla legge statale per tali tipi di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (20 kW), si pone in contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2009, che contiene la normativa statale di principio in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Ne va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, paragrafo i), della legge della Regione Basilicata 15 febbraio 2010, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 e al Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale), che modifica il terzo capoverso del paragrafo 1.2.2.1. dell'Appendice A al PIEAR, parte integrante della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - l.r. n. 9/2007);

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, paragrafo iii), della stessa legge della Regione Basilicata n. 21 del 2010, che modifica il quinto capoverso del paragrafo 2.2.2. dell'Appendice A al PIEAR, parte integrante della citata legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 1° aprile 2011

Il cancelliere: MELATTI

11C0215

N. 108

Sentenza 23 marzo - 1° aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Stabilizzazione dei lavoratori dipendenti delle Comunità montane in servizio presso altri enti o aziende pubbliche - Introduzione di una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale in violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Trasformazione del rapporto di lavoro, da tempo determinato a tempo indeterminato, dei lavoratori dei servizi irrigui, degli impianti a fune di Camigliatello Silano, Lorica e Ciricilla e degli addetti ai servizi istituzionali - Assunzione a tempo indeterminato del personale precario dell'ARSSA, ente strumentale della Regione, con proroga dei contratti nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali - Stabilizzazione dei lavoratori precari, in violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 13.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Trasformazione dei contratti part-time del personale ex LSU/LPU in rapporti di lavoro full-time - Incidenza sulla disciplina dell'orario, regolato dalla contrattazione collettiva, con invasione della materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale - Contrasto con i vincoli imposti dalla normativa nazionale sulla spesa per il personale, espressione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 15, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 557-bis; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 6.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Personale ex LSU/LPU stabilizzato - Avvio di procedimenti finalizzati alla progressione di carriera mediante selezione interna - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.



- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 15, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (art. 117, terzo comma); d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 24; legge 4 marzo 2009, n. 15, art. 5.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Stabilizzazione, su domanda, delle unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che alla data del 1° aprile 2008 non hanno esercitato la facoltà di accedere al procedimento di stabilizzazione - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 15, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97; d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, commi 10-13.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Proroga al 31 dicembre 2012 del termine di validità delle graduatorie afferenti ai concorsi interni del personale regionale, già espletati mediante il sistema delle progressioni verticali non esaurite per effetto dell'avvenuto scorrimento - Trasferimento a domanda nei ruoli della Regione dei dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale, proveniente da enti pubblici e con almeno quattro anni di ininterrotto servizio senza limitazioni percentuali e senza predeterminazione di requisiti attitudinali - Applicazione della norma ai soli soggetti comandati presso le Giunte regionali e non a quelli ugualmente comandati presso altre strutture regionali - Violazione dei principi del pubblico concorso e di uguaglianza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 16, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Utilizzazione, per l'inserimento negli organici degli enti regionali e pararegionali, delle graduatorie del personale dichiarato idoneo sulla base di un concorso espletato in data anteriore al 2002 e non aperto al pubblico - Violazione dei principi del pubblico concorso, di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 17, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Individuazione di alcune categorie di soggetti quali destinatari delle misure e delle azioni di stabilizzazione occupazionale, con ampliamento della platea dei destinatari della originaria norma di stabilizzazione - Violazione dei principi del pubblico concorso di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, art. 19, comma 3, che modifica l'art. 2, comma 1, della legge reg. 19 novembre 2003, n. 20.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

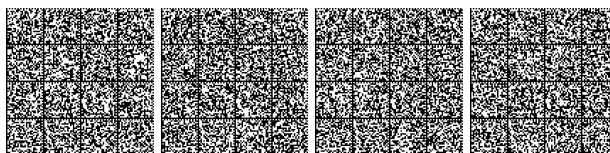
Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19, della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-26 aprile 2010, depositato in cancelleria il 28 aprile 2010 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2010.



Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il giudice relatore Luigi Mazzella;
Udito l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso depositato in cancelleria il 28 aprile 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento agli artt. 3, 97, 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42».

2. – L'art. 1, comma 3, prevede che «i lavoratori dipendenti delle Comunità montane che, all'entrata in vigore della impugnata legge regionale, prestano servizio presso altri Enti o aziende pubbliche, possono essere trasferiti ed inquadrati negli Enti o azienda pubbliche utilizzatrici». Secondo il Presidente del Consiglio, tale disposizione, nella parte in cui non circoscrive la sua stessa efficacia ai soli dipendenti a tempo indeterminato, introduce una generalizzata modalità di inquadramento riservato, in violazione del principio del concorso pubblico e dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

2.1. – Il Presidente del Consiglio censura poi l'art. 13 della legge reg. n. 8 del 2010, il quale, al comma 1, in materia di lavoro precario, dispone la trasformazione, da tempo determinato a tempo indeterminato, del rapporto di lavoro dei lavoratori dei servizi irrigui degli impianti a fune di Camigliatello Silano, Lorica e Ciriocilla e degli addetti ai servizi istituzionali e, al comma 2, prevede l'assunzione a tempo indeterminato del personale precario dell'ARSSA, disponendo che, nelle more, «i contratti in essere vengono prorogati fino all'espletamento delle procedure concorsuali finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato». Secondo il ricorrente, anche tale disposizione, prevedendo forme di assunzione a tempo indeterminato in assenza di concorso, viola il principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost.

2.2. – Il ricorrente censura poi i commi 1 e 3 dell'art. 15 della legge reg. n. 8 del 2010. Entrambe tali disposizioni – prevedendo, il primo la trasformazione dei contratti part-time del personale ex LSU/LPU [lavori socialmente utili/lavori di pubblica utilità] in rapporti lavoro full-time e il secondo le procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna – non sarebbero in linea con la normativa statale vigente e, in particolare, con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e con l'art. 76, comma 6, 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133, che impone agli Enti pubblici una rigorosa programmazione di spesa per il personale e fissa, per tale tipologia di spesa, una disciplina vincolistica. In tal modo, la norma violerebbe l'art. 117, comma 3, Cost., costituendo le norme statali interposte principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.2.1. – Il solo comma 1, poi, secondo il ricorrente, si porrebbe anche in contrasto con il Titolo III (da art. 40 e ss.) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), invadendo la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.

2.2.2. – D'altro canto, il comma 3, introducendo meccanismi di progressione di carriera mediante selezione interna, si porrebbe in contrasto con l'art. 24 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) e con l'art. 5 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti) e violerebbe, al contempo, i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.3. – Analoga censura è sollevata anche con riferimento all'art. 15, comma 5, della legge reg. n. 8 del 2010, il quale, disponendo che la Giunta regionale è autorizzata a stabilizzare, su espressa domanda degli interessati, le unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che, alla data del 1° aprile 2008, non hanno esercitato la facoltà di accedere al procedimento di stabilizzazione, configurerebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, una modalità di accesso riservato e lederebbe, in tal modo, il principio del concorso pubblico.



2.4. – Viene poi impugnata la norma contenuta nell'art. 16, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2010. Questa, disponendo la proroga, sino al 31 dicembre 2012, della validità delle graduatorie afferenti ai concorsi interni del personale regionale, già espletati mediante il sistema di progressioni verticali e che non risultano esaurite per effetto dell'avvenuto scorrimento ed autorizzando la Giunta regionale ad avviare procedimenti finalizzati alla progressione di carriera, si porrebbe in contrasto con la disciplina vincolistica dettata in materia di contenimento delle spese di personale della Regione dall'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'art. 5 della legge n. 15 del 2009, che prevedono l'obbligo del pubblico concorso, riservando al personale interno solo il 50 % dei posti disponibili e violerebbe, da un lato, l'art. 117, comma 3, Cost. (coordinamento della finanza pubblica), e, dall'altro il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.5. – Secondo il ricorrente, è illegittimo anche l'art. 16, comma 2, della legge reg. n. 8 del 2010, il quale prevede che i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale, proveniente da enti pubblici, che abbiano maturato, in tale posizione, almeno quattro anni di ininterrotto servizio, sono trasferiti, a domanda, nei ruoli organici della Regione, escludendo dal trasferimento il personale comandato ai sensi della legge reg. 13 maggio 1996, n. 7 (Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale), della legge reg. 26 marzo 1997, n. 8 (Norme sul riordino e sul funzionamento delle strutture speciali della Regione Calabria) e successive modifiche e integrazioni. Tale norma creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra gli stessi soggetti comandati presso la Regione, e in particolare tra quelli comandati presso gli uffici della Giunta e gli altri comandati presso altri uffici, escludendo, peraltro, gli altri soggetti in posizione di comando ai sensi delle leggi reg. n. 7 del 1996 e n. 8 del 1997, ancorché versino nelle medesime condizioni. La norma, pertanto, sarebbe priva di razionalità e violerebbe i principi di uguaglianza, oltre a quelli di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.6. – Il Presidente del Consiglio, poi, chiede che sia dichiarato illegittimo l'art. 17, comma 4, della medesima legge reg. n. 8 del 2010. Tale norma, autorizzando la Giunta regionale ad utilizzare – per l'inserimento negli organici degli Enti regionali, sub-regionali, società regionali in house e nei ruoli disponibili dell'Amministrazione regionale – le graduatorie del personale dichiarato idoneo con Det. 8 agosto 2002, n. 384, contrasterebbe con l'art. 1 della legge reg. 20 novembre 2009, n. 27 (Integrazioni alla legge reg. 31 luglio 2007, n. 32, recante "Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private"), che non consentirebbe un simile scorrimento di graduatoria, in tal modo violando anch'essa gli artt. 3 e 97 Cost. ed i principi, ivi contenuti, di ragionevolezza, uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione.

2.7. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, censura l'art. 19 della predetta legge regionale, il quale, nel modificare l'art. 2, comma 1, della legge reg. 19 novembre 2003, n. 20 (Norme volte alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili e di pubblica utilità), amplia la platea dei destinatari dell'originaria norma, dando vita ad una forma di stabilizzazione anche per il personale dipendente degli Enti non utilizzatori di lavoratori impegnati in attività socialmente utili e di pubblica utilità. In tal modo, anche tale norma configurerebbe una forma di accesso riservato, in violazione del principio del concorso pubblico e dei principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Considerato in diritto.

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42».

2. – L'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata dispone che i lavoratori dipendenti delle Comunità montane che, all'entrata in vigore della legge censurata, prestano servizio presso altri Enti o aziende pubbliche, possano essere trasferiti ed inquadrati negli Enti o aziende pubbliche utilizzatrici.

2.1. – Il successivo art. 13, comma 1, autorizza la trasformazione del rapporto di lavoro dei lavoratori dei servizi irrigui, degli impianti a fune di Camigliatello Silano, Lorica e Ciriocilla e degli addetti ai servizi istituzionali, da tempo determinato a tempo indeterminato, stabilendo che il Commissario Liquidatore dell'Azienda Forestale della Regione Calabria provveda all'assunzione a tempo indeterminato del personale precario individuato dall'art. 25, comma 1, della legge reg. 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge reg. 4 febbraio 2002, n. 8)» e



che, nelle more, i contratti in essere vengono prorogati fino all'espletamento delle procedure concorsuali finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato.

2.2. – L'art. 15, comma 1, della legge regionale richiamata dispone che, per garantire il più corretto utilizzo del personale ex LSU/LPU [Lavori socialmente utili / Lavori di pubblica utilità], assunto a tempo indeterminato con contratto part-time alle dipendenze della Regione ai sensi, il rapporto di lavoro del personale stabilizzato part-time verticale a 24 ore settimanali sia trasformato in rapporto di lavoro a tempo pieno a 36 ore settimanali.

La stessa disposizione, al comma 3, al fine di favorire lo sviluppo professionale delle risorse umane di cui al comma 1, autorizza la Giunta regionale ad avviare, nell'ambito della programmazione triennale, procedimenti finalizzati alla progressione di carriera mediante selezione interna effettuata tra il personale appartenente a tutte le categorie.

Il comma 5 del predetto art. 15, infine, autorizza la Giunta regionale a stabilizzare, su espressa domanda, le unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che alla data del 1° aprile 2008 non hanno esercitato la facoltà di accedere al procedimento di stabilizzazione, disponendo che anche a tali unità di personale si applichino le disposizioni di cui al comma 1.

2.3. – Il successivo art. 16, comma 1, della legge regionale in discorso, poi, proroga al 31 dicembre 2012 il termine di validità delle graduatorie afferenti ai concorsi interni del personale regionale, già espletati mediante il sistema delle progressioni verticali e che non risultano esaurite per effetto dell'avvenuto scorrimento, autorizzando la Giunta regionale ad avviare nell'ambito della programmazione triennale, procedimenti finalizzati alle progressioni di carriera. Inoltre, al comma 2, la norma dispone che i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale proveniente da Enti pubblici, che abbiano maturato in tale posizione almeno quattro anni di ininterrotto servizio, siano trasferiti, a domanda, nei ruoli organici della Regione, nei limiti della dotazione organica prevista nella programmazione triennale del personale e delle risorse disponibili.

2.4. – L'art. 17, comma 4, della legge regionale censurata, autorizza la Giunta ad utilizzare – per l'inserimento negli organici degli Enti regionali, sub-regionali, società regionali in house e nei ruoli disponibili dell'Amministrazione regionale – le graduatorie del personale già dichiarato idoneo con det. 8 agosto 2002, n. 384, ribaltando quanto in precedenza disposto da altra legge della Regione Calabria, la n. 27 del 2009. Quest'ultima, a sua volta, interpretando restrittivamente due precedenti disposizioni di legge regionale, chiariva che le stabilizzazioni (mediante concorso riservato) disposte dalle disposizioni previgenti, dovessero intendersi *una tantum*, e vietava esplicitamente lo scorrimento di graduatoria.

2.5. – L'art. 19 della predetta legge reg. n. 8 del 2010, infine, modifica l'art. 2, comma 1, della legge reg. 19 novembre 2003, n. 20 (Norme volte alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili e di pubblica utilità), inserendo, dopo le parole «Enti attuatori» le parole «nonché i soggetti avviati al lavoro ai sensi dell'articolo 7 del D. Dirig. reg. 6 aprile 2006, n. 3902», «pubblicato sul B.U.R.C. supplemento ordinario, n. 3 del 7 aprile 2006», disponendo che i benefici di cui alla legge reg. 19 novembre 2003, n. 20 siano applicabili anche ai lavoratori precari di cui all'art. 7 del citato D. Dirig. reg. 6 aprile 2006, n. 3902.

3. – La questione relativa all'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., è fondata.

Detta disposizione consente che i lavoratori dipendenti delle Comunità montane che, all'entrata in vigore della legge stessa, prestino servizio presso altri Enti o aziende pubbliche, siano inquadrati alle dipendenze dell'Ente o azienda presso cui sono utilizzati. In tal modo, si consente la stabilizzazione dei lavoratori comandati nei nuovi Enti, anche se titolari di meri rapporti precari. La norma censurata realizza, quindi, per tali lavoratori, una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale. Simile modalità di assunzione, escludendo o riducendo irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno, viola il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. La natura comparativa e aperta della procedura è, infatti, elemento essenziale del concorso pubblico, come questa Corte ha più volte ribadito (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 del 2010, n. 149 del 2010, n. 293 del 2009, n. 215 del 2009, n. 363 del 200, n. 205 del 2006).

3.1. – Anche la questione relativa all'art. 13 della legge regionale censurata, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., è fondata.

Il primo comma della predetta disposizione, invero, autorizza la stabilizzazione di lavoratori precari dei servizi irrigui e degli impianti a fune, senza concorso e senza alcuna verifica attitudinale, in contrasto con il principio di cui all'art. 97, terzo comma, Cost.

Il secondo comma, analogamente, dispone l'assunzione a tempo indeterminato, presso l'azienda forestale della Regione Calabria, di personale precario, senza predeterminazione di criteri attitudinali e senza richiedere la partecipazione ad alcuna prova selettiva concorsuale; in alternativa, la norma autorizza la proroga dei contratti a tempo determinato fino all'espletamento di concorsi, ma non prevede alcun termine per l'indizione dei medesimi. Pertanto, entrambe le modalità di assunzione comportano, di fatto, una sorta di stabilizzazione senza concorso dei lavoratori precari, in violazione del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. (*ex plurimis* sentenza n. 7 del 2011).



3.2. – La questione relativa all'art. 15, comma 1, della legge regionale censurata è fondata, sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ordinamento civile), sia con riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

L'art. 15, comma 1, prevedendo la trasformazione dei contratti a tempo parziale del personale ex LSU/LPU in rapporti di lavoro a tempo pieno, incide sulla disciplina dell'orario, regolato dalla contrattazione collettiva. In tal modo, la disposizione regionale detta una norma attinente alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro e, dunque, incide sulla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 324 del 2010).

La norma regionale censurata è, inoltre, illegittima anche con riferimento alla lesione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Con l'introduzione di procedure finalizzate alla progressione di carriera mediante selezione interna, la stessa si pone in contrasto con l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva, e con il comma 557-bis della medesima disposizione della predetta legge statale, che estende tale obbligo di riduzione anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e a tutti i rapporti precari in organismi e strutture facenti capo alla Regione. Inoltre, la norma censurata contrasta anche con l'art. 76, comma 6, 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133, che, al comma 6, prevede l'adozione di un d.P.C.M. per la riduzione delle spese del personale e, al comma 7, vieta esplicitamente agli Enti nei quali l'incidenza delle spese del personale è pari al 40% di procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale. Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa Corte, «...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

3.3. – La questione, relativa all'art. 15, comma 3, della legge regionale censurata, è fondata.

Detta norma autorizza la Giunta regionale ad avviare procedimenti per la progressione di carriera, mediante selezione interna effettuata tra il personale appartenente a tutte le categorie, laddove l'art. 24 del d.lgs. n.150 del 2009 e l'art. 5 della legge n. 15 del 2009 prevedono espressamente, per le progressioni di carriera, l'obbligo del pubblico concorso, riservando al personale interno solo il 50% dei posti disponibili. La disposizione viola i principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. Come, infatti, questa Corte, ha più volte chiarito, la progressione nei pubblici uffici deve avvenire sempre per concorso e previa rideterminazione della dotazione organica complessiva (sentenze n. 7 del 2011, n. 159 del 2005, n. 274 del 2003, n. 218 del 2002, n. 1 del 1999 e n. 478 del 1995).

L'accoglimento della questione sollevata con riferimento ai principi suindicati comporta l'assorbimento della censura sollevata con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost.

3.4. – La questione avente ad oggetto l'art. 15, comma 5, della legge regionale censurata, è fondata.

La norma autorizza la Giunta regionale, su espressa domanda degli interessati facenti parti delle unità LSU/LPU in servizio presso gli uffici regionali che, alla data del 1° aprile 2008, non abbiano esercitato la facoltà di accedere al procedimento appositamente previsto, a stabilizzare senza concorso tutti i lavoratori socialmente utili già impiegati dalla Regione, senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione. Essa, ponendosi in contrasto con le nuove previsioni recate dall'art. 17, commi 10 - 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 3 agosto 2009, n. 102, che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabilisce nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti, configura una modalità di accesso riservato agli uffici pubblici, ritenuta costituzionalmente illegittima dalla costante giurisprudenza della Corte. Quest'ultima, infatti, nella prospettiva di valorizzare le professionalità maturate all'interno dell'amministrazione, ha ammesso la stabilizzazione di contratti di lavoro precario, in deroga al principio del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., solo entro limiti percentuali tali da non pregiudicare il prevalente carattere aperto delle procedure di assunzione nei pubblici uffici (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 e n. 149 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009, n. 363 e n. 205 del 2006).

3.5. – Anche la questione, riguardante l'art. 16, commi 1 e 2, della predetta legge regionale, è fondata.



Il primo comma della norma censurata prevede una modalità di progressione verticale nel sistema di classificazione, basata sui risultati di un concorso già espletato e non già sull'indizione di nuovi concorsi *ad hoc*. Essa, invero, dispone che i candidati vincitori dei concorsi precedentemente svolti siano riclassificati e che le relative graduatorie siano rese utilizzabili per i successivi tre anni. In tal modo, essa si pone in contrasto con il principio, costantemente affermato da questa Corte, in base al quale la progressione nei pubblici uffici deve avvenire sempre per concorso e previa rideterminazione della dotazione organica complessiva (sentenze n. 7 del 2011 e n. 478 del 1995).

Il secondo comma dello stesso articolo dispone che i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2010 in posizione di comando presso gli uffici della Giunta regionale proveniente da Enti pubblici, che abbiano maturato in tale posizione almeno quattro anni di ininterrotto servizio, siano trasferiti, a domanda, nei ruoli organici della Regione. In tal modo, esso autorizza la stabilizzazione di tutto il personale comandato, senza limitazioni percentuali e senza predeterminazione di requisiti attitudinali. Viola, pertanto, il principio dell'accesso agli uffici pubblici mediante pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost., anche con riferimento al necessario carattere aperto dello stesso (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 e n. 149 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009, n. 363 e n. 205 del 2006). Inoltre, indirizzandosi ai soli soggetti comandati presso le Giunte regionali e non a quelli ugualmente comandati presso altre strutture regionali, la norma censurata determina anche una disparità di trattamento di situazioni uguali, in violazione del principio di cui all'art. 3, Cost.

3.6. – La questione, riguardante l'art. 17, comma 4, della legge regionale censurata, è fondata.

Detta norma consente alla Giunta di utilizzare – per l'inserimento negli organici degli Enti regionali e pararegionali – le graduatorie del personale dichiarato idoneo sulla base di un concorso espletato in data anteriore al 2002 e non aperto al pubblico, autorizzando, dunque, lo scorrimento delle graduatorie in assenza di un nuovo pubblico concorso *ad hoc*. In tal modo, la disposizione viola il principio del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici e quelli di uguaglianza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost. (v. sentenza n. 7 del 2011).

3.7. – E', infine, fondata, anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 19 della predetta legge regionale, come integrato dall'*errata corrige* pubblicata sul BUR del 1° aprile 2010.

Detta norma, nel modificare l'art. 2, comma 1, della legge reg. n. 20 del 2003, individua alcune categorie di soggetti quali destinatari delle misure e delle azioni di stabilizzazione occupazionale dei bacini, precisando che i benefici di cui alla legge citata sono applicabili anche ai lavoratori precari di cui all'art. 7 del decreto dirigenziale regionale 6 aprile 2006, n. 3902.

In tal modo, la norma regionale determina un sostanziale ampliamento della platea dei destinatari della originaria norma di stabilizzazione, consentendone l'assunzione in mancanza di pubblico concorso, e configura, per tali lavoratori, una modalità di accesso riservato, in contrasto con il carattere aperto e pubblico del reclutamento nei pubblici uffici, richiesto dall'art. 97 Cost. (sentenze n. 7 del 2011, n. 235 e n. 149 del 2010, 293 e n. 215 del 2009, n. 363 e n. 205 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 13, 15, commi 1, 3 e 5, 16, commi 1 e 2, 17, comma 4, e 19 della legge della Regione Calabria 26 febbraio 2010, n. 8, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4 della legge reg. n. 8 del 2002). Modifiche all'art. 11 della legge reg. 30 dicembre 2009, n. 42».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

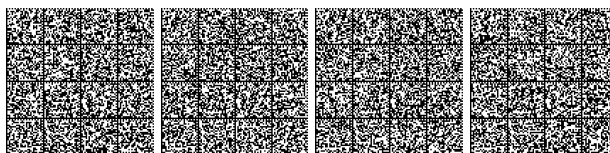
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 1° aprile 2011.

Il cancelliere: MELATTI



N. 109

Sentenza 23 marzo - 1° aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale - Possibilità di nominare, con d.P.C.M., commissari straordinari delegati dotati di ampi poteri con riferimento agli interventi da effettuare nel territorio nazionale - Attribuzione al Ministero dell'ambiente delle conseguenti attività di coordinamento e di verifica - Mancato rinvio, per l'applicazione della denunciata normativa al territorio della Provincia autonoma di Trento, alle procedure stabilite dagli artt. 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 381 del 1974 - Violazione della competenza legislativa provinciale in materia di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche nonché di utilizzazione delle acque pubbliche - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Estensione dell'efficacia della declaratoria di incostituzionalità anche alla Provincia autonoma di Bolzano - Assorbimento di ogni altro profilo.

- D.l. 30 dicembre 2009, n. 195, art. 17, commi 1, primo e secondo periodo, e 2, primo periodo, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, n. 13, 9, primo comma, n. 9, 14, terzo comma, e 16, primo comma; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 1, 5, quarto comma, 8, 33, 34 e 35 (Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, nn. 1, 5, 6, 17 e 24, 9, primo comma, n. 10, 14, secondo comma, e Titolo VI; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; principio di leale collaborazione).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

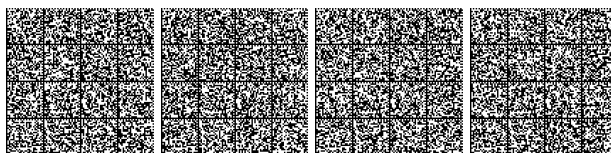
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile) convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 28 aprile 2010, depositato in cancelleria il 3 maggio 2010 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — La Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale, con ricorso notificato il 28 aprile 2010 al Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 3 maggio 2010, ha promosso in via principale questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti della Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), come convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 27 febbraio 2010, n. 48, S.O., «nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso, ed in particolare nella parte in cui rende applicabile tale disposizione alla Provincia autonoma di Trento».

2. — La Provincia ha prospettato, in ordine alla norma censurata, la violazione: 1) dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e precisamente: dell'articolo 8, comma primo, nn. 1, 5, 6, 13, 17 e 24; dell'articolo 9, nn. 9 e 10; dell'art. 14, commi 2 e 3; dell'art. 16, nonché del titolo VI; 2) delle norme di attuazione di cui al d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); di cui al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); di cui al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); 3) del principio di leale collaborazione.

La ricorrente osserva che le Province autonome hanno competenza legislativa primaria in materia di «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, n. 13, dello statuto), di «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, n. 24, dello statuto), di «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, n. 17, dello statuto), di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, n. 5, dello statuto), di «tutela del paesaggio» (art. 8, n. 6, dello statuto). Inoltre, le Province autonome sono dotate di competenza legislativa concorrente in materia di «utilizzo delle acque pubbliche» (art. 9, n. 9, dello statuto) e di «igiene e sanità» (art. 9, n. 10, dello statuto).

Ai sensi dell'art. 16 dello statuto, nelle materie di competenza legislativa provinciale spettano alle Province autonome le relative potestà amministrative.

Il titolo VI dello statuto speciale e le relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268 del 1992 cit.) assicurano alle Province autonomia finanziaria nelle materie di propria competenza.

L'art. 14 dello statuto medesimo dispone (tra l'altro) che «l'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della Provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base ad un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della Provincia in seno ad un apposito comitato».

La ricorrente prosegue rimarcando che le menzionate norme statutarie sono state attuate ed integrate dalle norme di attuazione di cui agli atti normativi dianzi citati.

In particolare, a suo avviso, viene in rilievo il d.P.R. n. 381 del 1974, il cui art. 1 trasferisce alle Province autonome (tra l'altro) le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, mentre l'art. 5, comma 1, del medesimo decreto demanda alle Province stesse tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico (del pari trasferito) e il comma 4 aggiunge che il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche (PGUAP), contemplato dall'art. 14 del d.P.R. n. 670 del 1972, vale anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale.

Inoltre, l'art. 7 del citato d.P.R. delega alle Province autonome l'esercizio delle funzioni statali in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria e l'art. 8, comma 1, nel disciplinare il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche, stabilisce che esso (tra l'altro) deve contenere «le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di tutela del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della Provincia interessata».

La ricorrente riferisce, poi, che con d.P.R. 15 febbraio 2006 è stato reso esecutivo il Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche relativo alla Provincia di Trento e ne illustra i contenuti con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nonché alla tutela dal rischio idrogeologico e alle misure di prevenzione per le aree a rischio. Osserva che il capo IV del d.P.R. ora citato è dedicato appunto alle «aree a rischio idrogeologico», delle quali definisce la nozione e la suddivisione in quattro classi di gravosità crescente, in funzione del livello di pericolosità dell'evento, della



possibilità di perdite di vite umane e del valore dei beni presenti (art. 15). Infine, sottolinea che, a parte le competenze specifiche nel settore della difesa del suolo e delle acque, i lavori connessi alla difesa del suolo si traducono tutti in lavori pubblici di interesse provinciale, di competenza piena della Provincia.

In questo quadro, la ricorrente ritiene palese che, in virtù delle disposizioni statutarie, delle citate norme di attuazione nonché delle determinazioni assunte dallo Stato e dalla Provincia stessa in esecuzione di esse, la ricorrente medesima sia dotata di competenza legislativa ed amministrativa nella materia della difesa del suolo dal rischio idrogeologico.

Tanto premesso, essa illustra le norme censurate, costituenti – in quanto riferite alla Provincia di Trento – oggetto dell'impugnazione.

Tali disposizioni (art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del d.l. n. 195 del 2009, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 26 del 2010), stabiliscono che, nelle circostanze in esse previste – connesse alla necessità d'intervenire con urgenza nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico – in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere dette situazioni, e comunque non oltre tre anni dall'entrata in vigore del decreto-legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile, nonché i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, possono essere nominati commissari straordinari delegati. La nomina avviene ai sensi dell'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2 (primo periodo). I commissari attuano gli interventi previsti dalla norma in questione (secondo periodo). Infine, il comma 2, primo periodo, riguarda l'attività di coordinamento delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione degli interventi, nonché quella di verifica, attuata dai commissari che promuovono le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi stessi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato art. 20, comma 4.

La Provincia ricorda che i piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, cui la normativa censurata si riferisce, sono attualmente disciplinati dall'art. 67, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che demanda l'approvazione dei piani stessi alle Autorità di bacino, le quali provvedono anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali.

Lo stesso testo dispone che i detti piani straordinari devono ricomprendere in via prioritaria le aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e che essi «contengono in particolare l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale».

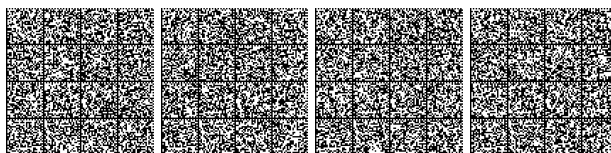
La ricorrente segnala ancora che la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria per l'anno 2010), nell'art. 2, comma 240, dispone degli stanziamenti destinandoli ai menzionati piani straordinari; e, quanto al ruolo dei commissari, menziona l'art. 20 del d.l. 29 novembre 1998 (*recte*: 2008), n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), a sua volta richiamato dalla normativa censurata, sottolineando, in particolare, il comma 4 che contempla i poteri dei detti commissari.

Dopo aver posto in luce che la normativa *de qua* certamente si applica anche al territorio provinciale (come si evince dal riferimento ai presidenti delle Province autonome, di cui all'impugnato art. 17, comma 1), la ricorrente deduce la violazione delle proprie competenze legislative ed amministrative, facendo leva sulle disposizioni che le conferiscono la competenza in materia di opere idrauliche e di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, nonché su quelle che attribuiscono al PGUAP lo scopo di difesa del suolo e lo equiparano ai piani di bacino di rilievo nazionale. Proprio sulla base di tale competenza essa si è dotata, d'intesa con lo Stato, di uno strumento completo di tutela dal rischio idrogeologico, qual è appunto il PGUAP, reso esecutivo col d.P.R. 15 febbraio 2006.

Pertanto – prosegue la Provincia di Trento – la difesa del suolo dal rischio idrogeologico avrebbe, nel territorio della Provincia stessa, una disciplina speciale, di derivazione statutaria, concordata con lo Stato, che pienamente le riconoscerebbe la relativa competenza.

Invece, le norme impugnate regolerebbero gli interventi diretti a rimuovere le suddette situazioni di rischio prevedendo la possibilità di attribuire la competenza operativa ad un organo straordinario statale, dotato di ampi poteri sostitutivi e di deroga ad ogni disposizione vigente, nonché con ampiezza di poteri tale da interferire con il sistema trentino di tutela, sovrapponendosi in particolare al PGUAP. Ne deriverebbe la violazione delle citate norme statutarie e di attuazione, nonché dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che esclude la diretta applicabilità delle leggi statali nelle materie di competenza provinciale.

Questa competenza non potrebbe essere negata riconducendo la difesa del suolo alla materia ambientale e da ciò traendo la conclusione per affermare la competenza statale in forza dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. Infatti,



come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 45 del 2010 in relazione alla parallela competenza provinciale in materia di lavori pubblici, la “maggiore autonomia” conferita alla Provincia dallo statuto impedirebbe che ad essa possano applicarsi come tali le clausole di competenza statale, fermi restando i meccanismi che nel quadro statutario prevedono il coordinamento delle competenze provinciali con quelle statali (è richiamata anche la sentenza n. 226 del 2009).

Inoltre, le opere in cui si dovrebbe tradurre l’attività dei commissari rientrerebbero tutte nella categoria dei lavori pubblici di interesse provinciale, spettante alla piena competenza della ricorrente sia legislativa che amministrativa.

Ancora, sarebbe violato anche l’art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, in forza del quale «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione». Invero, aggiunge la ricorrente, le norme censurate conferiscono ad organi statali funzioni amministrative in una materia spettante alle Province autonome.

Né la competenza statale potrebbe giustificarsi sulla base del riferimento alle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità d’intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, perché l’urgenza non sarebbe un presupposto sufficiente per superare il riparto di competenze fissato dalle norme di attuazione. Tali situazioni andrebbero affrontate con gli strumenti previsti dalle medesime norme, cioè con i poteri di ordinanza fatti salvi dall’art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 266 del 1992 e con i poteri sostitutivi statali, nei limiti in cui essi siano consentiti.

La ricorrente chiarisce che, con la proposta impugnazione, non intende negare le competenze che – nell’evidente interesse della popolazione provinciale – le stesse norme di attuazione assegnano allo Stato nella materia della protezione civile, previste dal d.P.R. n. 381 del 1974. Al contrario, la struttura stessa di tali competenze, e i rapporti che ne risultano tra lo Stato e la Provincia autonoma, dimostrerebbero la fondatezza delle censure formulate.

La Provincia di Trento richiama l’art. 33 delle citate norme di attuazione, che rende applicabili nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige le norme di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 996 (Norme sul soccorso e l’assistenza alle popolazioni colpite da calamità-Protezione civile), qualora insorgano «situazioni di danno o di pericolo che per la loro natura ed estensione non possono essere fronteggiate con l’esercizio delle competenze proprie o delegate delle Province e con l’impiego delle organizzazioni di uomini e di mezzi di cui dispongono»; l’art. 34 delle medesime, in base al quale alla dichiarazione di cui all’art. 5 della legge n. 996 del 1970, ed alla nomina del commissario ivi previsto, si provvederà d’intesa con i presidenti delle giunte provinciali, ovvero con il presidente della giunta della provincia interessata; l’art. 35, il quale precisa che «gli interventi dello Stato hanno carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali e l’applicazione delle norme di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 998, non incide sulla competenza della regione e delle province né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti» e che «ai fini dell’applicazione del quarto comma dell’articolo 5 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, il commissario provvede in particolare al coordinamento degli interventi dello Stato con quelli effettuati dagli organismi della regione e delle province, nel rispetto del disposto di cui al comma precedente».

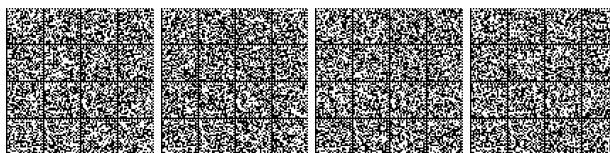
Sarebbe evidente, dunque, che persino nel quadro della protezione civile resterebbe esclusa qualsiasi competenza dello Stato in casi diversi da quelli indicati e che il pur necessario intervento statale, in situazioni destinate a superare le possibilità d’intervento della Provincia, sarebbe previsto in un quadro d’intesa e di condivisione.

In ogni caso, qualora gli interventi di cui alle disposizioni impugnate si dovessero ritenere riferiti alle situazioni di emergenza, come definite nel quadro della normativa ora ricordata, la Provincia non negherebbe certo, in tali limiti, la competenza statale, a condizione che s’intendano richiamati anche i meccanismi d’intesa e di coordinamento di cui alle citate disposizioni.

Infine, in via subordinata, qualora questa Corte dovesse ritenere non fondate le censure illustrate, l’art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, sarebbe comunque illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, non essendo sufficiente, nelle situazioni date, la mera consultazione dei Presidenti delle Regioni, ed essendo invece necessaria l’intesa con la Provincia, sia ai fini della nomina dei commissari, sia nella fase di attuazione degli interventi, avuto riguardo all’evidente intreccio tra questi e le competenze provinciali sopra elencate. Anche l’art. 17, comma 2, si porrebbe in contrasto col principio di leale collaborazione, non prevedendo l’intesa nel momento in cui il Ministero svolge l’attività di verifica e coordinamento degli interventi.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il giorno 1 giugno 2010, chiedendo il rigetto del ricorso.

Dopo aver richiamato il tenore delle disposizioni impugnate, la difesa dello Stato sostiene che gli argomenti addotti dalla Provincia autonoma sarebbero non fondati perché, come riconosciuto dalla medesima ricorrente, le citate disposizioni riguarderebbero interventi diretti a disciplinare la difesa del suolo, materia non compresa tra quelle statutarie e rientrante, invece, nella competenza esclusiva statale, relativa alla «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», come affermato, anche di recente, da questa Corte con sentenza n. 232 del 2009.



La competenza in materia di tutela dell'ambiente risulterebbe attribuita alla competenza esclusiva dello Stato ancor prima della legge costituzionale n. 3 del 2001, mentre non risulterebbe attribuita da alcuna disposizione statutaria alla competenza provinciale.

Sarebbe vero che la disciplina impugnata andrebbe ad intrecciarsi con ambiti di competenza statutaria, anche di tipo primario, ma sarebbe anche vero che la competenza primaria della Provincia dovrebbe essere esercitata nei limiti di cui all'art. 4 (dello statuto di autonomia), che prevede in modo espresso la soglia dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Pertanto il legislatore statale non dovrebbe prevedere forme d'intesa con la Provincia autonoma, le cui competenze risulterebbero rispettate con l'acquisizione del previsto parere del Presidente della Provincia interessata.

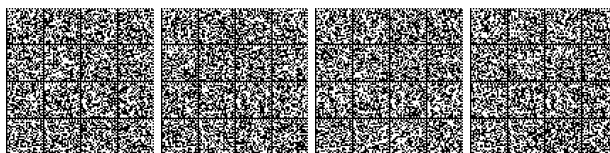
4. — In prossimità dell'udienza di discussione, la ricorrente ha depositato memoria con la quale, ribadendo gli argomenti già formulati, ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso in via principale questione di legittimità costituzionale – in riferimento: *A*) allo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige) e precisamente: all'articolo 8, comma primo, numeri 1, 5, 6, 13, 17 e 24; all'articolo 9, numeri 9 e 10; all'articolo 14, commi 2 e 3; all'articolo 16; al titolo VI; *B*) alle norme di attuazione di cui al d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); di cui al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); di cui al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige in materia di energia); di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); *C*) al principio di leale collaborazione – dell'articolo 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo e altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla protezione civile), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, «nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso, ed in particolare nella parte in cui rende applicabile tale disposizione alla Provincia autonoma di Trento».

2. — La norma impugnata – sotto la rubrica «Interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale» – per quanto qui interessa, dispone che: «1. In considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità di intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico e comunque non oltre i tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile per i profili di competenza, ed i presidenti delle regioni o delle province autonome interessate, possono essere nominati commissari straordinari delegati, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, con riferimento agli interventi da effettuare nelle aree settentrionale, centrale e meridionale del territorio nazionale, come individuate ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. I commissari attuano gli interventi, provvedono alle opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato articolo 20, comma 4, del citato n. 185 del 2008. (...)».

2. L'attività di coordinamento delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1, nonché quella di verifica, fatte salve le competenze attribuite dalla legge alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, sono curate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che vi provvede sentito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile per i profili di competenza, con le proprie strutture anche vigilate, ivi incluso un ispettorato generale, cui è preposto un dirigente di livello dirigenziale generale e con due dirigenti di livello dirigenziale del medesimo Ministero, con incarico



conferito anche in soprannumero rispetto all'attuale dotazione organica, ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. (...)».

3. — La ricorrente rileva che le Province autonome hanno competenza legislativa primaria in materia di «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, n. 13 dello statuto), e richiama le specifiche disposizioni statutarie e di attuazione che, a suo avviso, danno fondamento alla competenza suddetta (come meglio esposto in narrativa). Pone l'accento, tra l'altro, sull'art. 14 dello statuto medesimo, in forza del quale «l'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della Provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base ad un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della Provincia in seno ad un apposito comitato»; ed osserva che con d.P.R. 15 febbraio 2006 è stato reso esecutivo il detto piano generale relativo alla Provincia di Trento e ne illustra i contenuti con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nonché alla tutela dal rischio idrogeologico e alle misure di prevenzione per le aree a rischio.

La Provincia di Trento, poi, illustra il contenuto delle disposizioni oggetto dell'impugnazione, rimarca che esse certamente si applicano anche al territorio provinciale (come si evince dal riferimento ai presidenti delle Province autonome), ribadisce la propria competenza nella materia *de qua* e, dopo aver chiarito che, con la proposta impugnazione, essa non intende negare le competenze che – nell'evidente interesse della popolazione provinciale – le stesse norme di attuazione assegnano allo Stato nella materia della protezione civile (sono richiamati, in particolare, gli artt. 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 381 del 1974), deduce che, persino nel quadro di essa, resterebbe esclusa qualsiasi competenza dello Stato in casi diversi da quelli indicati e che il pur necessario intervento statale, in situazioni destinate a superare le possibilità d'intervento della Provincia, sarebbe previsto in un contesto d'intesa e di condivisione.

In via subordinata, la normativa impugnata sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione.

4. — La questione è fondata, nei sensi di seguito precisati.

4.1. — La normativa censurata ha chiaramente carattere straordinario, come si evince dal rilievo che è destinata ad operare, al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, «in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico e comunque non oltre i tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Essa si applica all'intero territorio nazionale, essendo relativa «agli interventi da effettuare nelle aree settentrionale, centrale e meridionale», come individuate ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ed attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di nominare, con la procedura nella normativa stessa prevista, commissari straordinari delegati.

Tali organi attuano gli interventi, provvedono alle opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati, e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività necessarie per la realizzazione degli interventi stessi.

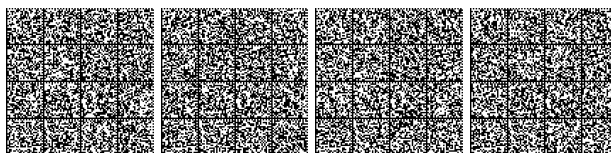
Ciò posto, si osserva che, come questa Corte ha già chiarito, le attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (*ex plurimis*: sentenze n. 341 del 2010; n. 254, n. 246 e n. 232 del 2009).

Tuttavia, nel caso di specie, sussiste anche una competenza primaria della Provincia autonoma di Trento.

Essa è desumibile, in primo luogo, dall'art. 8, primo comma, n. 13, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che demanda alle Province la potestà di emanare norme legislative, entro i limiti indicati dall'art. 4 (cioè in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica), in materia, tra l'altro, di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche. A tale nozione (con particolare riguardo al concetto di "prevenzione") è riconducibile anche il rischio idrogeologico, ancorché esso non formi oggetto di una previsione specifica, considerata anche la competenza legislativa attribuita alla provincia in materia di utilizzazione delle acque pubbliche (escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico), ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9, dello statuto di autonomia.

Inoltre, va richiamato l'art. 14, terzo comma, dello statuto speciale, a norma del quale «L'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno ad un apposito comitato». L'art. 1 del d.P.R. n. 381 del 1974 dispone che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia (tra l'altro) di urbanistica, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di lavori pubblici d'interesse provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciali e quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e di Bolzano ai sensi e nei limiti di cui agli artt. 8, 9 e 16 dello statuto di autonomia, e con l'osservanza delle norme di cui allo stesso decreto n. 381 del 1974.

L'art. 5, quarto comma, di quest'ultimo atto prescrive che il detto piano (denominato piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche) vale anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale, aggiungendo che «Il Ministro dei lavori pubblici nella sua qualità di presidente del comitato istituzionale delle relative



autorità di bacino di rilievo nazionale, ed il presidente della provincia interessata assicurano, mediante apposite intese, il coordinamento e l'integrazione delle attività di pianificazione nell'ambito delle attribuzioni loro conferite dal presente decreto e dalla legge 18 maggio 1989, n. 183». L'art. 8 dello stesso decreto, nel primo comma, stabilisce che il piano generale «deve programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua, con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata». La medesima norma, nel secondo comma, precisa che «Il progetto di piano è predisposto per ciascuna provincia in seno ad un apposito comitato, d'intesa tra tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti della provincia interessata, entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto. I rappresentanti sono designati rispettivamente dal presidente del Consiglio dei ministri e dalla giunta provinciale». I commi successivi, poi, dettano il procedimento per l'adozione del piano, disponendo che esso, una volta deliberato d'intesa tra i rappresentanti statali e provinciali, «è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica su proposta, conforme all'intesa raggiunta, del Ministro per i lavori pubblici e del presidente della provincia interessata».

In forza di tali disposizioni, il piano generale relativo al territorio della provincia autonoma di Trento è stato reso esecutivo con d.P.R. 15 febbraio 2006. Esso contiene, tra l'altro, una specifica disciplina delle aree a rischio idrogeologico, suddivise, ai sensi degli artt. 15 e seguenti, in quattro classi di gravosità crescente (da R1 a R4), individuate, perimetrate e classificate secondo i criteri nella disciplina stessa previsti.

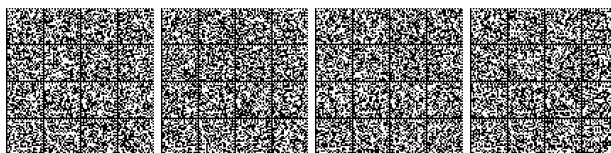
Va, ancora, considerato che il citato d.P.R. n. 381 del 1974, all'art. 33, stabilisce che, nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, le norme di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 996 (Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità-Protezione civile), trovano applicazione all'insorgere di situazioni di danno o di pericolo, che per la loro natura ed estensione non possono essere fronteggiate con l'esercizio delle competenze proprie o delegate delle Province e con l'impiego delle organizzazioni di uomini e di mezzi di cui dispongono. Il successivo art. 34 dispone che alla dichiarazione di cui all'art. 5 della legge n. 996 del 1970, ed alla nomina del commissario previsto dal medesimo articolo, si provvederà d'intesa con i Presidenti delle giunte provinciali, ove la calamità riguardi i territori di entrambe le Province, ovvero con il Presidente della giunta della provincia interessata ove solo una delle due sia stata colpita. L'art. 35 precisa che gli interventi dello Stato hanno carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali e che l'applicazione delle norme di cui alla legge n. 996 del 1970 non incide sulla competenza della Regione e delle Province né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti. Aggiunge, altresì, nel secondo comma, che, ai fini dell'applicazione dell'art. 5, comma 4, della legge ora citata (norma che, ai fini della necessaria unità, affida al commissario la direzione dei servizi di soccorso, con l'obbligo di avvalersi della collaborazione degli organi regionali e degli enti locali interessati), il detto commissario provvede in particolare al coordinamento degli interventi dello Stato con quelli effettuati dagli organismi della Regione e delle Province, nel rispetto del disposto di cui al comma precedente.

5. — In questo quadro normativo — fermo il punto che, ai sensi dell'art. 16, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nelle materie e nei limiti entro cui la Regione o la Provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla Regione e dalla Provincia — si deve osservare che, con riferimento alla difesa del suolo dal rischio idrogeologico, sussiste un concorso di competenze di cui lo stesso legislatore statale ha tenuto conto, prevedendo incise forme di collaborazione.

Ciò si evince dalla normativa dianzi citata, nella quale è frequente la previsione dell'intesa ed è posta in luce l'esigenza del reciproco rispetto delle competenze statali e della Provincia interessata.

La normativa impugnata, però, pur facendosi carico della necessità d'intervenire con urgenza nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico in attesa di completare la riforma della disciplina relativa alla difesa del suolo, non ha tenuto adeguato conto dei suddetti profili, nell'introdurre la possibilità di nominare commissari straordinari, cui sono affidati poteri molto ampi, nonché i poteri di sostituzione e di deroga di cui all'art. 20, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni. Quest'ultima norma attribuisce al commissario, fin dal momento della nomina, i poteri, anche sostitutivi degli organi ordinari o straordinari, provvedendo in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico, fermo restando l'osservanza di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, 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, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La nomina dei commissari avviene con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti gli organi e gli uffici nella norma indicati, tra cui i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.



Questo è l'unico momento di coinvolgimento previsto per la Provincia ricorrente, momento che non può certo considerarsi adeguato, sia perché circoscritto alla sola fase iniziale della nomina, sia perché limitato alla forma partecipativa più debole, cioè al parere, mentre nulla è stabilito, con riguardo al ruolo della Provincia autonoma, per le fasi e le determinazioni successive. La normativa impugnata, dunque, in relazione al territorio della Provincia di Trento si rivela lesiva della competenza legislativa primaria di quest'ultima, ponendosi in contrasto con gli artt. 8, primo comma, n. 13, 9, primo comma, n. 9, 14, terzo comma e 16, primo comma, dello statuto di autonomia, in riferimento agli artt. 1, 5, quarto comma, 8, 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 381 del 1974 (come questa Corte ha più volte affermato, anche le norme di attuazione dello statuto speciale possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità: *ex multis*: sentenze nn. 287 e 263 del 2005).

In effetti, proprio i tre articoli da ultimo citati (in materia di protezione civile) ben definiscono i rapporti tra lo Stato e le Province autonome in relazione al territorio di queste ultime, realizzando un equilibrato bilanciamento tra le competenze sopra ricordate, con il richiamo alla legge n. 996 del 1970 nei sensi previsti dall'art. 33, la previsione dell'intesa di cui all'art. 34 e l'attribuzione agli interventi dello Stato del carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali (art. 35), con la precisazione che l'applicazione delle norme di cui alla citata legge n. 996 del 1970 non incide sulle competenze della Regione e delle Province autonome né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti.

Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, nella parte in cui non rinvia, per l'applicazione di detta normativa al territorio della Provincia autonoma di Trento, alle procedure di cui agli artt. 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 381 del 1974.

Ogni altro profilo rimane assorbito.

La dichiarazione d'illegittimità costituzionale nei sensi predetti, essendo basata sulla violazione del sistema statuario del Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo e altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, per la parte in cui non rinvia, per l'applicazione di detta normativa al territorio delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alle procedure di cui agli articoli 33, 34 e 35 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

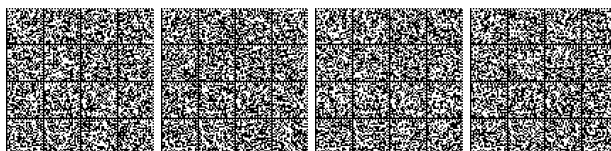
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 1° aprile 2011.

Il cancelliere: MELATTI



N. 110

Ordinanza 23 marzo - 1° aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Dirigenza regionale - Trattamento economico dei responsabili dei Servizi di Gabinetto e dei direttori di servizio incaricati di specifiche funzioni - Attribuzione della retribuzione di posizione pari alla misura massima prevista dai contratti collettivi, incrementata di percentuali tra il 25 e il 40 per cento - Ricorso del governo - Sopravvenuta modifica delle disposizioni censurate - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10, art. 22, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, secondo comma, lett. l); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 22, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, della legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 maggio – 7 giugno 2010, depositato in cancelleria l'8 giugno 2010 ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2010.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

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

Ritenuto che, con ricorso notificato il 31 maggio 2010 e depositato l'8 giugno 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato – in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera l), 3 e 97 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 22, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, della legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10, pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale n. 10 del 1° aprile 2010;

che la norma impugnata, avente come rubrica iniziale «Trattamento economico dei responsabili dei Servizi di Gabinetto e dei direttori di servizio incaricati di specifiche funzioni», disciplinava tale trattamento, prevedendo tra le componenti retributive la «retribuzione di posizione», (espressione che indica una o più voci retributive accessorie distinte dallo stipendio tabellare e riferibili alle attività concretamente svolte dal dirigente, integrate da altra voce variabile connessa ai risultati gestionali conseguiti), incrementata secondo valori percentuali stabiliti nella medesima norma;

che, come il ricorrente espone, «la materia retributiva, a mente della previsione degli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165/2001, è regolata dalla Contrattazione Collettiva Nazionale»;

che, ad avviso della difesa dello Stato, le disposizioni censurate sarebbero state in palese contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e quindi dei rapporti di lavoro regolati, come nella specie, mediante la contrattazione collettiva, con efficacia vincolante anche per le Regioni (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004);

che, nel caso in esame, la Regione Molise non si sarebbe limitata a disciplinare la procedura della contrattazione nella parte di sua competenza, ma avrebbe disposto direttamente della retribuzione dei dirigenti regionali, determinandone il quantum e prevedendo sensibili incrementi rispetto a quanto stabilito in sede di contrattazione collettiva;



che, inoltre, le disposizioni censurate sarebbero state in contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza (art. 3 Cost.), nonché con il principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione;

che, infatti, il restante personale appartenente al comparto di pertinenza (Regioni e autonomie locali), rispetto al personale della Regione Molise, si sarebbe trovato ad avere una diversa qualificazione e quantificazione degli emolumenti, priva di razionale giustificazione e lesiva dei principi regolatori dell'operare della pubblica amministrazione;

che la Regione Molise non si è costituita nel presente giudizio;

che, con legge 20 agosto 2010, n. 16 (Misure di razionalizzazione della spesa regionale), la Regione Molise ha provveduto ad abrogare i commi oggetto di censure, nonché a modificare la rubrica e il comma 1 dell'art. 22, e a sostituire il comma 9 (art. 5, comma 1, lettere e, f, g, h, i della citata legge n. 16 del 2010);

che, successivamente, con legge 1º febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011), la detta Regione ha effettuato nuove rettifiche del comma 1 e del comma 9 (art. 1, comma 5, lettera a, della citata legge regionale n. 2 del 2011);

che, con delibera del Consiglio dei ministri in data 17 dicembre 2010, è stata approvata la rinuncia all'impugnazione, comunicata in udienza dall'Avvocatura dello Stato.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione, la rinuncia al ricorso comporta, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex multis*, tra le più recenti: ordinanze n. 348, n. 323 e n. 206 del 2010, n. 292 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 1 aprile 2011

Il cancelliere: MELATTI

11C0218

N. 111

Ordinanza 23 marzo - 1º aprile 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Preclusione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione, in caso di condanna per il delitto di violenza sessuale di gruppo (art. 609-*octies* cod. pen.), ove il condannato non collabori con la giustizia e non sia stato sottoposto all'osservazione scientifica della personalità, attuata in regime di restrizione, per almeno un anno - Disciplina applicabile anche al condannato per fatti commessi da minorenni - Denunciata violazione dei principi della finalità rieducativa della pena e di protezione dei minori - Omessa compiuta descrizione della fattispecie, con conseguente impossibilità di verificare la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*quater*.
- Costituzione, artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*quater*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale per i minorenni di Bologna, con ordinanza del 28 giugno 2010, iscritta al n. 335 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ordinanza deliberata il 23 giugno 2010, il Tribunale per i minorenni di Bologna, in funzione di giudice di sorveglianza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*quater*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà);

che le suddette norme sono censurate nella parte in cui si applicano anche al condannato per fatti commessi da minorenni, con conseguente preclusione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione, in caso di condanna per il delitto previsto dall'art. 609-*octies* del codice penale, ove non ricorra la «collaborazione» del condannato e questi non sia stato sottoposto all'osservazione scientifica della personalità, attuata in regime di restrizione, per almeno un anno;

che il rimettente è chiamato a provvedere, in sede di giudizio di rinvio, sull'istanza di affidamento in prova al servizio sociale presentata da un minorenne, condannato alla pena di anni due e mesi nove di reclusione per i reati previsti dagli artt. 609-*octies* e 594 cod. pen.;

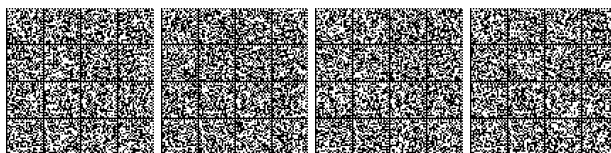
che il giudice *a quo* riferisce di come il condannato sia rimasto ristretto solo per un breve periodo, in quanto il magistrato di sorveglianza ha disposto la provvisoria sospensione della pena, ai sensi dell'art. 47, comma 4, ord. pen., e lo stesso Tribunale, successivamente, ha accolto l'istanza di ammissione del condannato alla misura dell'affidamento in prova al servizio sociale;

che in epoca ancora successiva, sul ricorso proposto dal pubblico ministero, la Corte di cassazione ha annullato l'ordinanza con cui era stata disposta la misura alternativa alla detenzione, rinviando al rimettente per un nuovo esame della medesima istanza;

che, osserva il giudice *a quo*, sulla base della normativa vigente, l'istanza in esame dovrebbe essere dichiarata inammissibile o comunque rigettata, «tenuto conto della previsione dell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 e delle indicazioni interpretative fornite dalla sentenza della Corte di cassazione che ha annullato la precedente ordinanza emessa dal Tribunale, nell'ambito di questo stesso procedimento, che aveva pure tentato di dare alla norma una lettura costituzionalmente orientata e di effettuare una valutazione flessibile ed individualizzata»;

che a ciò consegue, secondo il rimettente, l'indubbia rilevanza della questione avente ad oggetto l'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*quater*, ord. pen., tenuto conto che la condanna riguarda anche il delitto di cui all'art. 609-*octies* cod. pen. «e non ricorrono per il condannato né la condizione della collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* ord. pen., né l'osservazione condotta almeno per un anno all'interno dell'istituto penitenziario»;

che il Tribunale evidenzia come l'applicazione rigida ed automatica della detenzione carceraria nei confronti del condannato minorenne, «senza possibilità di valutare l'idoneità ed opportunità di eventuali misure alternative alla detenzione», risulti in contrasto con la finalità rieducativa della pena, e come, pertanto, le preclusioni contenute nella norma censurata siano inconciliabili con il disposto degli artt. 27 e 31 Cost., in base ai quali deve ritenersi sicuramente prevalente l'esigenza di garantire il recupero sociale del minorenne, attraverso la valorizzazione delle sue caratteristiche individuali;



che la necessità di diversificare il trattamento dell'imputato e del condannato ancora minorenni è stata più volte evidenziata dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato l'incompatibilità tra le disposizioni dell'esecuzione penale, che prevedono divieti generalizzati ed automatici, e i parametri costituzionali evocati dal rimettente (sono richiamate le sentenze n. 436 del 1999; n. 450 del 1998; n. 403 del 1997; n. 168 del 1994);

che nella specie, prosegue il giudice *a quo*, il fatto ascritto al condannato istante, pur grave nell'astratta previsione di legge, ha «assunto [...] modalità di attuazione del tutto peculiari, essendosi concluso in pochi attimi e senza evidenziare particolari profili di pericolosità o allarme sociale»;

che l'assenza di pericolosità del condannato sarebbe confermata dalla circostanza che il predetto non è stato sottoposto a misura cautelare per il fatto oggetto della condanna, né risulta denunciato in altre occasioni;

che il rimettente ha cura di precisare che il giudizio a carico dei coimputati del condannato istante, svoltosi dopo che era intervenuta la sentenza di condanna in primo grado del predetto, si è concluso con sentenza di proscioglimento;

che inoltre, e sempre con riferimento alla valutazione della personalità del condannato, il Tribunale segnala che l'osservazione condotta durante il breve periodo di restrizione in carcere ha evidenziato la disponibilità del giovane a relazionarsi in modo autentico con gli operatori, riconoscendone la funzione di protezione e sostegno, mentre è emersa una personalità fragile e facilmente influenzabile, la cui positiva evoluzione non è favorita dall'ambiente detentivo;

che, nel delineato contesto, la norma censurata imporrebbe al rimettente di ripristinare la detenzione in carcere, senza poter valutare gli effetti della sanzione sul percorso evolutivo del minore, essendo in particolare impediti «quell'esame e quella valutazione flessibile ed individualizzata che sono indispensabili perché l'esecuzione della pena sia conforme alle esigenze costituzionali di protezione della personalità del minore e rieducazione-recupero del condannato»;

che, inoltre, il giudice *a quo* segnala come il condannato si trovi tutt'ora in regime di affidamento in prova al servizio sociale, secondo il disposto dell'ordinanza annullata dalla Corte di cassazione, sicché il ripristino della detenzione carceraria avrebbe anche l'effetto di interrompere un percorso di recupero positivamente avviato;

che con atto depositato il 23 novembre 2010 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata;

che la difesa dello Stato non condivide l'assunto del rimettente, secondo il quale l'art. 4-bis ord. pen. non permetterebbe di tenere conto della specificità del detenuto minorenne, le cui esigenze di risocializzazione sono particolarmente significative e non ammettono divieti rigidi nell'applicazione dei benefici penitenziari;

che, in realtà, la disposizione censurata non porrebbe divieti assoluti, in quanto il comma 1-bis del medesimo art. 4-bis ord. pen. introduce alcuni temperamenti al richiesto atteggiamento collaborativo, e il comma 1-quater, con riferimento specifico ai condannati per i delitti di violenza sessuale, previsti dagli artt. 609-bis, 609-ter, 609-quater e 609-octies cod. pen., richiede, ai fini della concessione dei benefici penitenziari, l'osservazione scientifica della personalità condotta per almeno un anno;

che in entrambe le situazioni, secondo l'Avvocatura generale, la norma censurata affida al giudice di sorveglianza la valutazione della personalità del reo, introducendo alcuni indici rivelatori, quali l'eventuale collaborazione o le ragioni della mancata collaborazione, la scarsa rilevanza della condotta criminosa, nonché i risultati dell'osservazione scientifica della personalità, allo scopo di assicurare la maggiore tutela sociale nei confronti degli autori di reati gravissimi;

che nel caso oggetto del giudizio principale, osserva ancora la difesa dello Stato, non risulta che il minorenne, condannato per il delitto di cui all'art. 609-octies cod. pen., abbia collaborato con la giustizia, né che abbia allegato alcun elemento dal quale emerga che la sua collaborazione era impossibile ovvero che la sua partecipazione al reato sia stata di minima importanza e, d'altra parte, nemmeno è stata effettuata l'osservazione scientifica della personalità, con la conseguenza che non ricorrono le condizioni per l'ammissibilità alla misura alternativa richiesta;

che, in questa prospettiva, non sarebbe riscontrabile alcuna analogia tra la norma censurata e quelle disposizioni che, in quanto prevedono divieti rigidi e generalizzati per l'accesso ai benefici penitenziari, sono state dichiarate illegittime nella parte in cui si applicano ai minorenni (sono richiamate le sentenze n. 436 del 1999, n. 450 del 1998, n. 403 del 1997 della Corte costituzionale).

Considerato che il Tribunale per i minorenni di Bologna, in funzione di giudice di sorveglianza, solleva, in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, commi 1 e 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà);

che le suddette norme sono censurate nella parte in cui si applicano anche al condannato per fatti commessi da minorenne, con conseguente preclusione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione, in caso



di condanna per il delitto previsto dall'art. 609-*octies* del codice penale, ove non ricorra la «collaborazione» del condannato e questi non sia stato sottoposto all'osservazione scientifica della personalità, attuata in regime di restrizione, per almeno un anno;

che il rimettente è chiamato a deliberare sull'istanza di affidamento in prova al servizio sociale proposta da un minorene, condannato a due anni e nove mesi di reclusione per i reati di cui agli artt. 609-*octies* e 594 cod. pen., dopo che la propria precedente ordinanza, di accoglimento dell'istanza, è stata annullata con rinvio dalla Corte di cassazione;

che lo stesso rimettente segnala di avere tentato, nella predetta ordinanza, una lettura costituzionalmente orientata della norma censurata, ma che «le indicazioni interpretative fornite dalla Corte di cassazione», con la sentenza di annullamento, gli impongono di sottoporre l'art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*quater*, ord. pen. allo scrutinio di legittimità costituzionale, nella parte in cui si applica anche al condannato per fatti commessi da minorene;

che, in definitiva, il giudice *a quo* assume che il vincolo derivante dalla pronuncia della Corte di cassazione non gli consente di superare le preclusioni, poste dalla norma censurata, alla concessione dei benefici penitenziari ai soggetti condannati per il delitto di cui all'art. 609-*octies* cod. pen., con la conseguenza che l'istanza del condannato minorene non potrebbe trovare accoglimento;

che, a fronte di tale prospettazione, il rimettente non fornisce le necessarie specificazioni in riferimento sia all'interpretazione costituzionalmente orientata, che pure afferma di aver tentato nella precedente ordinanza, sia alle ragioni per le quali la predetta ordinanza è stata annullata dalla Corte di cassazione;

che l'omessa compiuta descrizione della fattispecie, avuto riguardo al contenuto del contrasto interpretativo che costituirebbe il presupposto dell'incidente di costituzionalità, non consente di verificare la rilevanza della questione;

che, invero, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 77 del 2007, n. 58 del 1995, n. 257 del 1994, n. 138 del 1993) il giudice di rinvio è legittimato a sollevare dubbi di costituzionalità in base all'opzione interpretativa risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, e ciò in quanto egli deve fare applicazione della norma nel significato attribuitole con la decisione di annullamento;

che, d'altra parte, soltanto sollevando il dubbio di costituzionalità il giudice del rinvio può superare il vincolo interpretativo, in ciò risiedendo la rilevanza della relativa questione;

che diversamente, nel caso in cui non sia precisata la portata dell'interpretazione vincolante, come avviene nella specie, questa Corte non è posta in condizione di valutare se, effettivamente, da tale interpretazione discendano le conseguenze denunciate dal rimettente in termini di incompatibilità della norma censurata con i parametri evocati, ovvero se, invece, il vincolo interpretativo riguardi profili diversi dell'applicazione della stessa norma, non ricollegabili alla sollevata questione di legittimità costituzionale;

che le evidenziate carenze descrittive, in quanto impediscono il controllo sulla rilevanza della questione, ne determinano la manifesta inammissibilità (*ex plurimis*, ordinanze n. 320 e n. 85 del 2010).

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. 4-bis, commi 1 e 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni di Bologna, in funzione di giudice di sorveglianza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

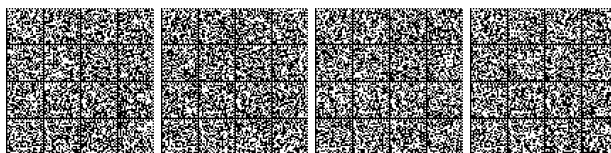
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 1° aprile 2011

Il cancelliere: MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 16

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Amministrazione pubblica - Beni culturali - Norme della Regione Calabria - Partecipazione della Regione Calabria alla società «Progetto Magna Grecia» - Costituzione di una società in house, a capitale interamente pubblico, con partecipazione maggioritaria della Regione, allo scopo di valorizzare e provvedere alla gestione unitaria ed integrata del patrimonio archeologico calabrese - Lamentato contrasto con la tutela unitaria del patrimonio culturale attribuita in via esclusiva al legislatore nazionale nonché con la normativa nazionale sulla valorizzazione dei beni culturali, mancata previsione di forme di cooperazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e in materia di tutela dei beni culturali, violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. g) ed s), e terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 112 e 115.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Azienda forestale regionale (A.Fo.R.) - Già prevista soppressione e messa in liquidazione, con trasferimento del relativo personale alla Regione nel rispetto del regime contrattuale di appartenenza - Previsione che nelle more dell'attuazione, i dipendenti Afor siano inquadrati nel ruolo organico della Regione, con precedenza per coloro che si trovano già in servizio presso gli uffici regionali, con lo stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali - Lamentata attribuzione dei pieni diritti economici e di carriera con ingiustificato privilegio rispetto a coloro che sono stati assunti dall'origine nei ruoli regionali a seguito di pubblico concorso, mancata previsione di un ruolo a parte o ad esaurimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

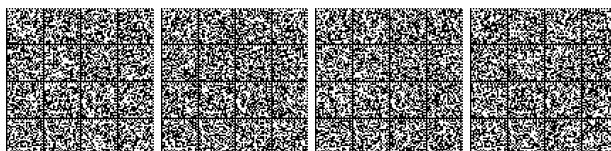
- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 14.
- Costituzione, art. 97; legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, art. 4, comma 7.

Regione in genere - Enti locali - Norme della Regione Calabria - Previsione che le cariche di Presidente e Assessore della Giunta provinciale e di Sindaco ed Assessore comunale sono compatibili con la carica di Consigliere regionale - Contrasto con i principi fondamentali statali in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di organi di governo di comuni, province e città metropolitane, violazione del principio di eguaglianza nel diritto di concorrere alle funzioni pubbliche elettive, violazione dei principi fondamentali statali in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 46, che inserisce il comma 6-ter nell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 febbraio 2005, n. 1.
- Costituzione, artt. 51, 117, comma secondo, lett. p), e 122, primo comma; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 65.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Incarichi di funzione dirigenziale da conferirsi, entro precisi limiti percentuali e di tempo, anche a soggetti estranei all'Amministrazione - Conferma, per eccezionali ragioni di continuità nell'azione amministrativa, degli incarichi conferiti in data anteriore al 17 novembre 2010 - Contrasto con i limiti stabiliti dalla normativa statale, invasione della sfera della contrattazione collettiva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 15.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 40, comma 1, lett. f), che ha inserito i commi 6-bis e 6-ter nell'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.



Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità - Fissazione al 31 dicembre 2011 del termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente ai lavoratori socialmente utili, nonché fissazione al 31 dicembre 2013 del termine per l'attuazione dei piani di stabilizzazione occupazionali dei lavoratori dei bacini - Lamentata generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni e mancata osservanza dei vincoli e limiti statali alle stabilizzazioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 16, commi 1 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 10.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Copertura dei posti di qualifica dirigenziale vacanti nei ruoli della Regione - Corso-concorso a cui possono partecipare i dipendenti regionali in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla qualifica dirigenziale - Lamentata arbitraria restrizione dei partecipanti al concorso - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e del principio del pubblico concorso.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 18.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Trasporto - Norme della Regione Calabria - Trasporto aereo - Attribuzione ai servizi aeroportuali, connessi al trasporto aereo di passeggeri e merci, svolti dalle società partecipate dalla Regione, della «missione di servizio di interesse economico generale con imposizione di servizio pubblico, a vantaggio della collettività regionale» - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 49.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 106, comma 2.

Energia - Norme della Regione Calabria - Energia elettrica da fonti rinnovabili - Previsione di misure agevolative a favore di enti pubblici, enti locali e consorzi di sviluppo industriale che intendano proporre iniziative energetiche rinnovabili - Contrasto con il quadro normativo nazionale di principio che prevede il regime di libero mercato concorrenziale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, violazione della libertà di iniziativa economica, violazione della potestà legislativa statale nella materia concorrente dell'energia.

- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 29, che aggiunge l'art. 4-bis alla legge della Regione Calabria 29 dicembre 2008, n. 42.
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e terzo; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

Caccia - Norme della Regione Calabria - Calendario venatorio regionale - Modifica alle specie cacciabili ed ai periodi di attività venatoria - Contrasto con la normativa nazionale, omesso parere dell'ISPRA - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

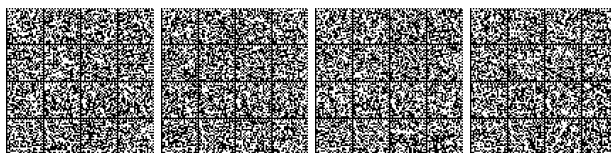
- Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, art. 50.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, commi 2 e 4; direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1; 14; 15; 16 comma 1 e comma 5; 18; 29; 46; 49; 50 della legge regionale della Regione Calabria del 29 dicembre 2010, n. 34, pubblicata nel BUR n.24 del 31 dicembre 2010 della Regione Calabria, recante provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Art. 3 comma 4, della legge regionale n. 8/2002.

La legge regionale della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 contiene il provvedimento generale recante norme in materia di tipo ordinamentale e procedurale, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011.

La predetta legge al titolo I detta disposizioni di carattere finanziario, nei successivi titoli detta disposizioni in materia di personale della regione (titolo II), in materia di entrate e tributi regionali (titolo III), in materia sanitaria (titolo IV), le modifiche ed integrazioni alle leggi regionali vigenti (titolo V) e infine ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale (titolo VI).



Nel titolo I in particolare tra le disposizioni di carattere finanziario il legislatore regionale disciplina all'art. 11 la partecipazione della Regione Calabria alla società «Progetto Magna Grecia»

A. Più precisamente, al primo comma stabilisce che «La Giunta regionale è autorizzata a promuovere e perfezionare mediante la stipula di tutti gli atti che si rendono necessari all'uopo la costituzione di una società in house, a capitale interamente pubblico, con partecipazione maggioritaria della Regione Calabria allo scopo di valorizzare e provvedere alla gestione unitaria ed integrata del patrimonio archeologico calabrese».

La disposizione dell'art. 11, comma 1 della legge sopra riportata appare costituzionalmente illegittima, sotto i profili che verranno ora evidenziati, per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione dell'art. 117, comma 2, lettere g) ed s) e comma 3 Cost.

1.1. L'art. 11, comma 1 della normativa in esame prevede la costituzione ad opera della Regione di una società in house «allo scopo di valorizzare e provvedere alla gestione unitaria ed integrata del patrimonio archeologico calabrese».

Come è noto l'art. 117 comma 2 lettera g) della Costituzione dispone la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e alla lettera s) in materia di tutela dei beni culturali.

La previsione operata dalla legge regionale in esame della costituzione di una società in house per la gestione «unitaria ed integrata» del patrimonio archeologico calabrese contrasta in modo evidente con l'art. 117 comma 2 lett. g) ed s) in quanto inserisce nell'organizzazione, che deve essere esclusivamente statale, finalizzata alla tutela dei beni culturali, un elemento del tutto estraneo quale una società regionale a capitale interamente pubblico.

La tutela dei beni culturali consiste infatti nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. La predetta funzione di tutela è attribuita dall'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. in via esclusiva alla competenza statale ed è esercitata dal Ministero per i beni e le attività culturali in tutte le sue articolazioni, in particolare in sede regionale dalle Soprintendenze che curano la gestione, i restauri, la manutenzione e la fruizione dei beni culturali.

Ciò significa che la previsione operata autonomamente dalla Regione Calabria di costituire una società che «provvede alla gestione unitaria ed integrata del patrimonio calabrese», cioè funzioni di tutela del patrimonio archeologico calabrese, si pone in contrasto con la tutela unitaria del patrimonio culturale attribuita in via esclusiva al legislatore nazionale.

L'art. 11 contrasta peraltro anche con l'art. 117 comma 3 in relazione agli artt. 112 e 115 d.lgs. n. 42/2004.

L'art. 117 comma 3 prevede tra le materie di legislazione concorrente la «valorizzazione» dei beni culturali.

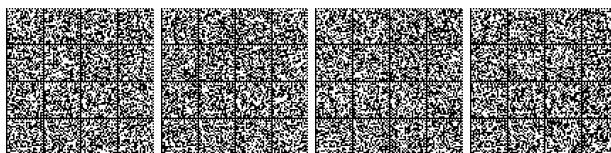
Al riguardo il d.lgs. n. 42/04 con gli artt. 112 (in particolare, comma 4) e 115 dispone che lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali assicurano la valorizzazione dei beni culturali e che le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica siano gestite in forma diretta, per mezzo delle strutture organizzative interne alle amministrazioni, o indiretta, tramite concessioni a terzi.

La valorizzazione peraltro, quando non effettuata direttamente dallo Stato, viene collegata dalle predette disposizioni ad accordi o intese stipulati tra lo Stato e gli altri enti pubblici.

Anche nella denegata ipotesi di volere considerare che la costituzione della società in house sia stata prevista dalla Regione Calabria al solo fine della valorizzazione del patrimonio archeologico calabrese, la norma in esame contrasta dunque con l'art. 117, comma 3 Cost. perchè prevede autonomamente, senza alcuna forma di cooperazione con lo Stato, la costituzione di una società in house della quale non sono precisati neanche i compiti.

2. La legge regionale n. 34/2010 in esame al titolo II dispone in materia di personale e in particolare all'art. 14 dispone in materia di personale A.Fo.R. (Azienda forestale regionale).

L'art. 14 prevede che nelle more dell'attuazione della legge regionale n. 9/2007, che ha disciplinato il trasferimento alla Regione dei dipendenti addetti ai servizi amministrativi A.Fo.R., «la Giunta regionale è autorizzata a coprire i posti vacanti della dotazione organica disponendo in sede di programmazione triennale dei fabbisogni, prioritariamente e progressivamente, il trasferimento nel proprio ruolo organico dei dipendenti A.Fo.R. già in servizio presso gli uffici regionali alla data di pubblicazione della presente legge, dando precedenza al personale che possiede maggiore anzianità di servizio presso gli uffici regionali, nel rispetto della disciplina in materia contenuta nell'art. 30 del decreto legislativo n. 165/2001».



L'art. 14 appare costituzionalmente illegittimo, sotto i profili che verranno ora evidenziati, per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 97 Cost.

La legge n. 9/2007 della Regione Calabria, in particolare l'art. 4, dispone la soppressione dell'Azienda forestale regionale (A.Fo.R) e la messa in liquidazione della stessa.

In particolare al comma 7 prevede il trasferimento del relativo personale alla Regione ed alla Provincia, nel rispetto del regime contrattuale di appartenenza.

Con l'art. 14 la legge regionale n. 34/2010 in esame stabilisce il trasferimento dei dipendenti Afor alla Regione nelle more dell'attuazione della legge n. 9/2007, prevedendone l'inquadramento nel ruolo organico della Regione, con precedenza per coloro che si trovano già in servizio presso gli uffici regionali alla data di pubblicazione della legge regionale impugnata.

È evidente che il criterio di trasferimento previsto nell'art. 14 si pone in contrasto con i principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. perchè prevede il trasferimento nel ruolo organico della Regione Calabria dei dipendenti Afor già in servizio presso la Regione stessa, attribuendo a questi lo stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali; e non tiene in tal modo conto del principio del mantenimento del regime contrattuale di appartenenza, come invece espressamente previsto dalla legge n. 9/2007 di soppressione dell'Afor. La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009). Nel caso in esame il trasferimento alla Regione Calabria del personale appartenente all'azienda forestale, se può risultare giustificato dall'esigenza straordinaria di inquadramento nel ruolo regionale il personale di un'azienda soppressa per legge, non giustifica invece l'indiscriminata attribuzione per legge a tale personale dello stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali.

L'inquadramento, per essere legittimo ed evitare contrasti con il principio di buon andamento e soprattutto di imparzialità della pubblica amministrazione, deve invece rispettare il regime contrattuale di provenienza, come espressamente previsto del resto dalla legge n. 9/2007 di soppressione dell'Afor.

L'art. 14, che prevede invece l'inquadramento degli ex dipendenti Afor nei ruoli regionali, per giunta con priorità per coloro che già erano in servizio presso la Regione alla data di entrata in vigore della presente legge, e non, correttamente, conservando loro il regime contrattuale di appartenenza, si pone in contrasto con il principio di imparzialità, risolvendosi in un ingiustificato privilegio, rispetto alla posizione di coloro che siano stati assunti dall'origine nei ruoli regionali a seguito di regolare concorso pubblico.

In tal modo si inseriscono nell'amministrazione regionale con pienezza di diritti economici e di carriera, dipendenti che non hanno sostenuto le prove di selezione necessarie per accedere a tale amministrazione; laddove la sola operazione compatibile con il principio di buon andamento è la costituzione di un «ruolo a parte o ad esaurimento» in cui collocare tali dipendenti fino al compimento del loro periodo di servizio, da determinare a tutti gli effetti secondo l'originario stato giuridico ed economico di dipendenti Afor.

Ciò del resto è confermato dalla precisazione contenuta nell'art. 4, comma 7, 1.r. n. 9/2007, secondo cui nel quadro del trasferimento alla Regione dei dipendenti ex Afor addetti ai servizi amministrativi comunque è «fatto salvo quanto previsto dal successivo art. 6».

L'art. 6 della l. r. n. 9/2007 prevede che «ai dipendenti dei due enti posti in liquidazione ... sono concessi incentivi per l'esodo anticipato dall'impiego, secondo procedure che saranno individuate dalla Giunta regionale sentite le organizzazioni sindacali». È evidente che l'automatica «regionalizzazione» dei dipendenti ex Afor fa invece venire meno l'interesse di questi a fruire degli incentivi all'esodo, e la stessa ragione d'essere della previsione ora richiamata dell'art. 6, che è quella di ridurre gli oneri complessivi di personale di ruolo gravanti sul bilancio allargato della Regione.

3. Nel titolo VI, recante ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale, la legge regionale n. 34/2010 in esame con l'art. 46 integra la legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005 disponendo che dopo l'art. 1 comma 6-*bis* è aggiunto il comma 6-*ter* secondo il quale «anche in deroga a quanto previsto dall'art. 4 legge n. 154/81 e dell'art. 65 d.lgs.



n. 267/00, le cariche di Presidente e Assessore della Giunta provinciale e di Sindaco ed Assessore dei Comuni compresi nel territorio della Regione sono compatibili con la carica di Consigliere regionale».

L'art. 46 in esame, appare costituzionalmente illegittimo, sotto i profili che verranno ora evidenziati per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. Cost. 122, comma 1, 117, comma 2, lettera p) Cost. e 51 Cost.

L'art. 46 (che inserisce il comma 6-ter nell'art. 1 della legge regionale n. 1/2005) prevede che le cariche di Presidente e Assessore della Giunta Provinciale e di Sindaco e Assessore dei Comuni compresi nel territorio regionale sono compatibili con la carica di Consigliere regionale.

La disposizione contrasta in primo luogo con l'art. 122 Cost. il quale dispone che i casi di incompatibilità con la carica di Presidente o componente della Giunta regionale, o di consigliere regionale, sono disciplinati dalla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Questa, all'art. 65 d.lgs. n. 267/2000 (ex art. 4, 154/81) dispone al comma 1: «1. Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della Regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale.».

È evidente la violazione dell'art. 122 comma 1 Cost. in cui incorre la norma impugnata. Essa infatti elimina in radice dall'ordinamento regionale qualsiasi incompatibilità della carica di consigliere regionale con quelle di Presidente e assessore provinciale e di Sindaco e assessore comunale. Senonchè tale incompatibilità, prevista dalla riportata normativa statale, esprime un principio generale che proprio ai sensi dell'art. 122 comma 1 Cost. la Regione non può vanificare nel legiferare in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali.

Tale principio è quello del divieto generale di cumulo di funzioni pubbliche, a cui possono essere apportate deroghe soltanto in casi eccezionali e giustificati da esigenze particolari; mentre è da ritenere assolutamente preclusa una deroga di carattere generalizzato, come quella introdotta dalla norma regionale qui censurata.

Il divieto di cumulo delle cariche pubbliche tende a garantire che l'esercizio di queste sia connotato da imparzialità e sia immune da conflitti di interesse; laddove è evidente il rischio di commistioni di interessi eterogenei, e anche confliggenti, che si potrebbe verificare se si consentisse a chi fa parte del consiglio regionale di ricoprire altresì incarichi di governo nei comuni o nelle province.

Nel caso dei rapporti tra la regione e gli enti locali territoriali in essa ricadenti, l'incompatibilità in questione attiene inoltre, e più specificamente, alla garanzia dell'autonomia dei comuni e delle province rispetto all'ente regionale.

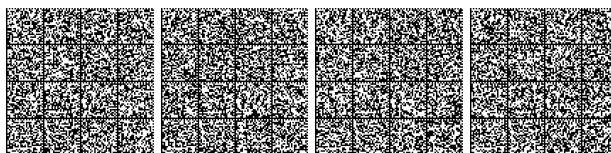
La disposizione in esame, inoltre, poiché in fatto disciplina le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei Presidenti della Provincia e degli assessori provinciali e dei Sindaci e degli assessori comunali, previste dall'art. 65 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, contrasta inoltre con l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. che prevede la potestà legislativa esclusiva statale in materia di organi di governo di comuni, province e città metropolitane.

Compete infatti al legislatore nazionale disciplinare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale le regole in materia di eleggibilità e di incompatibilità attesa l'identità di interessi che Comuni e province rappresentano rispetto alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza.

È quindi indispensabile che la disciplina dell'accesso e della permanenza nelle funzioni di sindaco o di presidente di Provincia, o di assessore comunale o provinciale, siano uniformi su tutto il territorio nazionale. Tale disciplina fa infatti parte integrante di quella concernente gli organi di governo dei comuni, province e città metropolitane, che non può essere differenziata a seconda della regione in cui si trovano gli enti locali interessati.

In terzo luogo, la disposizione impugnata viola l'art. 51 Cost., che garantisce a tutti i cittadini il diritto di concorrere alle funzioni pubbliche elettive in condizioni di eguaglianza nei limiti stabiliti dalla legge. Per effetto della disposizione citata, infatti, nella regione Calabria possono concorrere alla carica di consigliere regionale, o essere eletti sindaco o presidente della provincia, o essere nominati assessori comunali o provinciali, anche soggetti che, a causa della titolarità di altra di queste funzioni pubbliche, non potrebbero concorrere alle suddette cariche elettive in altre regioni.

4) L'art. 15 della legge Regione Calabria n. 34 del 29 dicembre 2010 è censurabile in quanto incide su materia diversamente disciplinata dalla normativa statale di cui all'art. 40, comma 1, lettera f) del d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, che ha inserito nell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 i commi 6-bis e 6-ter; esso si pone altresì in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione, in quanto verte su materia di esclusiva competenza statale, quale l'ordinamento civile.



L'art. 15 della legge Regione Calabria n. 34/2010 prevede: «Per eccezionali ragioni di continuità nell'azione amministrativa, restano validi gli incarichi dirigenziali conferiti, per la copertura di posti vacanti, in data anteriore al 17 novembre 2010, ai sensi dell'art. 10 commi 4, 4-bis e 4-ter della legge regionale 7 agosto 2002, n. 31, nonché i consequenziali effetti giuridici».

Gli incarichi di funzione dirigenziale di cui all'art. 10 l.r. n. 31/02 sono, a loro volta, quelli che possono essere conferiti, entro precisi limiti percentuali e di tempo stabiliti dalla norma stessa, anche a soggetti estranei all'Amministrazione.

La norma introdotta con l'art. 15 l.r. Calabria n. 34/10, confermando la validità e gli effetti giuridici degli incarichi conferiti a mente dell'art. 10 da ultimo citato, interferisce con l'art. 40, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 150/09 che — attraverso l'introduzione dei commi 6-bis e 6-ter all'art. 19, del d.lgs. n. 165/01 — ha reso applicabile alle Regioni il comma 6 dell'art. 19 d.lgs. n. 165/01.

I commi 6 e 6-bis dettano, infatti, una precisa disciplina in materia di costituzione del rapporto contrattuale dirigenziale con soggetti di provenienza esterna all'Amministrazione, nonché del rapporto che da tale contratto scaturisce, segnatamente stabilendo sia i limiti percentuali entro cui è consentita l'assunzione dei soggetti di cui sopra, sia la durata del rapporto.

La legge della Regione Calabria n. 34/10, in quanto interviene a conservare validità ai contratti già in essere alla data del 17 novembre 2010 ed a preservare i relativi effetti giuridici, contrasta con i limiti stabiliti dalla sopra richiamata normativa statale.

Inoltre, va rilevato che la materia sulla quale va ad incidere l'art. 40 del d.lgs. n. 150/09, estendendo la richiamata disciplina alle Regioni, è riconducibile alla categoria dell'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, comma 2, lett. l).

La Corte costituzionale, con sentenze nn. 324/10 e 325/10 — escludendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 40 cit. — ha affermato che la normativa la cui applicazione esso estende alle Regioni è «riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost. poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato. Conseguentemente, la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell'ordinamento civile» (enfasi aggiunta).

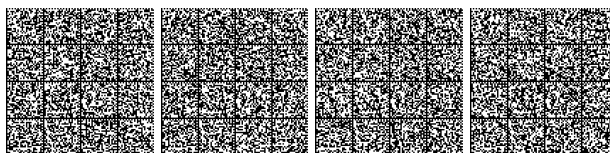
Se — come affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze sopra richiamate — l'art. 40 cit. verte in materia di ordinamento civile (e, segnatamente, in materia contrattuale), ne discende inevitabilmente che anche la relativa deroga introdotta dall'art. 15 l.r. n. 34/10, va a sua volta ad incidere sempre sulla medesima materia contrattuale, in contrasto con la norma statale che la regola (segnatamente, sotto il profilo della disciplina dell'instaurazione e durata del rapporto), così violando l'art. 117, comma 2, lett. l) Cost.

5) L'art. 16, commi 1 e 5 della legge Regione Calabria n. 34 del 29 dicembre 2010 è censurabile in quanto viola la normativa statale di cui all'art. 17, comma 10 del d.l. n. 78 del 1° luglio 2009, ponendosi altresì in contrasto con i principi di cui all'art. 117 comma 3 Cost. nell'ottica del coordinamento con la finanza pubblica.

In particolare, l'art. 16 comma 1 l.r. Calabria n. 34/10 fissa al 31 dicembre 2011 il termine finale per l'attuazione del Piano di stabilizzazione del personale appartenente ai lavoratori socialmente utili, mentre il comma 5 indica al 31 dicembre 2013 il termine per l'attuazione dei piani di stabilizzazione occupazionali dei lavoratori dei bacini di cui all'art. 2, l.r. n. 20/03.

A sua volta, l'art. 17, comma 10 del d.l. n. 78/09 prevede: «Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, e per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. ...» (enfasi aggiunta), così stabilendo precisi vincoli alla possibilità di assunzioni a tempo indeterminato da parte, tra l'altro, delle Regioni, ai fini della stabilizzazione del personale già assunto a tempo determinato.

Invero, il rispetto dei limiti stabiliti dalla norma statale è strumentale a garantire che le assunzioni a tempo indeterminato intervengano solo nella misura consentita dalle disponibilità finanziarie esistenti, e ciò al fine di assicurare la compatibilità delle prime con le seconde.



Ne discende che l'art. 16, commi 1 e 5 della l.r. Calabria n. 34/10, prevedendo un termine ultimo per l'attuazione delle stabilizzazioni di una certa categoria di lavoratori senza tener conto dei suddetti limiti, si pone in contrasto con il principio del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3 Cost., in quanto la norma statale di cui all'art. 17 comma 10 legge n. 78/09 non permette una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, ancorché programmate ed autorizzate, le quali – pur nel rispetto dell'autonomia regionale – debbono comunque rispettare i limiti imposti dalla legge statale alla scelta normativa regionale.

6) L'art. 18 della legge Regione Calabria n. 34 del 29 dicembre 2010 viola il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e del pubblico concorso di cui all'art. 87 Cost.

Attraverso la previsione di un corso-concorso che — in quanto riservato ai dipendenti regionali — restringe arbitrariamente la categoria dei soggetti legittimati a partecipare alla selezione, la norma viola sia il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sia il principio del pubblico concorso sancito all'art. 97 Cost.

Quanto al principio di eguaglianza, esso appare violato in quanto — a parità di requisiti — sono esclusi dalla partecipazione alla procedura concorsuale coloro che non siano già dipendenti dell'amministrazione.

Quanto – poi – al principio del pubblico concorso, si osserva che, per consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. nn. 363/06, 293/09, 52/11), il principio del pubblico concorso ha portata generale e le relative deroghe – pur consentite dalla Costituzione – si giustificano solo ove determinate da ragioni eccezionali di interesse pubblico, nella specie peraltro neppure enunciate nella norma della legge regionale impugnata; inoltre, costituisce deroga al principio generale anche la restrizione arbitraria dei partecipanti al concorso: è infatti incompatibile con la natura pubblica della selezione la mancanza di requisiti quali la natura comparativa e l'apertura ai soggetti esterni all'Amministrazione.

La prospettiva aperta dall'art. 18 della legge regionale impugnata corrisponde appunto alle fattispecie già censurate nella richiamata giurisprudenza costituzionale, in quanto limita ai dipendenti regionali in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale l'accesso alla procedura selettiva, in difetto di ragioni di eccezionale interesse pubblico (neppure indicate dalla norma).

Si segnala peraltro che, sulla stessa questione della violazione del principio del concorso pubblico realizzata attraverso la previsione di una modalità di accesso riservato pende ricorso innanzi a codesta ecc.ma Corte avverso la l.r. Calabria n. 8 del 26 febbraio 2010, contraddistinto al n.reg. ric. 65/2010.

7. Violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lett. e) Cost.

Incostituzionale è altresì la disposizione di cui all'articolo 49, secondo la quale la Regione attribuisce la «missione di servizio di interesse economico generale», ai sensi dell'articolo 106, comma 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai servizi aeroportuali connessi al trasporto aereo di passeggeri e mezzi svolti da società partecipate dalla stessa.

Poiché prevede la possibilità di derogare in parte alle regole della concorrenza, tale norma si pone in contrasto con l'articolo 117, comma 1 della Costituzione in materia dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché con l'articolo 117, comma 2, lettera e), che riserva in modo esclusivo allo Stato la materia della tutela della concorrenza.

8. Violazione degli artt. 41 e 117, commi 1 e 3 Cost.

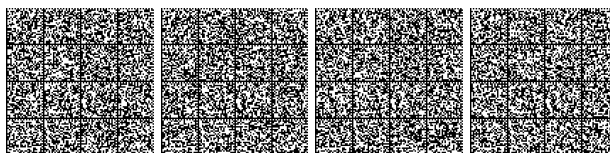
L'art. 29 aggiunge l'art. 4-bis alla legge 29 dicembre 2008, n. 42, recante «Misure in materia di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili».

Tale disposizione introduce una serie di privilegi per gli enti pubblici, gli enti locali e i consorzi di sviluppo industriale che intendano proporre iniziative energetiche rinnovabili (priorità di indizione ai procedimenti unici afferenti domande da essi avanzate; esonero dalla concorrenza dei limiti di potenza autorizzati di cui alla stessa legge (n. 42/2008; deroghe ai procedimenti di verifica preliminare di cui all'art. 6 dell'all.to sub 1 alla legge di verifica ambientale; riconoscimento di priorità ai procedimenti unici afferenti i progetti; specialità dei lavori della conferenza di servizi).

Tale disposizione non è conforme al quadro normativo nazionale di principio (d.lgs. n. 79/1999 e d.lgs. n. 387/2003), secondo il quale la produzione di energia, anche da fonti rinnovabili, avviene in regime di libero mercato concorrenziale incompatibile con riserve, monopoli e privilegi pubblici. Inoltre essa si traduce in un irragionevole distorsione del mercato della produzione di energia da fonti rinnovabili, contrastando con l'art. 41 della Costituzione (libertà di iniziativa economica), nonché con l'articolo 3 (principio di uguaglianza) e con l'articolo 117, 1° e 3° comma della Costituzione.

9. Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

L'articolo 50, rubricato «Stagione venatoria, giornata di caccia, legge regionale n. 9/1996» fissa il calendario venatorio regionale. La modifica introdotta, relativa alle specie cacciabili ed ai periodi di attività venatoria, confligge con la normativa statale contenuta nell'art. 18 della legge n. 157/1992, il quale, al comma 2, dispone che i periodi di attività



venatoria previsti dal comma 1, possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali e che le regioni possano autorizzare le modifiche previo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA); il comma 4, dispone che le regioni pubblichino il calendario venatorio regionale acquisendo il parere del citato ISPRA. Peraltro la normativa in esame non rispetta la «Guida per la stesura dei calendari venatori ai sensi della legge n. 157/1992, così come modificata dalla legge comunitaria 2009, articolo 42» redatta dall'ISPRA alla luce delle recenti modifiche introdotte alla legge n. 157/1992 in applicazioni della Direttiva «Uccelli» (2009/147/CE). Tale procedimento di carattere amministrativo, ai sensi della normativa statale, deve essere concluso entro il 15 giugno di ogni anno. Non è previsto dalla normativa statale, peraltro espressione di una competenza esclusiva dello Stato che tale materia possa essere disciplinata con legge regionale (cfr. sent. Corte costituzionale n. 233/2010). La norma eccede quindi dalla competenza regionali risultando invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente affermata dall'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1; 14; 15; 16 comma 1 e comma 5; 18; 29; 46; 49; 50 della legge regionale della Regione Calabria del 29 dicembre 2010, n. 34, pubblicata nel BUR n. 24 del 31 dicembre 2010 della Regione Calabria, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002».

Si producono la norma impugnata e per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2011 (con allegata relazione).

Roma, addì 28 febbraio 2011

Gli Avvocati dello Stato: AIELLO - GUIDA - RUSSO

11C0173

N. 17

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di Marche Film Commission - Inquadramento nel ruolo regionale previo espletamento di concorso riservato nella posizione contrattuale corrispondente a quella ricoperta - Lamentata previsione di procedura selettiva riservata - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio del pubblico concorso, del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica, del principio di eguaglianza.

- Legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, art. 16, comma 2, che inserisce il comma 01 all'art. 8 della legge Regione Marche 31 marzo 2009, n. 7.
- Costituzione, artt. 3 e 97, commi primo e terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui Uffici ha legale domicilio in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica con sede in Ancona, per l'impugnazione della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n.20, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 115 del 31 dicembre 2010, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (Legge Finanziaria 2011)», con specifico riguardo all'articolo 16, comma 2.

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche n. 115 del 31 dicembre 2010 è stata pubblicata la legge regionale 28 dicembre 2010 n. 20, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (Legge Finanziaria 2011)».



In particolare, ai sensi dell'art. 16 comma 2 della legge cit., «prima del comma 1 dell'art. 8 della l.r. n. 7/2009 è inserito il seguente:

«01. Il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di Marche Film Commission transita alla Regione Marche. L'inquadramento nel ruolo regionale avviene previo espletamento di concorso riservato nella posizione contrattuale corrispondente a quella ricoperta presso l'Associazione Mediateca delle Marche.».

La citata disposizione è da ritenersi illegittima alla stregua del seguente

MOTIVO

Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Costituisce principio consolidato quello per cui lo strumento del concorso pubblico, come mezzo ordinario e generale di reclutamento del personale della Pubblica Amministrazione, risponde alla finalità di assicurare nella massima misura possibile il buon andamento e l'efficacia dell'Amministrazione stessa, valori presidiati dal primo e dal terzo comma dell'art. 97 della Costituzione (si vedano in proposito le sentenze nn. 205 e 34 del 2004, la n. 1 del 1999, la n. 190 del 2005).

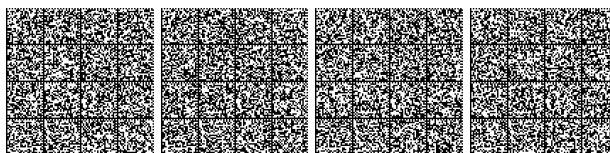
Secondo il costante orientamento assunto da codesta Corte, la regola del reclutamento mediante concorso può subire deroghe solo «in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ... il cui vaglio di costituzionalità passa attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore» (cfr. in tema di limiti di ammissibilità delle procedure di selezione interne, la sent. n. 213 del 2010 e i precedenti ivi richiamati, nonché la sent. 89 del 2003).

È altresì stato precisato che «Le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 Cost., purché disposte con legge, debbono rispondere a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81 del 2006). Altrimenti la deroga si risolverebbe in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205 del 2006).

Perché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni va, pertanto, delimitata in modo rigoroso» (sent. n. 363 del 9 novembre 2006, n. 194 del 2002, n. 9 del 2010).

Giova a tal fine ricordare come, in tema di misure per la stabilizzazione del personale precario sia stato ribadito che «la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost. Invero, «la natura comparativa e aperta della procedura è [...] elemento essenziale del concorso pubblico», sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno», violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n. 100 del 2010)» (Corte cost. sent. n. 225/2010).

A tal proposito sembra opportuno richiamare quanto chiarito da codesta ecc.ma Corte in un recente intervento: «questa Corte, ancora di recente (sentenza n. 293 del 2009), ha escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» - sentenza n. 1 del 1999), e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, questa Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione».



Anche relativamente alle ipotesi che determinano in pratica un automatico e generalizzato slittamento di soggetti specificamente individuati verso la qualifica superiore, questa Corte ha più volte stabilito che esse si pongono in evidente contrasto «con il principio costituzionale del pubblico concorso e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte in materia (sentenze n. 465 e n. 159 del 2005)».

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004) e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura. Un'eventuale deroga a tale principio è ammessa, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo ove essa stessa sia strettamente funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sentenze n. 9 del 2010 e n. 293 del 2009)» (Corte cost. n. 150/2010).

Infine, per una recente riaffermazione dei cennati principi mette conto richiamare la sentenza n. 52/2011, in cui è stato ribadito che «la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009).

In tale quadro, questa Corte ha altresì escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004).

Si è sottolineato, insomma, nella giurisprudenza costituzionale, che il principio del pubblico concorso, pur non essendo incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, tuttavia non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno».

La disposizione qui impugnata si pone in aperto contrasto con gli uniformi principi giurisprudenziali, sopra richiamati, posto che in essa è prevista una vera e propria assunzione riservata, sottratta all'operatività della regola del pubblico concorso ex art. 97 Cost.

Né la norma contempla precisazioni di sorta, astrattamente idonee a rendere ragione della deroga alla regola del concorso, alla luce del criterio di eccezionalità e specificità più volte enunciato da codesta Corte.

La previsione di un accesso riservato a una determinata categoria di soggetti concretizza, inoltre, una aperta violazione del principio costituzionale della parità di trattamento, pregiudicando il diritto di chiunque, pur in possesso della professionalità richiesta per la copertura dei posti vacanti presso la Regione, si veda negata la possibilità di partecipare alla selezione in condizioni di concorrenza.

Resta infatti del tutto immotivata la preferenza accordata al personale individuato nel secondo comma dell'art. 16 l.r. cit., rispetto alla generalità dei potenziali aspiranti ai posti da ricoprire.

P.Q.M.

Si confida che codesta Corte voglia dichiarare illegittimo l'articolo 16, comma 2 della legge della Regione Marche n. 20 del 2010.

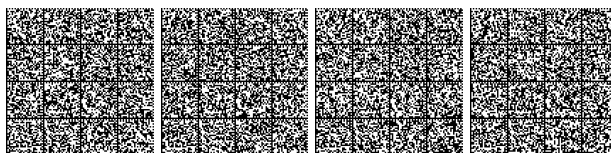
Si depositeranno, con l'originale notificato del presente ricorso:

1) estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2011 e della relazione allegata al verbale;

2) copia della legge regionale impugnata.

Roma, addì 1° marzo 2011

L'avvocato dello Stato: TIDORE



N. 55

Ordinanza del 6 dicembre 2010 emessa dalla Corte di cassazione - sezioni unite civili - sui ricorsi riuniti proposti da Perelli Maurizio ed altri contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rieti ed altri

Impiego pubblico - Dipendenti di pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazioni lavorative non superiori al cinquanta per cento di quelle a tempo pieno - Divieto di iscrizione all'albo professionale degli avvocati - Non applicabilità a coloro che risultino già iscritti alla data di entrata in vigore della legge n. 339/2003 - Mancata previsione - Irragionevolezza - Violazione dei principi di certezza del diritto e di affidamento - Incidenza sul diritto al lavoro e sui principi di tutela del lavoro e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 27019-2009 proposto da: Perelli Maurizio, elettivamente domiciliato in Roma, via Maestro Gaetano Capocci n. 14, presso lo studio dell'avvocato Perelli Antonio, che lo rappresenta e difende, per delega in atti; ricorrente;

Contro Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Rieti, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Rieti, procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Roma - intimati;

Sul ricorso 28247-2009 proposto da: Tavolazzi Dario, elettivamente domiciliato in Roma, via Antonelli 9, presso lo studio dell'avvocato Merla Michele, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Boglietti Lanfranco, per delega in atti - ricorrente;

Contro procuratore Repubblica presso il tribunale di Brescia, Consiglio dell'ordine degli avvocati di Brescia, procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione, Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Brescia - intimati;

Sul ricorso 9353-2010 proposto da: Puleo Damiano, elettivamente domiciliato in Roma, viale delle Milizie 96, presso lo studio dell'avvocato De Caro Flora, che lo rappresenta e difende, per delega in atti - ricorrente;

Contro Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione, Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Caltanissetta - intimati;

Sul ricorso 9356-2010 proposto da: Tomarchio Sandra, elettivamente domiciliato in Roma, viale delle Milizie 96, presso lo studio dell'avvocato De Caro Flora, che lo rappresenta e difende, per delega in atti - ricorrente;

Contro Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Catania, procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione - intimati;

Sul ricorso 9359-2010 proposto da: Ferippi Maria Grazia, elettivamente domiciliato in Roma, viale delle Milizie 96, presso lo studio dell'avvocato De Caro Flora, che lo rappresenta e difende, per delega in atti - ricorrente;

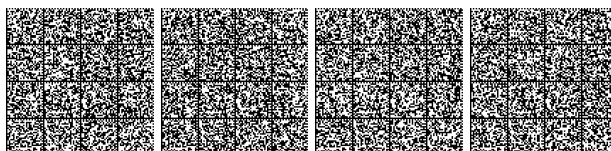
Contro procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione, Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Arezzo - intimati;

Sul ricorso 9360-2010 proposto da: Calabrese Salvatore, elettivamente domiciliato in Roma, viale delle Milizie 96, presso lo studio dell'avvocato De Caro Flora, che lo rappresenta e difende, per delega in atti - ricorrente;

Contro Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Caltanissetta, Procuratore generale presso la Suprema Corte di cassazione - intimati;

Sul ricorso 9361-2010 proposto da: Conedera Roberto, elettivamente domiciliato in Roma, viale Delle Milizie 96, presso lo studio dell'avvocato De Caro Flora, che lo rappresenta e difende, per delega in atti; ricorrente;

Contro Consiglio dell'ordine degli avvocati di Torino, Procuratore generale presso la suprema Corte di Cassazione; intimati;



Sul ricorso 9362-2010 proposto da: Celia Maria Gabriella, elettivamente domiciliata in Roma, viale Delle Milizie 96, presso lo studio dell'avvocato De Caro Flora, che la rappresenta e difende, per delega in atti; ricorrente;

Contro Procuratore generale presso la suprema Corte di cassazione, Consiglio dell'ordine degli avvocati di Catania; intimati;

Sul ricorso 9731-2010 proposto da: Mascellani Teresa, elettivamente domiciliata in Roma, via Varrone 9, presso lo studio dell'avvocato Vannicelli Francesco, che la rappresenta e difende, per delega in atti; ricorrente;

Contro Pisoni Paola, ordine degli avvocati di Trento, Consiglio nazionale forense; intimati;

Sul ricorso 10223-2010 proposto da: Capotosti Maura, elettivamente domiciliata in Roma, via Aquileia 12, presso lo studio degli avvocati Morsillo Anna, Morsillo Andrea, che la rappresentano e difendono, per delega in atti; ricorrenti;

Contro Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di Cassazione, Procuratore della Repubblica del Tribunale di Roma, Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma, Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Roma; intimati;

Sul ricorso 13660-2010 proposto da: Cenci Luciana, elettivamente domiciliata in Roma, viale Delle Milizie 96, presso lo studio dell'avvocato De Caro Flora, che la rappresenta e difende, per delega in atti; ricorrente;

Contro Consiglio dell'ordine degli avvocati di Rieti, Procuratore generale presso la suprema Corte di Cassazione; intimati;

Sul ricorso 13662-2010 proposto da: Felli Fabiana, elettivamente domiciliata in Roma, viale delle Milizie 96, presso lo studio dell'avvocato De Caro Flora, che la rappresenta e difende, per delega in atti;

Contro Consiglio dell'ordine degli avvocati di Rieti, Procuratore generale presso la suprema Corte di Cassazione; intimati;

Avverso le decisioni del Consiglio nazionale forense: 92/09 depositata il 12 ottobre 2009, 90/09 (12 ottobre 2009), 193/09 (21 dicembre 2009), 194/09 (21 dicembre 2009), 208/09 (23 dicembre 2009), 192/09 (21 dicembre 2009), 258/09 (31 dicembre 2009), 202/09 (23 dicembre 2009), 205/09 (23 dicembre 2009), 259/09 (31 dicembre 2009), 212/09 (23 dicembre 2009), 209/09 (23 dicembre 2009);

udita la relazione della causa svolta nella pubblica Mazziotti Di Celso;

uditi gli avvocati Michele Merla, Flora De Carlo, Luca Giordano per delega Morsillo;

udito il p.m. in persona dell'Avvocato generale dott. Domenico Iannelli, che ha concluso per il rigetto dei ricorsi.

Ritenuto in fatto

I dodici ricorrenti in epigrafe indicati, pubblici dipendenti a tempo parziale, venivano iscritti nell'albo degli avvocati in vinti della disposizione di cui all'art. 1, comma 56, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che consentiva tale doppia attività.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 25 novembre 2003, n. 339, di modifica della precedente, i ricorrenti manifestavano la loro intenzione di continuare a mantenere il rapporto di pubblico impiego, esercitando nel contempo anche la professione di avvocato.

I vari C.O.A. interessati, ritenendo la sussistenza della incompatibilità, ordinavano la cancellazione dei ricorrenti dai rispettivi albi con decisioni che venivano impugnate davanti al Consiglio nazionale forense il quale rigettava tutti i ricorsi.

Avverso le separate pronunce del CNF i soccombenti proponevano singoli ricorsi per cassazione affidati a numerosi motivi.

Gli intimati di ciascun ricorso (i vari COA interessati) non hanno svolto attività difensiva in sede di legittimità.

I ricorrenti Perelli e Tavolazzi hanno depositato memorie.

In applicazione analogica dell'art. 335 c.p.c., è stata disposta la riunione di tutti i ricorsi siccome implicanti la risoluzione di identiche questioni.



Considerato in diritto

Innanzitutto va rilevata l'infondatezza dei seguenti motivi dei vari ricorsi che rivestono carattere preliminare in quanto eventualmente assorbenti rispetto alle altre censure perché relative all'asserita nullità delle decisioni impugnate.

1) violazione del principio di terzietà del giudice e illegittimità di composizione del CNF per essere questo composto in via esclusiva da avvocati portatori di un interesse di categoria volto alla eliminazione dal mercato di un concorrente (primo motivo dei ricorsi Puleo Damiano e altri);

2) violazione dell'articolo 37 r.d.l. n. 1578/1933 per omessa notifica al p.m. della delibera di avvio del procedimento di cancellazione dall'albo (primo motivo ricorso Perelli, sesto motivo ricorso Tavolazzi, secondo motivo dei ricorsi Puleo ed altri);

3) violazione dell'articolo 56 r.d.l. n. 1578/1933 per essere stata la decisione impugnata notificata ben oltre i 30 giorni come previsto dal citato articolo 56 primo motivo ricorso Mascellani);

4) violazione degli articoli 37 r.d.l. n. 1578/1933 e 24 Cost. oltre che della legge n. 241/1990 per il non rilevato errore commesso dal COA nel non concedere il rinvio per l'audizione chiesto per pregressi impegni personali non documentabili prima dello svolgimento dell'impegno stesso (secondo motivo Mascellani).

Con riferimento alle dette censure va rispettivamente rilevato:

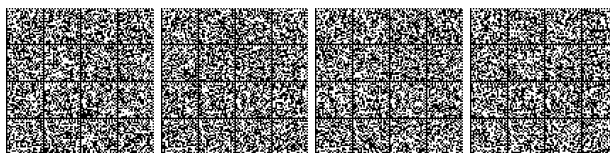
1) Il Consiglio nazionale forense, allorché pronuncia in materia disciplinare, è un giudice speciale istituito con d.lgs. lgt. 23 novembre 1944, n. 382, e tuttora legittimamente operante giusta la previsione della VI disp. Transitoria della Costituzione. Le norme che lo concernono, nel disciplinare rispettivamente la nomina dei componenti del Consiglio nazionale ed il procedimento che davanti al medesimo si svolge, assicurano – per il metodo elettivo della prima e per la prescrizione, quanto al secondo, dell'Osservanza delle comuni regole processuali e dell'Intervento del p.m. – il corretto esercizio della funzione giurisdizionale affidata al suddetto organo in tale materia, con riguardo alla garanzia del diritto di difesa, all'indipendenza del giudice ed all'imparzialità dei giudizi. Infatti, l'indipendenza del giudice consiste nella autonoma potestà decisionale, non condizionata da interferenze dirette ovvero indirette di qualsiasi provenienza. È, pertanto, manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 24, 97 e 111 Cost. la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sul procedimento disciplinare innanzi al predetto Consiglio Nazionale Forense, non potendo incidere sulla legittimità costituzionale di detta normativa neanche la circostanza che al Consiglio spettino anche funzioni amministrative, in quanto, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale, non è la mera consistenza delle due funzioni a menomare l'indipendenza del giudice, bensì il fatto che le funzioni amministrative siano affidate all'organo giurisdizionale in una posizione gerarchicamente sottordinata, essendo in tale ipotesi immanente il rischio che il potere dell'organo superiore indirettamente si estenda anche alle funzioni giurisdizionali (in tali sensi, tra le altre, Corte cost. sent. n. 73 del 1970; n. 128 del 1974, n. 284 del 1986; sentenze Sezioni Unite 3 maggio 2005 n. 9097; 23 marzo 2005 n. 6213; 11 gennaio 2005 n. 309; 22 luglio 2002 n. 10688; 11 febbraio 2002 n. 1904).

2) Secondo quanto disposto dall'articolo 37 r.d.l. n. 1578/1933 la cancellazione dagli albi degli avvocati «è pronunciata dal Consiglio dell'ordine, di ufficio e su richiesta del Pubblico ministero» e le deliberazioni del Consiglio dell'ordine in materia di cancellazione vanno «notificate, entro quindici giorni, all'interessato ed al Pubblico ministero presso la Corte d'appello ed il Tribunale».

Nel citato articolo e nella normativa speciale in questione non si rinviene alcuna espressa indicazione in ordine alla notifica al p.m. dell'avvio del procedimento di cancellazione che può essere richiesto dallo stesso p.m. ove ravvisi la sussistenza di una delle ipotesi previste dalla norma in esame. Al PM va solo notificata la deliberazione adottata al termine del procedimento di cancellazione e ciò in quanto il p.m. è munito di potere autonomo di impugnazione.

3) In tema di procedimento disciplinare a carico di avvocati, il termine di trenta giorni previsto dall'art. 56 del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578 per la notifica all'interessato della decisione del Consiglio nazionale forense, ha natura ordinatoria e non perentoria, e ciò in mancanza di un'espressa qualificazione nel senso della perentorietà da parte della legge, né detta qualificazione essendo desumibile dallo scopo di tale termine e dalla funzione cui esso assolve, atteso che il termine in questione ha la funzione di consentire agli interessati ed al p.m. di proporre il ricorso per cassazione previsto dal terzo comma dello stesso art. 56, e quindi persegue uno scopo meramente sollecitatorio dello svolgimento del processo. È pertanto da escludere che il superamento del detto termine determini la nullità della decisione notificata, comportando solo lo spostamento del termine per l'impugnazione della decisione medesima dinanzi al CNF il quale decorre dalla data di detta notificazione (nei sensi suddetti, sentenze di queste Sezioni Unite 23 dicembre 2004 n. 23832; 11 febbraio 2003 n. 1991; 7 dicembre 1999 n. 869).

4) L'impedimento del professionista a comparire dinanzi al consiglio dell'ordine, nell'ambito di un procedimento disciplinare, non può ritenersi sussistente qualora sia sorretto da motivi generici con riferimento ad ostacoli non docu-



mentati. In particolare, ove l'interessato adduca un impegno di lavoro, è giustificato il rigetto della richiesta di rinvio per essere sentito posto che l'impegno lavorativo, essendo una condizione del tutto normale dell'individuo, non può assurgere a causa giustificativa della mancata comparizione. La mancata presentazione è stata quindi correttamente ritenuta ingiustificata per cui sul punto la decisione impugnata dalla Mascellani non merita censura.

Le altre numerose, articolate e complesse questioni prospettate dai ricorrenti riguardano essenzialmente – sia pur sotto profili ed aspetti diversi – l'interpretazione dell'articolo 2 della legge n. 339/2003 e la sua conformità a norme e principi comunitari e costituzionali.

In relazione all'interpretazione del citato articolo nessun dubbio può sussistere che la disposizione riguarda proprio la situazione di coloro i quali, come gli attuali ricorrenti, «hanno ottenuto l'iscrizione all'albo degli avvocati successivamente alla data di entrata in vigore della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e risultano ancora iscritti». Nei confronti di costoro la legge prevede un periodo di transizione di tre anni entro il quale essi sono obbligati a compiere una scelta tra l'esercizio (esclusivo) della professione forense ovvero il ritorno al rapporto di lavoro pubblico a tempo pieno.

Sulla base di un simile dato normativo non è sostenibile (come prospettato dai ricorrenti con vari e diversi argomenti) una linea interpretativa diversa da quella che il testo impone con una formula sufficientemente chiara e che il C.N.F. ha adottato nelle decisioni impugnate. Non può quindi compiersi quella che la Corte costituzionale ha in più occasioni definito come la c.d. interpretazione adeguatrice, ossia tale da eliminare i dubbi di legittimità costituzionale senza il ricorso alla Corte e tramite la normale attività ermeneutica del giudice.

Vanno di conseguenza esaminate le questioni circa l'asserita violazione della normativa comunitaria con riferimento in particolare ai principi di: eguaglianza, libera prestazione di servizi, tutela della concorrenza, diritti quesiti, ragionevolezza.

Le dette questioni sono manifestamente infondate: la legge in esame (in particolare l'articolo 2) è rispettosa dei principi comunitari.

Va posto in evidenza che la detta legge ha inciso sul modo di svolgere il servizio presso enti pubblici e non sulle modalità di organizzazione della professione forense: da ciò l'estraneità dei principi di concorrenza tra imprese e di libera circolazione degli avvocati nell'Unione europea.

I dipendenti pubblici non svolgono servizi configuranti un'attività economica e la loro attività non può essere considerata come quella di un'impresa.

La normativa dettata dalla legge n. 339/2003 tende poi a regolare non la concorrenza tra gli avvocati bensì a soddisfare l'interesse generale sia al corretto esercizio della professione forense sia alla fedeltà dei pubblici dipendenti.

Il divieto in questione altresì giustificato in considerazione dell'ottica del pubblico impiego e della garanzia che i dipendenti pubblici siano al solo servizio dell'interesse pubblico.

Pertanto il legislatore non ha agito in modo irragionevole o al di fuori della sua sfera di competenza, né consegue che la legge n. 339/2003 non è incompatibile con le disposizioni invocate del Trattato.

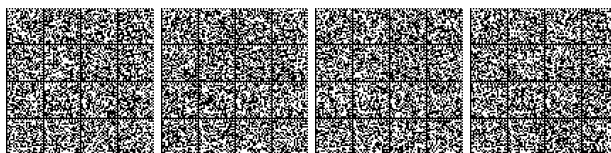
Con riferimento all'articolo 6 della direttiva 77/249/CEE – che consente agli Stati membri di escludere dall'esercizio in regime di libera prestazione dei servizi solo gli avvocati dipendenti provenienti da altri Stati membri, i quali pretendano di difendere nel territorio dello Stato ospitante l'ente da cui dipendono — la legge n. 339/2003 è conforme al dettato di tale direttiva in quanto rivolta solo agli avvocati italiani che siano anche pubblici dipendenti, cioè ai soli avvocati pubblici dipendenti iscritti nell'albo forense italiano. La normativa nazionale non riguarda quindi gli avvocati iscritti negli albi di altri Stati membri. La direttiva non impedisce l'adozione di disposizioni nazionali come quelle dettate dalla legge n. 339/2003 che prevedano l'incompatibilità tra iscrizione ad albi di avvocati e lo stato di dipendente pubblico a tempo parziale, trattandosi di situazione diversa da quella prevista dalla direttiva.

In definitiva il diritto comunitario non disciplina materie giuridiche – quale quella contemplata dalla legge n. 339/2003 — nelle quali si esercita il potere pubblico e, pertanto, in dette materie gli Stati membri possono legiferare in assoluta autonomia.

I ricorrenti hanno poi in buona parte reintrodotta questioni già sottoposte all'esame del C.N. F. ed hanno censurato quest'ultimo per averne (a torto) escluso la rilevanza e non deliberato la non manifesta infondatezza in relazione, in particolare, ai parametri di cui agli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione.

Le dette questioni sono rilevanti e non manifestamente infondate.

In relazione al quadro normativo di riferimento va richiamato l'articolo 1, comma 56, della legge n. 662 del 1996 che stabilisce che l'art. 58, comma 1, del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e successive integrazioni, nonché le ulteriori norme «che vietano l'iscrizione in albi professionali non si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno».



La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi per due volte sulle disposizioni sopra indicate sotto diverse angolazioni.

Con una prima sentenza, la n. 171 del 1999, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 commi da 56 a 65, della legge n. 662 del 1996 — sollevata in via principale dalle Regioni Veneto e Lombardia per sospetta violazione del criterio di riparto delle competenze — affermando, tra l'altro, che la revisione dell'ordinamento del pubblico impiego attraverso la c.d. «privatizzazione» è ispirata «da una prospettiva di maggiore valorizzazione dei risultati dell'azione amministrativa, alla luce di obiettivi di efficienza e di rigore di gestione».

Con la successiva sentenza n. 189 del 2001 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 56 e 56-*bis*, della legge n. 662 del 1996, sollevata sotto il profilo concernente la professione forense.

La questione era stata sollevata, questa volta in via incidentale, dal C.N.F. nella sua qualità di giudice *a quo*, con undici distinte ordinanze. Molteplici erano le violazioni costituzionali ivi prospettate, riassumibili, peraltro, in tre ordini di censure: violazione dell'art. 3 Cost. inteso come principio di uguaglianza, perché il professionista pubblico dipendente potrebbe avvalersi di un bagaglio di nozioni tecniche e scientifiche, acquisite grazie all'ingresso nella pubblica amministrazione, non ottenibili da parte degli altri; violazione dell'art. 24 Cost., perché la particolare posizione dell'avvocato dipendente pubblico ne porrebbe in dubbio l'indipendenza e l'autonomia, presupposto dell'effettività del diritto di difesa; violazione del principio del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 97 e 98 della Costituzione.

La Corte ha respinto tutte le questioni.

La pronuncia ha confermato che il disegno riformatore perseguito dal legislatore ha un obiettivo di maggiore efficienza dell'amministrazione, perseguibile anche tramite «una più flessibile utilizzazione del personale». Proprio l'espressa previsione di disposizioni volte a prevenire il possibile conflitto di interessi fa sì che la normativa in esame non presenti profili di irrazionalità. La Corte ha inoltre respinto la questione di costituzionalità sotto il profilo dell'art. 4 Cost. rilevando che la discrezionalità del legislatore nel dettare norme di regolazione dell'accesso al lavoro è stata esercitata «in modo tutt'altro che irragionevole, ove si consideri che le disposizioni denunciate sono intese a favorire l'accesso di tutti i soggetti in possesso dei prescritti requisiti alla libera professione e cioè ad un ambito del mercato del lavoro che è naturalmente concorrenziale».

Con la legge n. 339 del 2003 il legislatore interviene nuovamente con una modifica di segno uguale e contrario rispetto a quella del 1996. La legge, che consta di tre articoli, non riguarda la generalità delle professioni, bensì soltanto, come risulta già dal titolo, la professione di avvocato, per la quale viene ripristinata l'incompatibilità. L'art. 1, infatti, dispone che le norme contenute nell'art. 1 commi 56, 56-*bis* e 57, della legge n. 662 del 1996 non si applicano all'iscrizione agli albi degli avvocati, per i quali «restano fermi i limiti e i divieti di cui al regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578». Il successivo art. 2 impone agli avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale che hanno ottenuto l'iscrizione sulla base della normativa del 1996 di scegliere, nel termine di tre anni, fra il mantenimento del rapporto di pubblico impiego, che in questo caso ritorna ad essere a tempo pieno (comma 2), ovvero il mantenimento dell'iscrizione all'albo degli avvocati, con contestuale cessazione del rapporto di pubblico impiego (comma 3). In questo secondo caso l'ormai ex dipendente conserva per cinque anni il diritto alla riammissione (comma 4). L'art. 2, comma 2, inoltre, dispone che, in caso di mancato esercizio dell'opzione tra libera professione e pubblico impiego, i consigli dell'ordine territoriali provvedano d'ufficio alla cancellazione.

Anche questo intervento legislativo giunge all'esame della Corte costituzionale, la quale si pronuncia con la sentenza n. 390 del 2006.

Si trattava di una controversia promossa da un dipendente pubblico che, essendo in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione forense, aveva chiesto all'amministrazione di essere ammesso a trasformare il proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, allo scopo di esercitare la professione di avvocato. Di fronte al rigetto, egli si era rivolto al tribunale di Cuneo il quale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 339 del 2003. In detto giudizio, quindi, non si doveva esaminare il caso — oggi all'esame di queste Sezioni Unite — del professionista che, legittimamente iscritto in base alla legge n. 662 del 1996, è stato cancellato dall'albo a seguito della modifica legislativa in commento.

La Corte ha dichiarato non fondata la questione definendo, in primo luogo, «priva di consistenza» la censura di disparità di trattamento prodotta dalla legge n. 339 in relazione all'ordinamento comunitario, poiché l'art. 8 della direttiva n. 98/5 cit., cui è stata data attuazione tramite l'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 96 del 2001, estende agli avvocati di altri Stati membri le norme sulle incompatibilità dettate per gli avvocati nazionali, e quindi la disciplina dell'art. 3 del r.d.l. n. 1578 del 1933. Quanto, poi, al punto centrale della questione — cioè quello della intrinseca irragionevolezza di una disciplina che ripristina un regime di incompatibilità che era stato rimosso pochi anni prima — la Corte ha osservato,



innanzitutto, che «la non irragionevolezza di una disciplina non esclude la non irragionevolezza di una opposta disciplina», in quanto il legislatore conserva la propria libertà di porre successivi regimi anche contrastanti tra loro. In altre parole, il fatto che la legge abbia regolato una certa materia in un dato modo e che tale regolazione sia stata ritenuta conforme alla Costituzione non esclude che ad analogo esito la Corte costituzionale possa pervenire anche in riferimento ad una legge di contenuto contrario alla precedente. Oltre a ciò, la sentenza ha notato che il divieto ripristinato dalla legge n. 339 del 2003 appare «coerente con la caratteristica – peculiare della professione forense (tra quelle il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in un albo) – dell'incompatibilità con qualsiasi impiego retribuito».

Ciò posto va innanzitutto sottolineato che la Corte costituzionale, con le citate pronunce, non ha affrontato né il problema della legittimità della legge n. 339/2003 nella parte in cui estende i suoi effetti anche a coloro che erano già iscritti negli albi degli avvocati ed esercitavano la professione, sulla base della disciplina preesistente, al momento della entrata in vigore della nuova legge, né il problema della legittimità del divieto, sopra venuto a carico di coloro che continuano l'esercizio dell'attività professionale già legittimamente intrapresa.

In relazione a detti problemi il profilo di illegittimità costituzionale della nuova legge è rilevante e non manifestamente infondato con riferimento agli articoli 3, 4, 35 e 41 Costituzione.

Occorre premettere che, se è vero che il legislatore ben può dettare nuove disposizioni normative contrastanti con quella in vigore, è del pari vero che le nuove norme devono tener conto delle situazioni esistenti e dei rapporti giuridici in atto sorti nel precedente quadro normativo oltre ad essere «non irragionevoli» - in quanto frutto di nuove ragioni ed esigenze — e non possono violare norme e principi costituzionali o valori di rilievo costituzionale quali la «certezza del diritto». Ciò vale in relazione sia a norme retroattive — che incidono direttamente su fatti e rapporti sorti nel passato modificando ex post gli effetti giuridici ad essi riconducibili sia alle nuove norme che dettate per operare solo per il futuro, hanno incidenza su rapporti che si prolungano nel tempo (rapporti di durata), alterando gli equilibri preesistenti, facendo venir meno o modificando profondamente situazioni giuridiche già acquisite.

In proposito vanno evidenziati i seguenti punti fermi della giurisprudenza costituzionale nelle materie che sono al centro dei ricorsi in esame (essenzialmente tutela dell'affidamento e c.d. certezza del diritto):

non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi preesistenti mostrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenze n. 349/1985 e 882/1988);

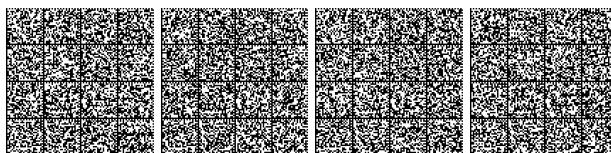
l'irretroattività, pur fuori del campo penale, rappresenta «una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (sentenze 155/1990; 471/1990; 390/1995);

interventi legislativi modificativi in pejus di situazioni soggettive e attinenti a rapporti di durata non possono arbitrariamente frustrare l'affidamento dei cittadini fondato sulla situazione normativa preesistente, senza violare il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché, in ragione degli interessi nella specie coinvolti, agli artt. 4, 35, e 41 della stessa Costituzione, relativi alle garanzie del lavoro e della libertà di iniziativa economica, anche sotto il profilo della concorrenza (sentenza n. 211/1997);

intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (sentenze nn. 24/2009; 74/2008 e 376/1995); la norma successiva non può tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenze 24/2009 e 156/2007);

al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento nelle situazioni giuridiche legittimamente sorte nei soggetti quale principio connesso allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 282 del 2005 e, nello stesso senso, fra le molte, le sentenze n. 525 del 2000 e n. 416 del 1999).

Nella specie effettuato il necessario bilanciamento che si deve compiere tra il perseguimento dell'obiettivo della nuova legge e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento nella sicurezza giuridica nutrita da quanti, sulla base della normativa precedente, hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata — il sacrificio imposto dalla legge



n. 339/2003 ai soggetti che già si trovavano nello stato di avvocati part-time potrebbe rivelarsi ingiustificato e, perciò, irragionevole traducendosi nella violazione del legittimo affidamento riposto nella possibilità di proseguire nel tempo nel mantenimento di detto stato. Non è da escludere che l'assetto degli interessi in questione sia stato realizzato con la nuova normativa in esame sacrificando situazioni soggettive ormai consumatesi: ciò potrebbe non corrispondere al più volte richiamato criterio di ragionevolezza. Del pari potrebbe ritenersi che l'affidamento degli avvocati part time nella sicurezza giuridica sia stato leso dalla nuova legge per aver questa inciso, con regolamento irrazionale, su situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori.

Ben potrebbe quindi ravvisarsi la violazione — ad opera della legge n. 39/2003 — dei principi di legittimo affidamento e di «certezza del diritto» con riferimento alla posizione di coloro che avevano già effettuata la loro scelta sulla base della preesistente normativa dettata dalla legge n. 662/1996. La detta scelta — effettuata previa ponderata valutazione di conseguenze, portata e prospettive — è stata compiuta sulla base di una precisa previsione normativa, ritenuta legittima dalla Corte costituzionale, in virtù di un nuovo indirizzo legislativo chiaramente e logicamente di lungo termine.

Ne consegue che appare non manifestamente infondata la tesi dei ricorrenti secondo cui la nuova normativa dettata dalla legge del 2003 non avrebbe tenuto nel debito conto delle situazioni già in atto venutesi a creare in applicazione della precedente normativa, sconvolgendo in tal modo preesistenti e ormai consolidati equilibri. L'aspettativa dei ricorrenti alla conservazione dello status di dipendenti pubblici part-time e di avvocati (attività, quest'ultima, esercitata in via continuativa per molti anni) era pervenuta ad un livello di consolidamento della propria scelta di vita di impiegato pubblico part-time e di avvocato — anche a seguito delle sopra citate pronunce della Corte costituzionale — così elevato da creare quell'affidamento ritenuto dal giudice delle leggi di valore costituzionalmente protetto. I ricorrenti avevano acquisito la sicurezza della permanenza nel tempo dello status di impiegato pubblico part-time e di avvocato.

Risultano palesi gli effetti pregiudizievoli per soggetti che avevano: fatto sicuro e giustificato affidamento di mantenere nel tempo la nuova situazione lavorativa; effettuato investimenti per iniziare la nuova attività professionale; modificato il proprio stile di vita; sacrificato possibili miglioramenti nella carriera di pubblico dipendente. Ne discende la lesione di legittime aspettative e di affidamento nella certezza del diritto e nella sicurezza giuridica.

In questa prospettiva non appare sufficiente ad escludere la detta lesione la deroga temporale prevista dall'articolo 2 della legge n. 339/2003 in ordine all'efficacia del regime di incompatibilità con la concessione di un termine di tre anni per esercitare l'opzione imposta tra pubblico impiego ed esercizio della professione forense e con possibilità nei successivi cinque anni di essere riammessi in servizio. Si tratta di una misura inidonea da sola ad evitare il sorgere del dubbio circa il «vulnus» ai segnalati principi costituzionali riducendosi la tutela ai pubblici dipendenti iscritti all'albo degli avvocati ad un limitato periodo con successivo ripristino di un divieto rimosso da una precedente legge. Donde sembra sussistere la necessità di proporre alla Corte costituzionale i rilevati dubbi di legittimità costituzionale.

Si deve dunque concludere per la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge n. 339 — in relazione ai parametri (articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento a quelli della ragionevolezza intrinseca della legge, sub art. 3 c.p.v. Costituzione — nella parte in cui non prevedono che il regime di incompatibilità stabilito nell'art. 1 non si applichi ai dipendenti pubblici a tempo parziale ridotto non superiore al 50 per cento del tempo pieno, già iscritti negli albi degli avvocati alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 339 del 2003, prevedono invece, all'art. 2, solo un breve periodo di «moratoria» per l'opzione imposta fra impiego ed esercizio della professione.

Va infine conseguentemente accolta l'istanza formulata dai ricorrenti (ad eccezione di Teresa Mascellani) di sospendere l'efficacia delle impugnate decisioni del C.N.F. dovendo ravvisarsi i presupposti di tale sospensione come ampiamente — e con ricchezza di argomentazioni — sostenuto dagli istanti: è infatti evidente il danno grave che deriva ai ricorrenti dalla efficacia del provvedimento di cancellazione dall'albo degli avvocati adottato in applicazione di una norma la cui conformità a norme e principi costituzionali è stata rimessa al giudice delle leggi.

P.Q.M.

Riunisce i ricorsi;

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge n. 339 del 2003 nella parte in cui non prevedono che il regime di incompatibilità stabilito nell'art. 1 non si applichi ai dipendenti pubblici a tempo parziale ridotto non superiore al 50 per cento del tempo pieno, già iscritti negli albi degli avvocati alla data di entrata in vigore della



medesima legge n. 339 del 2003, prevedendo invece, all'art. 2, solo un breve periodo di moratoria per l'opzione imposta fra impiego ed esercizio della professione per contrasto, nei sensi di cui in motivazione, con gli artt. 3, 4, 35, e 41 della Costituzione;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente procedimento sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone altresì, che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente della Camera e del Senato della Repubblica;

dispone la sospensione dell'esecuzione delle impugnate decisioni del C.N.F. nei confronti dei ricorrenti ad eccezione della ricorrente Teresa Mascellani.

Roma, addì 9 novembre 2010

Il Presidente

11C0183

N. 56

Ordinanza del 22 dicembre 2010 emessa dalla Corte di cassazione - sezioni unite civili - sui ricorsi riuniti proposti da Sorrentino Stefania ed altro contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Latina ed altri

Impiego pubblico - Dipendenti di pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazioni lavorative non superiori al cinquanta per cento di quelle a tempo pieno - Divieto di iscrizione all'albo professionale degli avvocati - Non applicabilità a coloro che risultino già iscritti alla data di entrata in vigore della legge n. 339/2003 - Mancata previsione - Irragionevolezza - Violazione dei principi di certezza del diritto e di affidamento - Incidenza sul diritto al lavoro e sui principi di tutela del lavoro e di libertà d'iniziativa economica privata.

- Legge 25 novembre 2003, n. 339, artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 4, 35 e 41.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 16196-2010 proposto da: Sorrentino Stefania, elettivamente domiciliata in Roma, via Ugo De Carolis 145, presso lo studio dell'avvocato Masotti Giulio, che la rappresenta e difende, per delega a margine del ricorso;ricorrente;

Contro consiglio dell'ordine degli avvocati di Latina,Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Roma, Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione; intimati;

Sul ricorso 16676-2010 proposto da: Nardelli Lorenzo, elettivamente domiciliato in Roma, viale delle Milizie 96, presso lo studio dell'avvocato De Caro Flora, che lo rappresenta e difende, per delega a margine del ricorso; ricorrente;

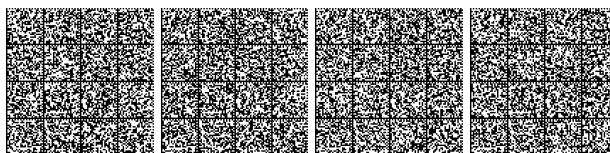
Contro Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Perugia, Procuratore generale presso la Suprema Corte di cassazione; intimati;

Avverso le decisioni nn. 206/2009 depositata il 23 dicembre 2009 (ricorso r.g. n. 16196/2010), e n. 197/2009 depositata il 21 dicembre 2010 (ricorso r.g. n. 16676/2010), entrambe del Consiglio nazionale Forense;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 7 dicembre 2010 dal Consigliere dott. Lucio Mazziotti Di Celso;

Uditi gli avvocati Roberto Giansante per delega dell'avvocato Giulio Masotti, Flora De Caro;

Udito il p.m. in persona dell'Avvocato Generale Dott. Domenico Iannelli, che ha concluso per il rigetto dei ricorsi.



Ritenuto in fatto

I due ricorrenti in epigrafe indicati, Sorrentino Stefania e Nardelli Lorenzo, pubblici dipendenti a tempo parziale venivano iscritti nell'albo degli avvocati in virtù della disposizione di cui all'art. 1, comma 56, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che consentiva tale doppia attività.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 25 novembre 2003, n. 339, di modifica della precedente, i ricorrenti manifestavano la loro intenzione di continuare a mantenere il rapporto di pubblico impiego, esercitando nel contempo anche la professione di avvocato.

I due C.O.A. interessati, ritenendo la sussistenza della incompatibilità, ordinavano la cancellazione dei ricorrenti dai rispettivi albi con decisioni che venivano impugnate davanti al Consiglio nazionale forense il quale rigettava tutti i ricorsi.

Avverso le separate pronunce del CNF i soccombenti proponevano singoli ricorsi per cassazione affidati a numerosi motivi.

Gli intimati di ciascun ricorso (i COA di Perugia e di Latina) non hanno svolto attività difensiva in sede di legittimità.

In applicazione analogica dell'art. 335 c.p.c., è stata disposta la riunione dei due ricorsi siccome implicanti la risoluzione di identiche questioni.

Considerato in diritto

Innanzitutto va rilevata l'infondatezza dei seguenti motivi dei due ricorsi che rivestono carattere preliminare in quanto eventualmente assorbenti rispetto alle altre censure perché relativi all'asserita nullità delle decisioni impugnate.

1) violazione di legge sostenendo che il CNF ha errato nel rigettare sollevata eccezione di nullità del provvedimento di cancellazione adottato dal COA e notificato ad essa ricorrente in copia conforme senza la firma del Presidente (primo motivo del ricorso della Sorrentino);

nullità del provvedimento di cancellazione adottato dal COA per carenza di motivazione (secondo motivo del ricorso della Sorrentino):

violazione dell'art. 37 r.d.l. n. 1578/1933 per omessa notifica al p.m. della delibera di avvio del procedimento di cancellazione dall'albo (quarto motivo del ricorso della Sorrentino e secondo motivo del ricorso del Nardelli):

4) violazione del principio di terzietà del giudice e illegittimità di composizione del CNF per essere questo composto in via esclusiva da avvocati portatori di un interesse di categoria volto alla eliminazione dal mercato di un concorrente (quinto motivo del ricorso della Sorrentino e primo motivo del ricorso del Nardelli).

Con riferimento alle dette censure va rispettivamente rilevato:

1) La mancanza della sottoscrizione del presidente prescritta unitamente a quella del segretario dall'art. 44 r.d. n. 37/1934, non è motivo di nullità per quanto riguarda la copia e non l'originale del provvedimento, tenuto anche conto che chi ha ricevuto notizia del deposito dell'originale della decisione è stato, quindi, messo in condizione di prendere visione dell'originale dell'atto e di farsi rilasciare specifica attestazione della mancanza di firma sull'originale;

2) I vizi del procedimento disciplinare nei confronti di un avvocato, svoltosi dinanzi al consiglio dell'ordine territoriale, stante la natura amministrativa e non giurisdizionale dello stesso, non sono sindacabili dalle Sezioni unite in sede di ricorso avverso la decisione del Consiglio nazionale forense, a meno che non si allegi che essi abbiano dato luogo ad un vizio di motivazione della stessa decisione. Con riferimento alla motivazione della decisione del COA gli eventuali vizi e difetti ben possono essere rimediati dal CNF. Nella specie dalla lettura della decisione impugnata risulta evidente che il CNF ha esaminato nel merito la decisione del COA e l'ha ritenuta corretta dando al riguardo adeguata motivazione.

3) Secondo quanto disposto dall'art. 37 R.D.L. n. 1578/1933 la cancellazione dagli albi degli avvocati «è pronunciata dal Consiglio dell'ordine, di ufficio e su richiesta del Pubblico Ministero» e le deliberazioni del Consiglio dell'ordine in materia di cancellazione vanno «notificate, entro quindici giorni, all'interessato ed al Pubblico Ministero presso la Corte d'appello o il Tribunale».

Nel citato articolo e nella normativa speciale in questione non si rinviene alcuna espressa indicazione in ordine alla notifica al p.m. dell'avvio del procedimento di cancellazione che può essere richiesto dallo stesso p.m. ove ravvisi



la sussistenza di una delle ipotesi previste dalla norma in esame. Al p.m. va solo notificata la deliberazione adottata al termine del procedimento di cancellazione e ciò in quanto il p.m. è munito di potere autonomo di impugnazione.

4) Il Consiglio nazionale forense, allorchè pronuncia in materia disciplinare, è un giudice speciale istituito con d.lgs. lgt. 23 novembre 1944. n. 382, e tuttora legittimamente operante giusta la previsione della VI disp. Transitoria della Costituzione. Le norme che lo concernono, nel disciplinare rispettivamente la nomina dei componenti del Consiglio nazionale ed il procedimento che davanti al medesimo si svolge, assicurano — per il metodo elettivo della prima e per la prescrizione, quanto al secondo, dell'osservanza delle comuni regole processuali e dell'intervento del p.m. — il corretto esercizio della funzione giurisdizionale affidata al suddetto organo in tale materia, con riguardo alla garanzia del diritto di difesa, all'indipendenza del giudice ed all'imparzialità dei giudizi. Infatti, l'indipendenza del giudice consiste nella autonoma potestà decisionale, non condizionata da interferenze dirette ovvero indirette di qualsiasi provenienza. È, pertanto, manifestamente infondata in riferimento agli artt. 24, 97 e 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sul procedimento disciplinare innanzi al predetto Consiglio Nazionale Forense, non potendo incidere sulla legittimità costituzionale di detta normativa neanche la circostanza che al Consiglio spettino anche funzioni amministrative, in quanto, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale, non è la mera consistenza delle due funzioni a menomare l'indipendenza del giudice, bensì il fatto che le funzioni amministrative siano affidate all'organo giurisdizionale in una posizione gerarchicamente sottordinata, essendo in tale ipotesi immanente il rischio che il potere dell'organo superiore indirettamente si estenda anche alle funzioni giurisdizionali (in tali sensi, tra le altre, Corte cost., sent. n. 73 del 1970, n. 128 del 1974, n. 284 del 1986: sentenze Sezioni Unite 3 maggio 2005 n. 9097; 23 marzo 2005, n. 6213; 11 gennaio 2005, n. 309; 22 luglio 2002, n. 10688; 11 febbraio 2002, n. 1904).

Le altre numerose, articolate e complesse questioni prospettate dai ricorrenti riguardano essenzialmente — sia pur sotto profili ed aspetti diversi — l'interpretazione dell'art. 2 della legge n. 339/2003 e la sua conformità a norme e principi comunitari e costituzionali.

In relazione all'interpretazione del citato articolo nessun dubbio può sussistere che la disposizione riguarda proprio la situazione di coloro i quali, come gli attuali ricorrenti, «hanno ottenuto l'iscrizione all'albo degli avvocati successivamente alla data di entrata in vigore della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e risultano ancora iscritti». Nei confronti di costoro la legge prevede un periodo di transizione di tre anni entro il quale essi sono obbligati a compiere una scelta tra l'esercizio (esclusivo) della professione forense ovvero il ritorno al rapporto di lavoro pubblico a tempo pieno.

Sulla base di un simile dato normativo non è sostenibile (come prospettato dai ricorrenti con vari e diversi argomenti) una linea interpretativa diversa da quella che il testo impone con una formula sufficientemente chiara e che il C.N.F. ha adottato nelle decisioni impugnate. Non può quindi compiersi quella che la Corte costituzionale ha in più occasioni definito come la c.d. interpretazione adeguatrice, ossia tale da eliminare i dubbi di legittimità costituzionale senza il ricorso alla Corte e tramite la normale attività ermeneutica del giudice.

Vanno di conseguenza esaminate le questioni circa l'asserita violazione della normativa comunitaria con riferimento in particolare ai principi di eguaglianza, libera prestazione di servizi, tutela della concorrenza, diritti quesiti, ragionevolezza.

Le dette questioni sono manifestamente infondate: la legge in esame (in particolare l'art. 2) è rispettosa dei principi comunitari.

Va posto in evidenza che la detta legge ha inciso sul modo di svolgere il servizio presso enti pubblici e non sulle modalità di organizzazione della professione forense; da ciò l'estraneità dei principi di concorrenza tra imprese e di libera circolazione degli avvocati nell'Unione europea.

I dipendenti pubblici non svolgono servizi configuranti un'attività economica e la loro attività non può essere considerata come quella di un'impresa.

La normativa dettata dalla legge n. 339/2003 tende poi a regolare non la concorrenza, tra gli avvocati bensì a soddisfare l'interesse generale sia al corretto esercizio della professione forense sia alla fedeltà dei pubblici dipendenti.

Il divieto in questione è altresì giustificato in considerazione dell'ottica del pubblico impiego e della garanzia che i dipendenti pubblici siano al solo servizio dell'interesse pubblico.

Pertanto il legislatore non ha agito in modo irragionevole o al di fuori della sua sfera di competenza: ne consegue che la legge n. 339/2003 non è incompatibile con le disposizioni invocate del Trattato.

Con riferimento all'art. 6 della direttiva 77/249/CEE — che consente agli Stati membri di escludere dall'esercizio in regime di libera prestazione dei servizi solo gli avvocati dipendenti provenienti da altri Stati membri, i quali pretendano di difendere nel territorio dello Stato ospitante l'ente da cui dipendono — la legge n. 339/2003 è conforme al dettato di tale direttiva in quanto rivolta solo agli avvocati italiani che siano anche pubblici dipendenti, cioè ai soli avvocati pubblici dipendenti iscritti nell'albo forense italiano. La normativa nazionale non riguarda quindi gli avvocati iscritti



negli albi di altri Stati membri. La direttiva non impedisce l'adozione di disposizioni nazionali come quelle dettate dalla legge n. 339/2003 che prevedano l'incompatibilità tra iscrizione ad albi di avvocati e lo stato di dipendente pubblico a tempo parziale, trattandosi di situazione diversa da quella prevista dalla direttiva.

In definitiva il diritto comunitario non disciplina materie giuridiche — quale quella contemplata dalla legge n. 339/2003 — nella quali si esercita il potere pubblico e che pertanto, in dette materie gli Stati membri possono legiferare in assoluta autonomia.

Va aggiunto che il Giudice di pace di Cortona, con ordinanza del 19 giugno 2009, ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione la questione pregiudiziale relativa al possibile contrasto della legge n. 339 del 2003 — nella parte in cui reintroduce il divieto di svolgimento della professione forense per i dipendenti pubblici part-time — con i principi comunitari in tema di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, legittimo affidamento e protezione dei diritti quesiti.

La Corte di giustizia, con sentenza 2 dicembre 2010, ha dichiarato che:

gli articoli 3, n. 1, lett. g), CE, 4 CE, 10 CE, 81 CE e 98 CE non ostano ad una normativa nazionale che neghi ai dipendenti pubblici impiegati in una relazione di lavoro a tempo parziale l'esercizio della professione di avvocato, anche qualora siano in possesso dell'apposita abilitazione, disponendo la loro cancellazione dall'albo degli Avvocati;

l'art. 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, 98/5/CE, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, deve essere interpretato nel senso che lo Stato membro ospitante può imporre agli avvocati ivi iscritti che siano impiegati — vuoi a tempo pieno vuoi a tempo parziale — presso un altro avvocato, un'associazione o società di avvocati oppure un'impresa pubblica o privata, restrizioni all'esercizio concomitante della professione forense e di detto impiego, sempreché tali restrizioni non eccedano quanto necessario per conseguire l'obiettivo di prevenzione dei conflitti di interesse e si applichino a tutti gli avvocati iscritti in detto Stato membro.

Tanto rilevato con riferimento all'asserito contrasto con le norme comunitarie, va osservato che i ricorrenti hanno anche in buona parte reintrodotta questioni già sottoposte all'esame del C.N.F. ed hanno censurato quest'ultimo per averne (a torto) escluso la rilevanza e non deliberato la non manifesta infondatezza in relazione, in particolare, ai parametri di cui agli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione.

Le dette questioni sono rilevanti e non manifestamente infondate.

In relazione al quadro normativo di riferimento va richiamato l'art. 1, comma 56, della legge n. 662 del 1996 che stabilisce che l'art. 58, comma del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e successive integrazioni, nonché le ulteriori norme «che vietano l'iscrizione in albi professionali non si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno».

La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi per due volte sulle disposizioni sopra indicate sotto diverse angolazioni.

Con una prima sentenza, la n. 171 del 1999, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 56 a 65, della legge n. 662 del 1996 — sollevata in via principale dalle Regioni Veneto e Lombardia per sospetta violazione del criterio di riparto delle competenze — affermando, tra l'altro, che la revisione dell'ordinamento del pubblico impiego attraverso la c.d. «privatizzazione» è ispirata «da una prospettiva di maggiore valorizzazione dei risultati dell'azione amministrativa, alla luce di obiettivi di efficienza e di rigore di gestione».

Con la successiva sentenza n. 189 del 2001 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 56 e 56-bis, della legge n. 662 del 1996, sollevata sotto il profilo concernente la professione forense.

La questione era stata sollevata, questa volta in via incidentale, dal C.N.F. nella sua qualità di giudice *a quo*, con undici distinte ordinanze. Molteplici erano le violazioni costituzionali ivi prospettate, riassumibili, peraltro, in tre ordini di censure: violazione dell'art. 3 Cost. inteso come principio di uguaglianza, perché il professionista pubblico dipendente potrebbe avvalersi di un bagaglio di nozioni tecniche e scientifiche, acquisite grazie all'ingresso nella pubblica amministrazione, non ottenibili da parte degli altri: violazione dell'art. 24 Cost., perché la particolare posizione dell'avvocato dipendente pubblico ne porrebbe in dubbio l'indipendenza e l'autonomia presupposto dell'effettività del diritto di difesa: violazione del principio del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 97 e 98 della Costituzione.

La Corte ha respinto tutte le questioni.

La pronuncia ha confermato che il disegno riformatore perseguito dal legislatore ha un obiettivo di maggiore efficienza dell'amministrazione, perseguibile anche tramite «una più flessibile utilizzazione del personale». Proprio l'espressa previsione di disposizioni volte a prevenire il possibile conflitto di interessi fa sì che la normativa in esame non presenti profili di irrazionalità. La Corte ha inoltre respinto la questione di costituzionalità sotto il profilo dell'art. 4



Cost. rilevando che la discrezionalità del legislatore nel dettare norme di regolazione dell'accesso al lavoro è stata esercitata «in modo tutt'altro che irragionevole, ove si consideri che le disposizioni denunciate sono intese a favorire l'accesso di tutti i soggetti in possesso dei prescritti requisiti alla libera professione e cioè ad un ambito del mercato del lavoro che è naturalmente concorrenziale».

Con la legge n. 339 del 2003 il legislatore interviene nuovamente con una modifica di segno uguale e contrario rispetto a quella del 1996. La legge, che consta di tre articoli, non riguarda la generalità delle professioni, bensì soltanto, come risulta già dal titolo, la professione di avvocato, per la quale viene ripristinata l'incompatibilità. L'art. 1, infatti, dispone che le norme contenute nell'art. 1, commi 56, 56-bis e 57, della legge n. 662 del 1996 non si applicano all'iscrizione agli albi degli avvocati, per i quali «restano fermi i limiti e i divieti di cui al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578». Il successivo art. 2 impone agli avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale che hanno ottenuto l'iscrizione sulla base della normativa del 19% di scegliere, nel termine di tre anni, fra il mantenimento del rapporto di pubblico impiego, che in questo caso ritorna ad essere a tempo pieno (comma 2), ovvero il mantenimento dell'iscrizione all'albo degli avvocati, con contestuale cessazione del rapporto di pubblico impiego (comma 3). In questo secondo caso l'ormai ex dipendente conserva per cinque anni il diritto alla riammissione (comma 4). L'art. 2, comma 2, inoltre, dispone che, in caso di mancato esercizio dell'opzione tra libera professione e pubblico impiego, i consigli dell'ordine territoriali provvedano d'ufficio alla cancellazione.

Anche questo intervento legislativo giunge all'esame della Corte costituzionale, la quale si pronuncia con la sentenza n. 390 del 2006.

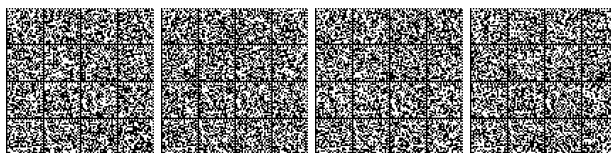
Si trattava di una controversia promossa da un dipendente pubblico che, essendo in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione forense, aveva chiesto all'amministrazione di essere ammesso a trasformare il proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, allo scopo di esercitare la professione di avvocato. Di fronte al rigetto, egli si era rivolto al tribunale di Cuneo il quale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 339 del 2003. In detto giudizio, quindi, non si doveva esaminare il caso – oggi all'esame di queste Sezioni Unite – del professionista che, legittimamente iscritto in base alla legge n. 662 del 1996, è stato cancellato dall'albo a seguito della modifica legislativa in commento.

La Corte ha dichiarato non fondata la questione definendo, in prime luogo, «priva di consistenza» la censura di disparità di trattamento prodotta dalla legge n. 339 in relazione all'ordinamento comunitario, poiché l'art. 8 della direttiva n. 98/5 cit, cui è stata data attuazione tramite l'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 96 del 2001, estende agli avvocati di altri Stati membri le norme sulle incompatibilità dettate per gli avvocati nazionali, e quindi la disciplina dell'art. 3 del r.d.l. n. 1578 del 1933. Quanto, poi, al punto centrale della questione – cioè quello della intrinseca irragionevolezza di una disciplina che ripristina un regime di incompatibilità che era stato rimosso pochi anni prima – la Corte ha osservato, innanzitutto, che «la non irragionevolezza di una disciplina non, esclude la non irragionevolezza di una opposta disciplina», in quanto il legislatore conserva la propria libertà di porre successivi regimi anche contrastanti tra loro. In altre parole, il fatto che la legge abbia regolato una certa materia in un dato modo e che tale regolazione sia stata ritenuta conforme alla Costituzione non esclude che ad analogo esito la Corte costituzionale possa pervenire anche in riferimento ad una legge di contenuto contrario alla precedente. Oltre a ciò, la sentenza ha notato che il divieto ripristinato dalla legge n. 339 del 2003 appare «coerente con la caratteristica – peculiare della professione forense (tra quelle il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in un albo) – dell'incompatibilità con qualsiasi impiego retribuito».

Ciò posto va innanzitutto sottolineato che la Corte costituzionale, con citate pronunce, non ha affrontato né il problema della legittimità della legge n. 339/2003 nella parte in cui estende i suoi effetti anche a coloro che sono già iscritti negli albi degli avvocati ed esercitavano la professione, sulla base della disciplina preesistente, al momento della entrata in vigore della nuova legge, né il problema della legittimità del divieto, sopravvenuto a carico di costoro, di continuare l'esercizio dell'attività professionale già legittimamente intrapresa.

In relazione a detti problemi il profilo di illegittimità costituzionale della nuova legge è rilevante e non manifestamente infondato con riferimento agli articoli 3, 4, 35 e 41 Costituzione.

Occorre premettere che, se è vero che il legislatore ben può dettare nuove disposizioni normative contrastanti con quella in vigore, è del pari vero che le nuove norme devono tener conto delle situazioni esistenti e dei rapporti giuridici in atto sorti nel precedente quadro normativo, oltre ad essere non irragionevoli in quanto frutto di nuove ragioni ed esigenze — e non possono violare norme e principi costituzionali o valori di rilievo costituzionale quali la certezza del diritto. Ciò vale in relazione sia a norme retroattive — che incidono direttamente su fatti e rapporti sorti nel passato modificando ex post gli effetti giuridici ad essi riconducibili — sia alle nuove norme che, dettate per operare solo per il futuro, hanno incidenza su rapporti che si prolungano nel tempo (rapporti di durata), alterando gli equilibri preesistenti, facendo venir meno o modificando profondamente situazioni giuridiche già acquisite.



In proposito vanno evidenziati i seguenti punti fermi della giurisprudenza costituzionale nelle materie che sono al centro dei ricorsi in esame (essenzialmente tutela dell'affidamento e c.d. certezza del diritto):

- non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi preesistenti frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenze 349/1985; 821/1988);

- l'irretroattività, pur fuori del campo penale, rappresenta «una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (sentenze 155/1990; 473/1990; 390/1995);

- interventi legislativi modificativi *in peius* di situazioni soggettive attinenti a rapporti di durata non possono arbitrariamente frustrare l'affidamento dei cittadini fondato sulla situazione normativa preesistente, senza violare il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché, in ragione degli interessi nella specie coinvolti, gli artt. 4, 35 e 41 della stessa Costituzione, relativi alle garanzie del lavoro e della libertà di iniziativa economica, anche sotto il profilo della concorrenza (sentenza 211/1997);

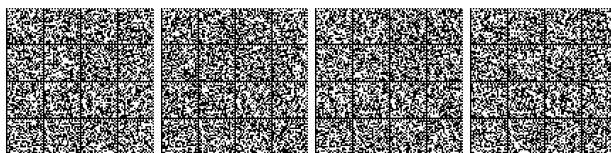
- l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (sentenze 24/2009; 74/2008 e 376/1995); la norma successiva non può tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenze 24/2009 e 156/2007);

- al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento nelle situazioni giuridiche legittimamente sorte nei soggetti quale principio connesso allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 282 del 2005 e, nello stesso senso, fra le molte, le sentenze n. 525 del 2000 e n. 416 del 1999).

Nella specie — effettuato il necessario bilanciamento che si deve compiere tra il perseguimento dell'obiettivo della nuova legge e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, nutrita da quanti, sulla base della normativa precedente, hanno conseguito una situazione sostanzialmente consolidata — il sacrificio imposto dalla legge 339/2003 ai soggetti che già si trovavano nello stato di avvocati part-time potrebbe rivelarsi ingiustificato e, perciò, irragionevole traducendosi nella violazione del legittimo affidamento riposto nella possibilità di proseguire nel tempo nel mantenimento di detto stato. Non è da escludere che l'assetto degli interessi in questione sia stato realizzato con la nuova normativa in esame sacrificando situazioni soggettive ormai consumatesi: ciò potrebbe non corrispondere al più volte richiamato criterio di ragionevolezza. Del pari potrebbe ritenersi che l'affidamento degli avvocati part-time nella sicurezza giuridica sia stato leso dalla nuova per aver questa inciso, con regolamento irrazionale, su situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori.

Ben potrebbe quindi ravvisarsi la violazione — ad opera della legge 39/2003 — dei principi di legittimo affidamento e di «certezza del diritto» con riferimento alla posizione di coloro che avevano già effettuato la loro scelta sulla base della preesistente normativa dettata dalla legge 662/1996. La detta scelta — effettuata previa ponderata valutazione di conseguenze, portata e prospettive — è stata compiuta sulla base di una precisa previsione normativa, ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale, in virtù di un nuovo indirizzo legislativo chiaramente e logicamente di lungo termine.

Ne consegue che appare non manifestamente infondata la tesi dei ricorrenti secondo cui la nuova normativa dettata dalla legge del 2003 non avrebbe tenuto nel debito conto delle situazioni già in atto venutesi a creare in applicazione della precedente normativa, sconvolgendo in tal modo preesistenti e ormai consolidati equilibri. L'aspettativa dei ricorrenti alla conservazione dello status di dipendenti pubblici part-time e di avvocati (attività, quest'ultima, esercitata in via continuativa per molti anni) era pervenuta ad un livello di consolidamento della propria scelta di vita di impiegato pubblico part-time e di avvocato — anche a seguito delle sopra citate pronunce della Corte costituzionale — così elevato da creare quell'affidamento ritenuto dal giudice delle leggi di valore costituzionalmente protetto. I ricorrenti avevano acquisito la sicurezza della permanenza nel tempo dello status di impiegato pubblico part-time e di avvocato.



Risultano palesi gli effetti pregiudizievoli per soggetti che avevano: fatto sicuro e giustificato affidamento di mantenere nel tempo la nuova situazione lavorativa; effettuato investimenti per iniziare la nuova attività professionale; modificato il proprio stile di vita; sacrificato possibili miglioramenti nella carriera di pubblico dipendente. Ne discende la lesione di legittime aspettative e di affidamento nella certezza del diritto e nella sicurezza giuridica.

In questa prospettiva non appare sufficiente ad escludere la detta lesione la deroga temporale prevista dall'art. 2 della legge 339/2003 in ordine all'efficacia del regime di incompatibilità con la concessione di un termine di tre anni per esercitare l'opzione imposta tra pubblico impiego ed esercizio della professione forense e con possibilità nei successivi cinque anni di essere riammessi in servizio. Si tratta di una misura inidonea da sola ad evitare il sorgere del dubbio circa il «vulnus» ai segnalati principi costituzionali riducendosi la tutela ai pubblici dipendenti iscritti all'albo degli avvocati ad un limitato periodo con successivo ripristino di un divieto rimosso da una precedente legge. Donde sembra sussistere la necessità di proporre alla Corte costituzionale i rilevati dubbi di legittimità costituzionale.

Si deve dunque concludere per la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge n. 339 — sia in relazione ai parametri (articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento a quelli della ragionevolezza intrinseca della legge, sub art. 3 cpv. Costituzione — nella parte in cui non prevedono che il regime di incompatibilità stabilito nell'art. 1 non si applichi ai dipendenti pubblici a tempo parziale ridotto non superiore al 50 per cento del tempo pieno, già iscritti negli albi degli avvocati alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 339 del 2003, prevedendo invece, all'art. 2, solo un breve periodo di «moratoria» per l'opzione imposta tra impiego ed esercizio della professione.

Va infine conseguentemente accolta l'istanza formulata dai ricorrenti di sospendere l'efficacia delle impugnate decisioni del C.N.F. dovendo ravvisarsi i presupposti di tale sospensione come ampiamente — e con ricchezza di argomentazioni — sostenuto dagli istanti; è infatti evidente il danno grave che deriva ai ricorrenti dalla efficacia del provvedimento di cancellazione dall'albo degli avvocati adottato in applicazione di una norma la cui conformità a norme e principi costituzionali è stata rimessa al giudice delle leggi.

P.Q.M.

La Corte:

riunisce i ricorsi:

visti gli artt. 134 Cost. e 23 e ss. Legge 11 marzo 1953, n. 87; dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge n. 339 del 2003 nella parte in cui non prevedono che il regime di incompatibilità stabilito nell'art. 1 non si applichi

ai dipendenti pubblici a tempo parziale ridotto non superiore al 50 per cento del tempo pieno, già iscritti negli albi degli avvocati alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 339 del 2003, prevedendo invece, all'art. 2, solo un breve periodo di "moratoria" per l'opzione imposta fra impiego ed esercizio della professione per contrasto, nei sensi di cui in motivazione, con gli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione;

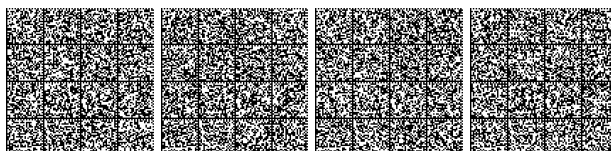
dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente procedimento sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

dispone, altresì, che la presente ordinanza sia notificata a cura della Cancelleria, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al Presidente della Camera e del Senato della Repubblica;

dispone la sospensione dell'esecuzione delle impugnate decisioni del C.N.F. nei confronti dei ricorrenti.

Roma, 7 dicembre 2010

Il presidente: VITTORIA



n. 57

Ordinanza del 30 ottobre 2010 del Tribunale di Parma nel procedimento civile promosso da L. A. contro Azienda U.S.L. di Parma ed altri

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Violazione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e difesa in giudizio, del principio del giudice naturale, del diritto alla salute - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del divieto di trattamenti discriminatori - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 13, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicazioni di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, della cessazione dell'efficacia dei provvedimenti emanati al fine di rivalutare l'indennità integrativa speciale in forza di titolo esecutivo - Violazione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e difesa in giudizio, del principio del giudice naturale, del diritto alla salute - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del divieto di trattamenti discriminatori - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 14, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 686/09 R.G. promosso da L. A. — Avv. M. Ziveri;

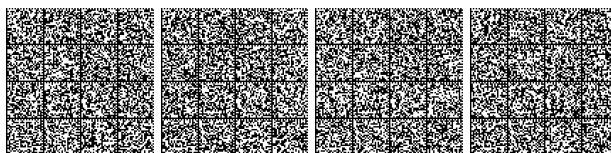
Contro Azienda U.S.L. di Parma - contumace;

Nonchè contro Regione Emilia Romagna - Avv.ti G. Puliatti e M. Michelessi;

Nonchè contro Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore* - Avvocatura dello Stato;

A scioglimento della riserva formulata all'udienza del 29.10.2010 nel procedimento sopra indicato il Giudice del Lavoro dott. Roberto Pascarelli ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato in cancelleria in data 3 luglio 2009 diretto al Giudice del Lavoro di Parma, la ricorrente indicata in epigrafe, dopo aver Premesso di essere beneficiaria dell'indennizzo previsto dalla L. 210/1992 avendo contratto epatite HCV a seguito di trasfusioni, chiedeva all'intestato Tribunale l'accertamento del proprio diritto a percepire la rivalutazione monetaria sull'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2 comma secondo, L. 210/92, costituente parte integrante dell'indennizzo in godimento, sulla base del tasso di inflazione programmato. La questione è stata oggetto nel corso degli anni di numerose e contraddittorie decisioni sia delle corti di merito che della Corte di Cassazione. In particolare, la Corte di Cassazione, sez. lav., con la sent. 15894/05 ha affermato elle l'indennizzo di cui alla L. 210/92 deve essere rivalutato secondo "il tasso annuale di inflazione programmata anche con riferimento alla componente di cui al 2° comma dell'art. 2 della legge, rilevando, tra l'altro, che "una diversa interpretazione non sarebbe conforme ai principi costituzionali, giacché la misura dell'indennizzo, se ritenute non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto ai danno subito, da rapportare ai pregiudizio alla salute, tanto più che gli aumenti ISTAT dell'indennizzo (al netto della voce indennità integrativa speciale, come risultante dalle tabelle ministeriali) sono modesti e l'indennità integrativa speciale è rimasta ferma a Lire 1.991.765, pari a Euro 1.028,66" (valore di due mensilità in quanto l'indennizzo viene corrisposto ogni due. mesi). In senso opposto, con sentenza n. 21703 dei



13 ottobre 2010 la stessa Corte, discostandosi dal predetto orientamento; riteneva noti rivalutabile la componente di cui al 2° comma dell'art. 2 della legge 210/92.

Nonostante quest'ultima interpretazione, le Corti di merito anche di secondo grado continuavano e continuano (almeno per la maggior parte) ad allinearsi con il precedente orientamento, riconoscendo rivalutazione sull'intero indennizzo (cfr: *ex plurimis* Tribunale di Bologna n. 57/2010, Tribunale di Milano n. 8027/09, Tribunale di Firenze n. 1359/09, Tribunale di Torino n. 614/10; Tribunale di Roma n. 5191/10 e n. 5459/10, Tribunale di Lodi 131/09, Tribunale di Busto Arsizio n. 97/10, Tribunale di Varese n. 867/09 e n. 11/10, Tribunale di Brescia n. 252/10, Tribunale di Chieti n. 238/10, Tribunale di Lecco n. 56.11/10, Tribunale Isernia n. 54/10, Corte d'Appello di Milano n. 1156/10).

Permanendo dunque la difformità interpretativa sopra riferita, veniva adottato 31 maggio 2010 n. 78, convertito con la L. 122/2010, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" all'art. 11 commi 13 e 14 che così stabilisce:

«13. Il comma 2 dell'art. 2 della legge 25 febbraio 1992 n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso di inflazione. 14. Fermo restando gli effetti espliciti da sentenze passate in giudicate, per i periodi da esse definiti, a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessa l'efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al comma 13, in forza un titolo esecutivo. Sono fatti salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Sulla base di tale intervento normative il presente ricorso sarebbe pertanto da decidersi in senso negativo; la ricorrente solleva tuttavia eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 11 commi 13 e 14 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con la L. 122/2010. Ritiene il giudicante che le questioni di legittimità costituzionale sollevate non sono manifestamente infondate.

Va premesso che la normativa cui fare riferimento è l'art. 2 legge 25 febbraio 1992 n. 210 che al primo comma così recita: «l'indennizzo di cui all'art. 1, comma 1, consiste in un assegno reversibile per quindici anni, determinato nella misura di cui alla tabella B allegata alla legge 29 aprile 1976, n. 177, come modificata dall'art. 8 della legge 2 maggio 1984, n. 111. L'indennizzo è cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito ed è rivalutato annualmente sulla base del tasso di inflazione programmato». Lo stesso art. 2 al secondo comma così dispone: «l'indennizzo di cui al primo comma è integrato da una somma corrispondente all'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, prevista per la prima qualifica funzionale degli impiegati civili dello Stato». Seguendo il ricordato orientamento giurisprudenziale (espresso da Cass. 28 luglio 2005 n. 15894 e da Cass. 27 agosto 2007 n. 18109), è opinione di chi scrive che entrambe le componenti dell'indennizzo debbano essere rivalutate annualmente secondo il tasso di inflazione programmata, ai sensi di quanto disposto dal citato art. 2 legge 25 febbraio 1992 n. 210.

Ciò essenzialmente in quanto:

- a) l'indennizzo dev'essere inteso «nella sua globalità», onde va rivalutato in entrambe le sue parti;
- b) l'indennità integrativa speciale portava in sé il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni al costo della vita «nella sua originaria struttura», ma successivamente essa è stata snaturata col c.d. «taglio della scala mobile» onde non vi è ora, ragione di non rivalutarne l'importo;
- c) questa interpretazione è «costituzionalmente orientata» perché tende alla tutela del diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost.

In particolare non pare che canone dell'interpretazione letterale sia idoneo a superare il quadro interpretativo riferito alla *ratio* dell'istituto e alla connessione con i principi costituzionali. Peraltro, proprio sotto il profilo letterale, se è pur vero che la disposizione che prevede la rivalutazione automatica è collocata nel primo comma dell'art. 2, ove è prevista la corresponsione dell'assegno reversibile, è anche vero che la rivalutazione annuale è riferita all'indennizzo di cui all'art. 1, comma 1, e cioè al trattamento nella sua interezza, comprensivo anche della componente delineata nel secondo comma.

Tuttavia legislatore — mediante l'adozione degli articoli qui censurati di potenziale incostituzionalità - introduce una norma che pur qualificandosi come di interpretazione autentica, in realtà introduce una vera e propria modifica legislativa che pare ledere sia il principio di cui all'art. 3 Cost. di ragionevolezza ed uguaglianza di trattamento, sia gli artt. 32 e 117 della Costituzione, sia gli artt. 101, 102 e 104 interferendo con funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, sia l'art. 24 Cost. nel senso di creare un discrimine nella tutela giudiziaria riservata a tutti i cittadini; sia infine artt. 35, 2 e 14 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.



In particolare:

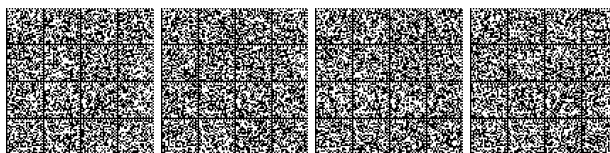
1) il D.L. 78/10, art. 1 commi 13 e 14 viola il principio di uguaglianza ed equità sancito dall'art. 3 della Costituzione determinando una illegittima disparità tra coloro che percepiscono un indennizzo rivalutato sulla base delle migliaia di sentenze favorevoli all'orientamento più sopra espresso e coloro il cui indennizzo, per effetto del D.L. 78/2010; non potrà essere rivalutato. Si consideri che primi, in virtù della rivalutazione integrale già disposta giudizialmente percepiscono un indennizzo mensile di € 700, per l'ottava categoria; i secondi percepiscono e percepiranno invece, per la medesima categoria, un importo di € 550 mensili (€ 150 mensili in meno). Si consideri anche che tutte le altre pensioni sono soggette a rivalutazione: la mancata rivalutazione dell'indennizzo ex L. 210/92 - avente finalità assistenziali e non risarcitorie come già più volte confermato dalle sentenze della Cassazione Civile e Corte costituzionale - nella sua componente maggioritaria determinerebbe una illegittima disparità anche tra i titolari di indennizzo ex L. 210/92 non rivalutato e gli altri titolari di prestazioni pensionistiche e assistenziali, posto che la rivalutazione è concessa integralmente *ex lege* ai vaccinati (art. 1 comma IV legge 229/2005) e ai soggetti affetti da "sindrome da talidomide" (art. 1 comma IV -decreto 163/2009). Le normative appena riportate affermano infatti che l'indennizzo è "interamente rivalutato annualmente in base agli indici ISTAT".

2) per le medesime ragioni l'art. 11 comma 13 e 14 DL 78/2010 viola l'art. 2 che tutela il diritto alla vita e l'art. 14 CEDU che sancisce il divieto di ogni discriminazione. La discriminazione vietata dall'art. 14 della Convenzione consiste nel "trattare in modo differente salvo giustificazione obiettiva e ragionevole, le persone che si trovano in situazioni simili o analoghe". Secondo la giurisprudenza della Corte "una distinzione è discriminatoria" ai sensi dell'art. 14 se manca di una giustificazione obiettiva e ragionevole, cioè "se essa non persegua uno scopo legittimo o se c'è un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si è prefissato" (CEDU 1° dicembre 2009). Nel caso di specie la discriminazione che si determina ai sensi dell'art. 11 commi 13 e 14 DL 78/2010 tra coloro che già hanno ottenuto la rivalutazione dell'indennizzo ex L. 210/92 e coloro che ancora sono in attesa del riconoscimento e tra questi ultimi e gli altri titolari di indennizzo, in particolar modo i vaccinati e gli affetti da sindrome da talidomide, è palesemente irragionevole ed illegittima.

3) il D.L. 78/2010 art.11, commi 13 e 14 viola il diritto alla salute sancito dall'art. 32 della Costituzione in quanto la misura dell'indennizzo, ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non è equa rispetto al danno subito, da rapportare al pregiudizio alla salute (v. Corte cost. n. 307/1990 e 118/96) tanto più che gli aumenti ISTAT dal 1995 ad oggi dell'indennizzo (al netto della voce indennità integrativa speciale) sono modesti posto che l'indennità integrativa speciale è rimasta ferma ad euro 1028,66 nel periodo in questione. Pare in proposito decisivo evidenziare che l'indennizzo ex legge 210 del 1992 è composto da due parti: il cosiddetto "indennizzo in senso stretto", di cui al primo comma dell'art 2 e la "somma corrispondente all'indennità integrativa speciale", di cui al secondo comma del medesimo articolo. Delle due componenti dell'indennizzo l'amministrazione provvede, di fatto, a rivalutare solamente la prima (che costituisce circa il 5 % dell'intero indennizzo). Ne deriva quindi che l'importo non rivalutato costituisce il 95% circa dell'indennizzo totale. La rivalutazione solo di una (minima) quota di indennizzo ha comportato e comporta una progressiva ed ingiustificata perdita di valore delle somme originariamente stabilite a titolo di indennizzo dal soggetto danneggiato irreversibilmente da HIV, epatite post-trasfusionale o da vaccinazione. Esaminando la tabella utilizzata dal Ministero della Salute che prevede la rivalutazione del solo "indennizzo in senso stretto di cui alla tab. B" (art. 2 primo comma), mantenendo invece fissa l'ulteriore componente dell'indennizzo, si vede che in 17 anni, dal 1992 al 2009 l'indennizzo mensile è aumentato di soli 8 euro (dalle originarie € 542,20 alle attuali € 550,20).

In realtà l'indennizzo originario previsto nel 1992 (€ 542.20 mensili) ha perso in questi 17 anni circa 150 euro mensili a causa della svalutazione monetaria nel frattempo intervenuta, posto che l'importo originariamente previsto a titolo di "somma corrispondente all'indennità integrativa speciale", è rimasto fisso ad € 6171,96 annuali (corrispondenti ad € 1028,66 bimestrali), perdendo in questi 17 anni € 2.246,55 e di fatto riducendosi a quasi la metà dell'originario valore (€ 3.924,45) a causa della perdita del potere d'acquisto.

È dunque evidente che rivalutando l'indennizzo solo in minima parte (meno del 5%) si riduce ingiustamente l'originale involto capitale, erodendo progressivamente l'originario importo fissato dal legislatore a titolo di indennizzo. Per altro, proprio al fine di preservare nel tempo l'originario importo stabilito dal legislatore del 1992, la legge 238/97 (ma già prima il D.L.548/1996) ha introdotto il meccanismo della rivalutazione annuale dell'indennizzo secondo il T.I.P. (Tasso di inflazione annualmente programmato, che è in realtà inferiore agli indici ISTAT). La rivalutazione dell'indennizzo nella sua globalità - secondo la *voluntas legis* - era finalizzata a mantenerne inalterato nel tempo l'originario valore fissato *ex lege*, trattandosi di un indennizzo vitalizio che assolve imprescindibili finalità assistenziali a favore di persone gravemente ammalate a causa di trasfusioni di sangue e somministrazione di emoderivati infetti, o vaccinazioni obbligatorie ed ha lo scopo di consentire a coloro di poter far fronte alle cure, visite specialistiche ed altresì per sostenere i costi per l'assistenza di cui necessitano.



L'art. 32 della Costituzione tutela e garantisce diritto alla salute che, declinato nel caso in esame, impone al legislatore, l'Osservanza del criterio di equità ossia ragionevolezza degli indennizzi. L'art. 11 comma 13 del D.L. 78/2010 viola la norma costituzionale in quanto cristallizza l'importo dell'indennizzo ai valori dei 1992 e ne determina la progressiva erosione a causa della svalutazione monetaria. Di fatto, dunque la norma citata elimina la tutela prevista dall'art. 32 della Costituzione.

4) Per le medesime ragioni l'art. 11 comma 13 del D.L.78/2010 viola anche l'art. 35 della C.E.D.U, "Protezione della Salute", che considera la salute "bene primario" a cui garantire "un elevato livello di protezione" nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le attività dell'Unione". 5) L'art. 11 comma. 13 e 14 DL. 78/2010 pone inoltre in contrasto con l'art. 117 comma 1 della Costituzione che impone il rispetto da parte. del legislatore italiano dei vincoli derivati dell'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Come riconosciuto dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 348 e 349 del 2007 e 311 del 2009 il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale (nel caso specie gli artt. 2, 14, 35 CEDU), si traduce in una violazione dell'art. 117 comma I Costituzione.

6) L'illegittimità della normativa di cui alla L. 122/2010 è altresì nei confronti della nostra. Costituzione, per violazione degli artt. artt.24, 25 I comma, 102, 104 111.

L'intervenuto decreto legge poi convertito costituisce una ingerenza, del potere legislativo su quello giudiziario.

Parrebbe infatti lesa l'indipendenza e l'autonomia della funzione giudiziaria(e conseguente violazione degli artt. 102, 104, 111 della Costituzione), nonché come venga eluso il principio del giudice naturale preconstituito per legge (con violazione dell'art. 25 I comma della Costituzione); infine viene leso il diritto del cittadino ad un giusto processo, diritto tutelato anche dall'art. 6 CEDU e 47 Carta UE e anche dall'art. 111 della Costituzione.

Inoltre, nel fare salve le pronunce giurisdizionali passate in giudicato emesse alla data di entrata in vigore della norma, crea una disparità ingiustificata di trattamento tra coloro che hanno già adito l'autorità giudiziaria percorrendo tutti in gradi di giudizio ottenendo una pronuncia favorevole alla rivalutazione (e dunque nel concreto maggiori emolumenti economici), e coloro che sono sub iudice in questo momento, ovvero non l'hanno ancora adito; o, peggio ancora, che hanno ottenuto sentenze favorevoli tuttavia non passate in giudicato.

Sotto quest'ultimo aspetto, poi, la normativa sopra menzionata si pone in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., poichè viene sostanzialmente vanificato il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale. In questo caso infatti lo *ius superveniens* non soddisfa le richieste degli interessati e si pone in contrasto con l'interpretazione giurisprudenziale ad essi favorevole, stabilendo di fatto l'estinzione dei processi in corso (ovvero la soccombenza negli stessi), e si opera così da parte del legislatore una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto; è perciò da ravvisarsi la violazione del diritto di azione, di cui all'art. 24 cost. (*cf.* Corte cost. n. 123/1987; n. . 103/1995, cit. e Cass. 2.5.1996, ord. in *G.U.* serie sp. 18.12.1996).

Sotto altro profilo, il dubbio di Costituzionalità investe la normativa censurata per quanto concerne l'estinzione di fatto dei giudizi pendenti, cui deve conseguire la compensazione delle spese, o peggio, la condanna. del ricorrente.

Il contrasto si pone non solo con riguardo agli artt. 3 e 24 Cost.; ma anche rispetto agli artt.102 e 113 Cost., poichè l'estinzione necessariamente automatica di tutti pendenti con la compensazione delle spese (ovvero addirittura con la condanna del ricorrente, in quanto *ex lege* non si è avuto il riconoscimento del diritto e quindi una soccombenza virtuale del Ministero, ma, al contrario, una negazione dello stesso, con soccombenza virtuale dell'assistito), realizza una illegittima interferenza del potere legislativo nella sfera della giurisdizione, non potendo il Giudice neanche accertare pur sotto il profilo della soccombenza virtuale, se sussistono i presupposti per la relativa declaratoria, tenuto conto che la dichiarazione di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere è un fenomeno di carattere sostanziale e non meramente processuale che il giudice deve poter valutare sotto il profilo della soccombenza virtuale.

D'altro lato, non potendo il giudice decidere sulle spese in senso favorevole al ricorrente (in quanto soccombente), la legge finisce col sopprimere il diritto dell'interessato, anche per il caso di fondatezza della sua domanda, a vedersi tenuto indenne dal pagamento, al proprio difensore, delle spese processuali sostenute, anche se anticipate dall'avvocato, con la conseguente violazione del principio che le spese non possono gravare sulla parte che ha ragione, (come nel caso delle spese già anticipate) e che non ha dato causa al giudizio.

Per quanto sopra, non sembra lecito dubitare che la questione di legittimità sollevata è rilevante nel presente giudizio, sul quale è destinata ad operare direttamente.



P.Q.M

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

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 11 commi 13 e 14 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con la legge n. 122/2010 per contrasto con gli artt. 3, 32 e 117 Costituzione, oltre agli artt. 24, 25 I comma, 102, 104 e 111 Costituzione, nonché con gli artt. 35, 2 e 14 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo;

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

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Parma, 30 ottobre 2010.

Il giudice del lavoro
DOTT. PASCARELLI

11C0185

N. 58

Ordinanza del 30 ottobre 2010 emessa dal Tribunale di Parma
nel procedimento civile promosso da G. M. contro Azienda U.S.L. di Parma ed altri

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Violazione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e difesa in giudizio, del principio del giudice naturale, del diritto alla salute - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del divieto di trattamenti discriminatori - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 13, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicazioni di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, della cessazione dell'efficacia dei provvedimenti emanati al fine di rivalutare l'indennità integrativa speciale in forza di titolo esecutivo - Violazione del principio di uguaglianza, del diritto di azione e difesa in giudizio, del principio del giudice naturale, del diritto alla salute - Indebita interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del divieto di trattamenti discriminatori - Lesione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 11, comma 14, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 690/09 R.G. promosso da G. M. - Avv. M. Ziveri;
Contro Azienda U.S.L. di Parma - contumace;
nonché contro Regione Emilia Romagna avv.ti G. Puliatti e M. Michelessi;
nonché contro Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore* Avvocatura dello Stato;



A scioglimento della riserva formulata all'udienza del 29 ottobre 2010 nel procedimento sopra indicato il Giudice del lavoro dott. Roberto Pascarelli ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso depositato in cancelleria in data 3 luglio 2009 diretto al Giudice del Lavoro di Parma, il ricorrente indicato in epigrafe, dopo aver premesso di essere beneficiario dell'indennizzo previsto dalla legge n. 210/1992 avendo contratto epatite HCV a seguito di trasfusioni, chiedeva all'intestato Tribunale l'accertamento del proprio diritto a percepire la rivalutazione monetaria sull'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma secondo, legge n. 210/92, costituente parte integrante dell'indennizzo in godimento, sulla base del tasso di inflazione programmato.

La questione è stata oggetto nel corso degli anni di numerose e contraddittorie decisioni sia delle corti di merito che della Corte di cassazione.

In particolare, la Corte di cassazione, sez. lav., con la sent. n. 15894/05 ha affermato che l'indennizzo di cui alla legge n. 210/92 deve essere rivalutato secondo il tasso annuale di inflazione programmata anche con riferimento alla componente di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge, rilevando, tra l'altro, che «una diversa interpretazione non sarebbe conforme ai principi costituzionali, giacché la misura dell'indennizzo, se ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito, da rapportare al pregiudizio alla salute, tanto più che gli aumenti ISTAT dell'indennizzo (al netto della voce indennità integrativa speciale, come risultante dalle tabelle ministeriali) sono modesti e l'indennità integrativa speciale è rimasta. ferma a Lire 1.991.765, pari a Euro 1.028,66» (valore di due mensilità in quanto l'indennizzo viene corrisposto ogni due mesi).

In senso opposto, con sentenza n. 21703 dei 13 ottobre 2010 la stessa Corte, discostandosi dal predetto orientamento; riteneva non rivalutabile la componente di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge n. 210/92.

Nonostante quest'ultima interpretazione, le Corti di merito anche di secondo grado continuavano e continuano (almeno per la maggior parte) ad allinearsi con il precedente orientamento, riconoscendo la rivalutazione sull'intero indennizzo (cfr. *ex plurimis* Tribunale di Bologna n. 57/2010, Tribunale di Milano n. 8027/09, Tribunale di Firenze n. 1359/09, Tribunale di Torino n. 614/10; Tribunale di Roma n. 5191/10 e n. 5459/10, Tribunale di Lodi 131/09, Tribunale di Busto Arsizio n. 97/10, Tribunale di Varese n. 867/09 e n. 11/10, Tribunale di Brescia n. 252/10, Tribunale di Chieti n. 238/10, Tribunale di Lecce n. 5611/10, Tribunale Isernia 54110, Corte d'Appello di Milano n. 1156/10).

Permanendo dunque la difformità interpretativa sopra riferita, veniva adottato il d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con la legge n. 122/2010, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica» all'art. 11 commi 13 e 14 che così stabilisce:

«13. Il comma 2 dell'art. 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso di inflazione».

14. Fermo restando gli effetti espliciti da sentenze passate ingiudicate per i periodi da esse definiti, a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessa l'efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al comma 13, in forza di un ruolo esecutivo. Sono fatti salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore del presente decreto».

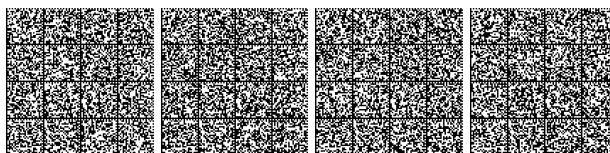
Sulla base di tale intervento normativo il presente ricorso sarebbe pertanto da decidere in senso negativo; il ricorrente solleva tuttavia eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 13 e 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con la legge n. 122/2010.

Ritiene il giudicante che le questioni di legittimità costituzionale sollevate non sono manifestamente infondate.

Va premesso che la normativa cui fare riferimento è l'art. 2 legge 25 febbraio 1992 n. 210 che al primo comma così recita: «l'indennizzo di cui all'art. 1, comma 1, consiste in un assegno reversibile per quindici anni, determinato nella misura di cui alla tabella B allegata alla legge 29 aprile 1976, n. 177, come modificata dall'art. 8 della legge 2 maggio 1984, n. 111. L'indennizzo è cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito ed è rivalutato annualmente sulla base del Tasso di inflazione programmato».

Lo stesso art. 2 al secondo comma così dispone: «l'indennizzo di cui al primo comma è integrato da una somma corrispondente all'indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, prevista per la prima qualifica funzionale degli impiegati civili dello Stato».

Seguendo il ricordato orientamento giurisprudenziale (espresso da Cass. 28 luglio 2005 n. 15894 e da Cass. 27 agosto 2007 n. 18109), è opinione di chi scrive che entrambe le componenti dell'indennizzo debbano essere rivalutate annualmente secondo il tasso di inflazione programmata, ai sensi di quanto disposto dal citato art. 2 legge 25 febbraio 1992 n. 210.



Ciò essenzialmente in quanto:

- a) l'indennizzo dev'essere inteso «nella sua globalità», onde va rivalutato in entrambe le sue parti;
- b) l'indennità integrativa speciale portava in sé il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni al costo della vita «nella sua originaria struttura», ma successivamente essa è stata snaturata col c.d. «taglio della scala mobile» onde non vi è ora ragione di non rivalutarne l'importo;
- c) questa interpretazione è «costituzionalmente orientata» perché tende alla tutela del diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost.

In particolare non pare che il canone dell'interpretazione letterale sia idoneo a superare il quadro interpretativo riferito alla *ratio* dell'istituto e alla connessione con i principi costituzionali.

Peraltro, proprio sotto profilo letterale, se è pur vero che la disposizione che prevede la rivalutazione automatica è collocata nel primo comma dell'art. 2, ove è prevista la corresponsione dell'assegno reversibile, è anche vero che la rivalutazione annuale è riferita all'indennizzo di cui all'art. 1, comma 1, e cioè al trattamento nella sua interezza, comprensivo anche della componente delineata nel secondo comma.

Tuttavia il legislatore — mediante l'adozione degli articoli qui censurati di potenziale incostituzionalità — introduce una norma che pur qualificandosi come di interpretazione autentica, in realtà introduce una vera e propria modifica legislativa che pare ledere sia il principio di cui all'art. 3 Cost. di ragionevolezza ed uguaglianza di trattamento, sia gli artt. 32 e 117 della Costituzione, sia gli artt. 101, 102 e 104 interferendo con funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, sia l'art. 24 Cost. nel senso di creare un discrimine nella tutela giudiziaria riservata a tutti i cittadini; sia infine gli artt. 35, 2 e 14 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.

In particolare:

1) il d.l. n. 78/10, art. 11 commi 13 e 14 viola il principio di uguaglianza ed equità sancito dall'art. 3 della Costituzione determinando una illegittima disparità tra coloro che percepiscono indennizzo rivalutato sulla base delle migliaia di sentenze favorevoli all'orientamento più sopra espresso e coloro il cui indennizzo, per effetto del d.l. n. 78/2010; non potrà essere rivalutato. Si consideri che i primi, in virtù della rivalutazione integrale già disposta giudizialmente percepiscono un indennizzo mensile di € 700, per l'ottava categoria, i secondi percepiscono e percepiranno invece, per la medesima categoria, un importo di € 550 mensili (€ 150 mensili in meno). Si consideri anche che tutte le altre pensioni sono soggette a rivalutazione: la mancata rivalutazione dell'indennizzo ex legge n. 210/92 — avente finalità assistenziali e non risarcitorie come già più volte confermato dalle sentenze della Cassazione civile e Corte costituzionale — nella sua componente maggioritaria determinerebbe una illegittima disparità anche tra i titolari di indennizzo ex legge n. 210/92 non rivalutato e gli altri titolari di prestazioni pensionistiche e assistenziali, posto che la rivalutazione è concessa integralmente *ex lege* ai vaccinati (art. 1, comma 4 legge n. 229/2005) e ai soggetti affetti da «sindrome da talidomide» (art. 1, comma 4 decreto n. 163/2009). Le normative appena riportate affermano infatti che l'indennizzo è «interamente rivalutato annualmente in base agli indici ISTAT».

2) per le medesime ragioni l'art. 11 comma 13 e 14 d.l. n. 78/2010 viola l'art. 2 che tutela il diritto alla vita e l'art. 14 CEDU che sancisce il divieto di ogni discriminazione. La discriminazione vietata dall'art. 14 della Convenzione consiste nel «trattare in modo differente, salvo giustificazione obiettiva e ragionevole, le persone che si trovano in situazioni simili o analoghe». Secondo la giurisprudenza della Corte «una distinzione è discriminatoria» ai sensi dell'art. 14 se manca di una giustificazione obiettiva e ragionevole, cioè «se essa non persegua uno scopo legittimo o se c'è un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si è prefissata» (CEDU 1° dicembre 2009). Nel caso di specie la discriminazione che si determina ai sensi dell'art. 11, commi 13 e 14 d.l. n. 78/2010 tra coloro che già hanno ottenuto la rivalutazione dell'indennizzo ex legge n. 210/92 e coloro che ancora sono in attesa del riconoscimento e tra questi ultimi e gli altri titolari di indennizzo, in particolar modo i vaccinati e gli affetti da sindrome da talidomide, è palesemente irragionevole ed illegittima.

3) il d.l. n. 78/2010 art. 11, commi 13 e 14 viola il diritto alla salute sancito dall'art. 32 della Costituzione in quanto la misura dell'indennizzo, ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non è equa rispetto al danno subito, da rapportare al pregiudizio alla salute (v. Corte cost. n. 307/1990 e 118/96) tanto più che gli aumenti ISTAT dal 1995 ad oggi dell'indennizzo (al netto della voce indennità integrativa speciale) sono modesti posto che l'indennità integrativa speciale è rimasta ferma ad euro 1028,66 nel periodo in questione. Pare in proposito decisivo evidenziare che l'indennizzo ex legge n. 210 del 1992 è composto da due parti: il cosiddetto «indennizzo in senso stretto», di cui al primo comma dell'art. 2 e la «somma corrispondente all'indennità integrativa specie», di cui al secondo comma del medesimo articolo. Delle due componenti dell'indennizzo l'amministrazione provvede, di fatto, a rivalutare solamente la prima (che costituisce circa il 5% dell'intero indennizzo). Ne deriva quindi che l'importo non rivalutato costituisce il 95% circa dell'indennizzo totale. La rivalutazione solo di una (minima) quota di indennizzo ha comportato e comporta



una progressiva ed ingiustificata perdita di valore delle somme originariamente stabilite a titolo di indennizzo dal soggetto danneggiato irreversibilmente da HIV, epatite post-trasfusionale o da vaccinazione.

Esaminando la tabella utilizzata dal Ministero della salute che prevede la rivalutazione del solo «indennizzo in senso stretto di cui alla tab. B» (art. 2 primo comma), mantenendo invece fissa l'ulteriore componente dell'indennizzo, si vede che in 17 anni, dal 1992 al 2009 l'indennizzo mensile è aumentato di soli 8 euro (dalle originarie euro 542,20 alle attuali euro 550,20).

In realtà l'indennizzo originario previsto nel 1992 (Euro 542.20 mensili) ha perso in questi 17 anni circa 150 euro mensili a causa della svalutazione monetaria nel frattempo intervenuta, posto che l'importo originariamente previsto a titolo di «somma corrispondente all'indennità integrativa speciale», è rimasto fisso ad € 6.171,96 annuali (corrispondenti ad € 1028,66 bimestrali), perdendo in questi 17 anni € 2.246,55 e di fatto riducendosi a quasi la metà dell'originario valore (euro 3.924,45) a causa della perdita del potere d'acquisto.

E' dunque evidente che rivalutando l'indennizzo solo in minima parte (meno del 5%) si riduce ingiustamente l'originale importo capitale, erodendo progressivamente l'originario importo fissato dal legislatore a titolo di indennizzo.

Per altro, proprio al fine di preservare nel tempo l'originario importo stabilito dal legislatore del 1992, la legge n. 238/97 (ma già prima il d.l. n. 548/1996) ha introdotto il meccanismo della rivalutazione annuale dell'indennizzo secondo il TIP tasso di Inflazione annualmente programmato, che è in realtà inferiore agli indici ISTAT). La rivalutazione dell'indennizzo nella sua globalità — secondo la *voluntas legis* — era finalizzata a mantenerne inalterato nel tempo l'originario valore fissato *ex lege*, trattandosi di un indennizzo vitalizio che assolve imprescindibili finalità assistenziali a favore di persone gravemente ammalate a causa di trasfusioni di sangue e somministrazione di emoderivati infetti, o vaccinazioni obbligatorie ed ha lo scopo di consentire a costoro di poter far fronte alle cure, visite specialistiche ed altresì per sostenere i costi per l'assistenza di cui necessitano.

L'art. 32 della Costituzione tutela e garantisce il diritto alla salute che, declinato nel caso in esame, impone al legislatore l'osservanza del criterio di equità ossia ragionevolezza degli indennizzi. L'art. 11, comma 13 del d.l. n. 78/2010 viola la norma costituzionale in quanto cristallizza l'importo dell'indennizzo ai valori del 1992 e ne determina la progressiva erosione a causa della svalutazione monetaria. Di fatto, dunque la norma citata elimina la tutela prevista dall'art. 32 della Costituzione.

4) Per le medesime ragioni l'art. 11, comma 13 del d.l. n. 78/2010 viola anche l'art. 35 della C.E.D.U. «Protezione dalla Salute», che considera la salute «bene primario» a cui garantire «un elevato livello di protezione» «nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le attività dell'Unione».

5) L'art. 11, commi 13 e 14 d.l. n. 78/2010 pone inoltre in contrasto con l'art. 117, comma 1 della Costituzione che impone il rispetto da parte del legislatore italiano dei vincoli derivati dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Come riconosciuto dalla Corte costituzionale con le sentenze n.n. 348 e 349 del 2003 e n. 311 del 2009 il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale (nel caso di specie gli artt. 2, 14, 35 CEDU), si traduce in una violazione dell'art. 117, comma 1 Costituzione.

6) L'illegittimità della normativa di cui alla legge 122/2010 è altresì nei confronti della nostra Costituzione, per violazione degli artt. 24, 25, I comma, 102, 104 e 111.

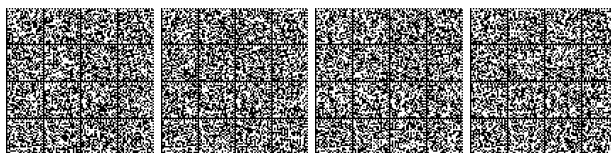
L'intervenuto decreto-legge poi convertito costituisce una ingerenza del potere legislativo su quello giudiziario.

Parrebbe infatti lesa l'indipendenza e l'autonomia della funzione giudiziaria (e conseguente violazione degli artt. 102, 104, 111 della Costituzione), nonché come venga eluso il principio del giudice naturale precostituito per legge (con violazione dell'art. 25 I comma della Costituzione); infine viene lesa il diritto del cittadino ad un giusto processo, diritto tutelato anche dall'art. 6 CEDU e 47 Carta UE e anche dall'art. 111 della Costituzione.

Inoltre, nel fare salve le pronunce giurisdizionali passate in giudicato emesse alla data di entrata in vigore della norma, crea una disparità ingiustificata di trattamento tra coloro che hanno già adito l'autorità giudiziaria percorrendo tutti in gradi di giudizio ottenendo una pronuncia favorevole alla rivalutazione (e dunque nel concreto maggiori emolumenti economici), e coloro che sono *sub iudice* in questo momento, ovvero non l'hanno ancora adito; o, peggio ancora, che hanno ottenuto sentenze favorevoli tuttavia non passate in giudicato.

Sotto quest'ultimo aspetto, poi, la normativa sopra menzionata si pone in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., poi viene sostanzialmente vanificato il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale.

In questo caso infatti. lo *ius superveniens* non soddisfa le richieste degli interessati e si pone in contrasto con l'interpretazione giurisprudenziale ad essi favorevole, stabilendo di fatto l'estinzione dei processi in corso (ovvero la soccombenza negli stessi), e si opera così da parte del legislatore una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto; è perciò da ravvisarsi la violazione del diritto di



azione, di cui all'art. 24 Cost. (cfr: Corte cost. n. 123/1987; n.103/1995, cit. e Cass. 2 maggio 1996, ord. in *G.U.* serie sp. 18 dicembre 1996).

Sotto altro profilo, il dubbio di costituzionalità investe la normativa censurata per quanto concerne l'estinzione di fatto dei giudizi pendenti, cui deve conseguire la compensazione delle spese, o peggio, la condanna del ricorrente.

Il contrasto si pone non solo con riguardo agli artt. 3 e 24 Cost., ma anche rispetto agli artt. 102 e 113 Cost., poiché l'estinzione necessariamente automatica di tutti i giudizi pendenti con la compensazione delle spese (ovvero addirittura con la condanna del ricorrente, in quanto *ex lege* non si è avuto il riconoscimento del diritto e quindi una soccombenza virtuale del Ministero, ma, al contrario, una negazione dello stesso, con soccombenza virtuale dell'assistito), realizza una illegittima interferenza del potere legislativo nella sfera della giurisdizione, non potendo il Giudice neanche accertare pur sotto il profilo della soccombenza virtuale, se sussistono i presupposti per la relativa declaratoria, tenuto conto che la dichiarazione di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere è un fenomeno di carattere sostanziale e non meramente processuale che il giudice deve poter valutare sotto il profilo della soccombenza virtuale.

D'altro lato, non potendo il giudice decidere sulle spese in senso favorevole al ricorrente (in quanto soccombente), la legge finisce col sopprimere il diritto dell'interessato, anche per il caso di fondatezza della sua domanda, a vedersi tenuto indenne dal pagamento, al proprio difensore, delle spese processuali sostenute, anche se anticipate dall'avvocato, con la conseguente violazione del principio che le spese non possono gravare sulla parte che ha ragione, (come nel caso delle spese già anticipate) e che non ha dato causa al giudizio.

Per quanto sopra, non sembra lecito dubitare che la questione di legittimità sollevata è rilevante nel presente giudizio, sul quale è destinata ad operare direttamente.

P.Q.M.

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

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 11, commi 13 e 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con la legge n. 122/2010 per contrasto con gli artt. 3, 32 e 117 Costituzione, oltre agli artt. 24, 25 I comma, 102, 104 e 111 Costituzione, nonché con gli artt. 35, 2 e 14 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo;

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

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

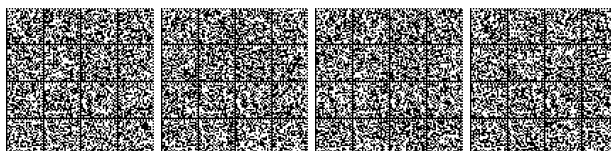
Così deciso in Parma, 30 ottobre 2010.

Il giudice del lavoro: PASCARELLI

11C0186

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2011-GUR-015) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

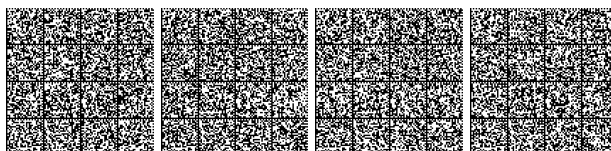
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
via Principe Umberto 4, 00185 Roma - ☎ 06 85082147;**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it,
al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Area Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: gestionegu@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





€ 5,00

