

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 4

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

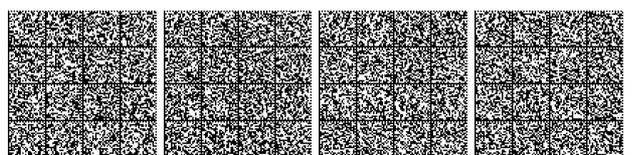
Roma - Mercoledì, 27 gennaio 2016

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 7. Sentenza 1° dicembre 2015 - 21 gennaio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ferrovie - Approvazione dei progetti delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari - Redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria - Approvazione dei contratti di programma tra ENAC e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale - Procedure concertative.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 1, commi 2, 4, 10-*bis* e 11.

..... Pag. 1

N. 8. Sentenza 17 novembre 2015 - 21 gennaio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Protezione civile - Successione, a titolo universale, delle Amministrazioni o enti ordinariamente competenti in tutti i rapporti attivi e passivi risalenti alle cessate strutture commissariali delegate alla gestione dell'emergenza e dei grandi eventi.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 422.

..... Pag. 6

N. 9. Sentenza 2 dicembre 2015 - 21 gennaio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Contenimento delle nutrie - Tavolo provinciale di coordinamento - Metodologie di eradicazione.

- Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria - *Myocastor coypus*)», art. 1, comma 1, lettere *c* e *d*).

..... Pag. 16

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 104. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 dicembre 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

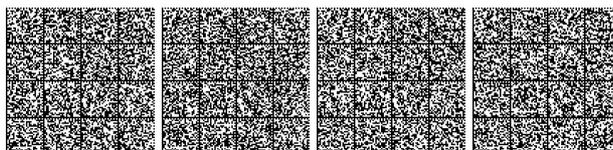
Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare entro le dodici miglia marine dalla linea di costa abruzzese.

- Legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 ("Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese").....

Pag. 25

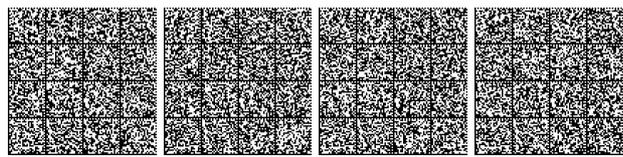


- N. 1. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 14 settembre 2015
Edilizia e urbanistica - Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica - Limiti di edificabilità - Salvezza dei limiti più restrittivi stabiliti da leggi regionali - Previsione, in caso di interventi a destinazione produttiva, dell'applicazione anche del limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)"), art. 9, comma 1, lett. b); decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378 ("Disposizioni legislative in materia edilizia. (Testo B)"), art. 9, comma 1, lett. b). Pag. 27
- N. 2. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 29 settembre 2015
Processo penale - Sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato - Revoca dell'ordinanza di sospensione - Procedimento di prevenzione - Mancata previsione della revoca dell'ordinanza di sospensione nella ipotesi di irreversibile incapacità processuale del proposto, esclusivamente ai fini dell'adozione delle possibili misure di prevenzione patrimoniali.
 - Codice di procedura penale, art. 72, comma 2. Pag. 35
- N. 3. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia dell'8 ottobre 2015
Lavoro - Medici incaricati definitivi degli istituti penitenziari - Orario di lavoro - Tetto massimo di quarantotto ore settimanali.
 - Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7. Pag. 40
- N. 4. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia dell'8 ottobre 2015
Lavoro - Medici incaricati definitivi degli istituti penitenziari - Orario di lavoro - Tetto massimo di quarantotto ore settimanali.
 - Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7. Pag. 43
- N. 5. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia dell'8 ottobre 2015
Lavoro - Medici incaricati definitivi degli istituti penitenziari - Orario di lavoro - Tetto massimo di quarantotto ore settimanali.
 - Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7. Pag. 47
- N. 6. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia dell'8 ottobre 2015
Lavoro - Medici incaricati definitivi degli istituti penitenziari - Orario di lavoro - Tetto massimo di quarantotto ore settimanali.
 - Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7. Pag. 50
- N. 7. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Campobasso del 5 novembre 2015
Imposte e tasse - Addizionale regionale all'IRPEF - Incremento automatico dell'aliquota di 0,30 punti percentuali in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è sottoposta la Regione.
 - Legge 23 dicembre 2009, n. 191 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)"), art. 2, comma 86; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 ("Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"), art. 6, comma 10. Pag. 54



RETTIFICHE

Comunicato di rettifica relativo all'ordinanza n. 323 del 22 luglio 2015 del Tribunale di Napoli.
(Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª Serie speciale - n. 52 del 30 dicembre 2015)... Pag. 61





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 7

Sentenza 1° dicembre 2015 - 21 gennaio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ferrovie - Approvazione dei progetti delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari - Redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria - Approvazione dei contratti di programma tra ENAC e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale - Procedure concertative.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 1, commi 2, 4, 10-*bis* e 11.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 4, 10-*bis* e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Puglia, con ricorso notificato il 9-14 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 9 gennaio 2015, ricevuto il successivo 14 gennaio e depositato il 15 gennaio 2015 (reg. ric. n. 5 del 2015), la Regione Puglia ha proposto, tra le altre, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 4, 10-*bis* e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

L'art. 1, comma 1, della legge impugnata prevede che l'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato spa sia nominato Commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari, previste dal Programma Infrastrutture Strategiche disciplinato dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive).

L'art. 1, comma 2, attribuisce al Commissario il potere di approvare i progetti per la realizzazione delle opere e di espletare ogni attività amministrativa, tecnica e operativa, comunque finalizzata all'esecuzione della tratta ferroviaria.

L'art. 1, comma 4, stabilisce che, a seguito dell'approvazione dei progetti, è convocata la conferenza di servizi, e che, «in caso di motivato dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico ovvero alla tutela della salute e della pubblica incolumità», si applicano le procedure concertative indicate dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

L'art. 1, comma 10-*bis*, conferisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di redigere il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria con l'individuazione delle linee ferroviarie da ammodernare, al fine di procedere alla realizzazione di opere di interesse pubblico nazionale o europeo.

L'art. 1, comma 11, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'approvazione dei contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale, con decreto da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133 del 2014.

La Regione ricorrente afferma che l'intervento legislativo oggetto di censura attiene alle materie, di competenza legislativa concorrente, «governo del territorio» e «grandi reti di trasporto e di navigazione» (art. 117, terzo comma, Cost.), e, con riferimento al comma 11, alle materie «governo del territorio» e «porti e aeroporti civili».

Secondo la Regione, sulla base della giurisprudenza di questa Corte a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, nell'ambito di tali materie sarebbe preclusa allo Stato l'allocatione a livello centrale delle funzioni amministrative, se non mediante una chiamata in sussidiarietà e nel rispetto delle garanzie partecipative previste a tal fine a favore delle Regioni interessate. Nei commi 2 e 4 dell'art. 1 impugnato tali garanzie non sarebbero osservate, perché la Regione può intervenire nella fase di approvazione e di esecuzione dei progetti solo in sede di conferenza di servizi, e, nel caso di un suo dissenso, l'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, che è preordinato al raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regione, troverebbe applicazione solo quando il dissenso concerne la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, ovvero la tutela della salute e della pubblica incolumità.

La Regione Puglia lamenta perciò che, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., i commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 abbiano operato una chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative senza il necessario coinvolgimento delle Regioni interessate, nella forma dell'intesa.

Una censura analoga è indirizzata verso l'art. 1, comma 10-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, che ha affidato allo Stato la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria di interesse nazionale o europeo senza prevedere l'intesa con la Regione interessata.

Quanto all'art. 1, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, sull'approvazione dei contratti di programma tra l'ENAC e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale, la Regione Puglia lamenta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché nelle materie a riparto concorrente del «governo del territorio» e dei «porti e aeroporti civili», lo Stato esercita la funzione amministrativa senza alcun coinvolgimento della Regione interessata.

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

L'Avvocatura generale sostiene che i commi 10-*bis* e 11 impugnati determinano una «attribuzione allo Stato di funzioni programmatiche necessariamente valide per tutto il territorio nazionale, con conseguente rispetto del principio dettato dall'art. 118 Cost.». I commi 2 e 4 impugnati, invece, assicurerebbero alla Regione un adeguato spazio parteci-



pativo, perché prevedono la conferenza di servizi, alla quale, grazie al rinvio all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, si aggiunge «una serie di meccanismi di cooperazione».

3.- Sono intervenuti in giudizio l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong (WWF Italia) e l'Associazione «Amici del Parco Archeologico di Pantelleria», svolgendo considerazioni che non riguardano l'art. 1, commi 2, 4, 10-*bis* e 11 del d.l. n. 133 del 2014, ma altre disposizioni del medesimo testo normativo destinate a separate pronunce.

4.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Puglia ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente evidenzia che le disposizioni impugnate non sono state modificate medio tempore, e che anzi i commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 hanno trovato applicazione da parte del Commissario, con l'adozione di ordinanze di approvazione di progetti preliminari e definitivi e con l'indizione della conferenza di servizi.

La Regione ribadisce l'illegittimità delle norme censurate perché non prevedono un coinvolgimento regionale, e precisa di non contestare la chiamata in sussidiarietà in sé, ma la mancata previsione dell'intesa, cui non può ovviare il rinvio alla conferenza di servizi. In tale sede, infatti, il dissenso regionale rileva, solo se espresso per i motivi indicati dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

5.- Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, con cui insiste nel chiedere il rigetto del ricorso.

La difesa dello Stato sottolinea il carattere nazionale e strategico di tutti gli interventi oggetto delle norme impugnate. Esso giustificerebbe la chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa da parte delle disposizioni censurate e permetterebbe di escludere la necessità di un coinvolgimento regionale. Difatti, per le ipotesi di concorso di competenze, «la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle sfere di competenza tra i vari livelli di Governo».

In ogni caso, l'art. 1, comma 4, impugnato, rinviando all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, assicurerebbe l'adeguato coinvolgimento regionale.

Considerato in diritto

1.- La Regione Puglia ha proposto (reg. ric. n. 5 del 2015), tra le altre, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 4, 10-*bis* e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

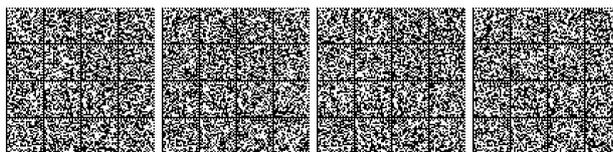
2.- L'art. 1, commi 2 e 4, del d.l. n. 133 del 2014 si riferisce alle opere della tratta ferroviaria Napoli-Bari, già oggetto del Programma Infrastrutture Strategiche previsto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive). Ai sensi dell'art. 161, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), l'approvazione dei relativi progetti dovrebbe avvenire d'intesa tra Stato e Regioni, nell'ambito del CIPE allargato al Presidente della Regione interessata, secondo le previsioni della legge n. 443 del 2001 e dello stesso d.lgs. n. 163 del 2006.

L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, che non ha formato oggetto del ricorso, nomina invece l'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato spa Commissario per la realizzazione delle opere, sicché quest'ultimo subentra al CIPE nelle competenze relative all'approvazione dei progetti, provvede a convocare la conferenza di servizi e a bandire le gare.

La ricorrente ritiene che la norma impugnata, incidendo sulle materie a riparto legislativo concorrente del «governo del territorio» e delle «grandi reti di trasporto», abbia limitato il coinvolgimento regionale conseguente alla chiamata in sussidiarietà, privandolo delle garanzie attive nell'ambito del CIPE a composizione allargata. In tal modo, sarebbero stati violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La questione è fondata.

Lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà «al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (sentenza n. 278 del 2010). Questa Corte ha affermato in proposito che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i



principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenza n. 303 del 2003)» (sentenza n. 6 del 2004).

Si è aggiunto che deve trattarsi di "intese forti" (sentenze n. 121 del 2010 e n. 6 del 2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012).

Posti tali principi, va rilevato che la norma impugnata ha sottratto alla Regione interessata l'adeguato spazio partecipativo assicurato dalla competenza del CIPE, benché, quando la funzione amministrativa è chiamata in sussidiarietà, esso sia costituzionalmente necessario, non solo per l'inserimento dell'opera nel Programma Infrastrutture Strategiche, ma anche per l'approvazione del progetto (sentenza n. 303 del 2003).

Né questo spazio viene recuperato nell'ambito della conferenza di servizi, che il Commissario convoca entro 15 giorni dall'approvazione dei progetti, perché il motivato dissenso della Regione attiva le procedure concertative previste dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) solo per profili inerenti alla «tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, ovvero alla tutela della salute e della pubblica incolumità».

È invece evidente che, per conseguire la «codeterminazione» dell'atto (sentenza n. 378 del 2005), la Regione deve essere posta su un piano paritario con lo Stato, con riguardo all'intero fascio di interessi regionali su cui impatta la funzione amministrativa.

I commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 vanno perciò dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non prevedono che l'approvazione dei progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata.

Nell'ambito della conferenza di servizi convocata ai sensi dell'art. 1, comma 4, impugnato, potrà eventualmente trovare applicazione l'art. 3, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), che, come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 121 del 2010), «contiene una norma di chiusura, in quanto prevede che "3. Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. 4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

3.- L'art. 1, comma 10-*bis*, impugnato, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, per individuare le linee ferroviarie su cui intervenire con opere di interesse pubblico nazionale o europeo.

La ricorrente deduce anche in questo caso la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché, nelle materie a riparto concorrente del «governo del territorio» e delle «grandi reti di trasporto», lo Stato avrebbe operato una chiamata in sussidiarietà senza prevedere un adeguato coinvolgimento regionale.

La questione è fondata, nella parte in cui la norma impugnata non prevede che il piano sia redatto d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Non vi è dubbio che anche in tal caso la chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa, che non è in sé oggetto di censura, debba accompagnarsi a garanzie partecipative a favore del sistema regionale, in ragione delle competenze che ad esso spettano nelle materie indicate dalla ricorrente e alle quali inerisce la norma impugnata.

Ciò posto, va considerato che il Piano di ammodernamento della rete ferroviaria non ha ad oggetto specifiche opere, ma la sola individuazione dei tratti della rete bisognosi di intervento, e concerne perciò una prospettiva neces-



sariamente unitaria, che non si presta ad essere parcellizzata con riferimento alla posizione di ciascuna Regione. È per questa ragione che la sede naturale ove raggiungere l'intesa deve ravvisarsi nella Conferenza Stato-Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 62 del 2005).

4.- L'art. 1, comma 11, impugnato, assegna un termine acceleratorio ai fini dell'approvazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dei contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale.

La ricorrente deduce la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché nelle materie a riparto legislativo concorrente dei «porti e aeroporti civili» e del «governo del territorio» la funzione amministrativa è assegnata allo Stato, senza alcun coinvolgimento regionale.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già rilevato che «Nei giudizi in via di azione promossi dalle Regioni l'oggetto del contendere verte sulla individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni legislative statali censurate, nei limiti dei motivi di ricorso. A tale scopo, è necessario avere riguardo al "nucleo essenziale" delle norme (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) da cui si muove per identificare il fascio di interessi che viene inciso dall'intervento legislativo», e che «È, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni. In tali casi, questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il proprium del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione. Quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un'ipotesi di "concorrenza di competenze" (sentenza n. 50 del 2005), la quale esige di adottare il "canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze" (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (sentenza n. 278 del 2010).

Applicando tali principi al caso di specie, deve osservarsi che questa Corte (sentenza n. 51 del 2008), con riferimento alla determinazione dei diritti aeroportuali e alla redazione dei piani di intervento sulle infrastrutture, ha già ritenuto che si verifica un concorso tra competenze esclusive statali («tutela della concorrenza») e competenze regionali («porti e aeroporti», e «governo del territorio»), che non può essere disciplinato secondo il criterio della prevalenza ed esige quindi l'introduzione di moduli collaborativi.

Questa conclusione si impone anche per l'approvazione del contratto di programma, che ha analogo oggetto e che la stessa norma impugnata preordina all'avvio di investimenti relativi anche alle infrastrutture.

Nell'intreccio di tali materie, la sentenza n. 51 del 2008 ha già ritenuto che il parere della Regione interessata costituisce la forma più adeguata di coinvolgimento regionale.

L'art. 1, comma 11, impugnato, va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che l'approvazione dei contratti di programma richieda il preventivo parere della Regione interessata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 4, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede che l'approvazione dei relativi progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata;



2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10-bis, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevede che l'approvazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui, ai fini dell'approvazione, non prevede il parere della Regione sui contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160007

N. 8

Sentenza 17 novembre 2015 - 21 gennaio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Protezione civile - Successione, a titolo universale, delle Amministrazioni o enti ordinariamente competenti in tutti i rapporti attivi e passivi risalenti alle cessate strutture commissariali delegate alla gestione dell'emergenza e dei grandi eventi.

– Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 422.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promossi dalla Regione Lazio e dalla Regione Campania con ricorsi, il primo notificato il 25 febbraio-4 marzo 2014 ed il secondo spedito per la notifica il 25 febbraio 2014, depositati in cancelleria il 28 febbraio 2014 ed il 4 marzo 2014 ed iscritti ai nn. 8 e 12 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Lazio, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Lazio e la Regione Campania propongono, con i due distinti ricorsi in epigrafe, plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014).

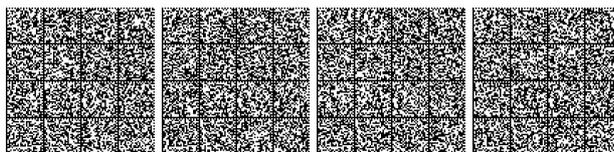
La disposizione impugnata così recita: «Alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, individuati anche ai sensi dell'articolo 5, commi 4-ter e 4-quater, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 [Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile], subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti, anche ai sensi dell'articolo 110 del codice di procedura civile, nonché in tutti quelli derivanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della citata legge n. 225 del 1992. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati».

2.- Premette la ricorrente, nell'esplicare il contenuto della norma denunciata, come essa delinea un ambito soggettivo ed oggettivo che, rispettivamente, investe, da un lato, i commissari delegati, nonché i soggetti cui è attribuito il potere di ordinanza di protezione civile e, in via estensiva, lo stesso Capo del Dipartimento della protezione civile (di seguito anche *DPC*) istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; dall'altro, attiene «al verificarsi degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c) [della stessa legge n. 225 del 1992], ovvero nella loro imminenza», ossia alle «calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo». E sottolinea come la censurata disciplina si estenda anche ai rapporti «derivanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343» (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, ossia alle dichiarazioni dei «grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile».

La difesa regionale osserva, quindi, che - se pur i rapporti sorti per la gestione di gravi emergenze implicano l'esercizio di una competenza prettamente governativa, comportante lo svolgimento di una funzione propria dello stesso Governo che, a tal fine, può utilizzare lo strumento delle ordinanze di protezione civile anche derogatorie della legge ed avere accesso a Fondi nell'esclusiva disponibilità dello Stato - la disposizione denunciata ne imputa, invece, gli effetti ad Amministrazioni diverse da quelle competenti alla gestione dell'emergenza.

2.1.- Il meccanismo successorio previsto dal comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, verrebbe, per l'effetto, così a ledere, sotto più profili, gli interessi e le attribuzioni costituzionali di essa Regione Lazio.

2.2.- Sarebbe, innanzitutto, vulnerato, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla competenza legislativa concorrente nella materia «protezione civile», non spettando allo Stato «imputare ad altre Amministrazioni gli effetti dei rapporti attivi e passivi e dei procedimenti giudiziari pendenti, sorti in ragione della gestione di uno stato d'emergenza, così scaricandone la responsabilità e i costi ad essa conseguenti sui soggetti che non ne sono stati responsabili».



Verrebbero, appunto, con ciò lese le attribuzioni regionali, giacché: la discrezionalità del legislatore regionale in tale ambito materiale sarebbe oggi «vincolata da un'illegitima, illogica ed irragionevole disciplina statale»; sarebbero accollati alla Regione «oneri derivanti dall'azione di un organo statale e responsabilità connesse ad una res *inter alios* acta»; si sarebbe «determinato lo stravolgimento di tutte le attribuzioni legislative e amministrative della Regione, costretta a distogliere risorse umane e materiali agli altri impieghi, necessari per l'esercizio delle funzioni regionali costituzionalmente garantite».

2.3.- Tali ragioni fonderebbero anche la lesione delle competenze regolamentari e amministrative affidate alla Regione ai sensi degli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost., posto che il subentro nei rapporti e nei giudizi pendenti, configurato dalla disposizione denunciata, sarebbe «di per sé idoneo ad interferire con lo svolgimento delle ordinarie funzioni amministrative regionali».

2.4.- Sussisterebbe ulteriore violazione dell'art. 118 Cost., anche sotto il profilo del principio di sussidiarietà, per l'affidamento ad altre Amministrazioni pubbliche della gestione dei rapporti attivi e passivi e dei giudizi pendenti, sorti e instaurati in ragione di uno stato d'emergenza che gli enti territoriali sono strutturalmente inidonei ad affrontare.

2.5.- Vi sarebbe anche la violazione dell'art. 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., in quanto la successione *ex lege* nei rapporti passivi e nei rapporti processuali derivanti dalla gestione statale dello stato di emergenza comporterebbe nuovi e maggiori oneri in capo alle Amministrazioni territoriali (tra cui le Regioni), necessari per finanziare spese determinate dalla gestione statale dell'emergenza e imputabili alla sola responsabilità statale.

2.6.- Sussisterebbe, altresì, il contrasto con l'art. 119, quarto comma, Cost., producendo la norma denunciata un «accollo di costi supplementari e non previsti», anche per la gestione delle liti.

2.7.- Verrebbe vulnerato ancora l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, in relazione agli artt. 117, 118 e 119 Cost., essendo «irragionevole imporre ad altre Amministrazioni, in particolare alla Regione ricorrente, gli oneri derivanti dalla precedente gestione di un'emergenza pubblica da parte dello Stato», là dove, peraltro, il Presidente della Regione, ove incaricato della gestione dell'emergenza, agirebbe soltanto da organo statale e con i vincoli della normativa statale.

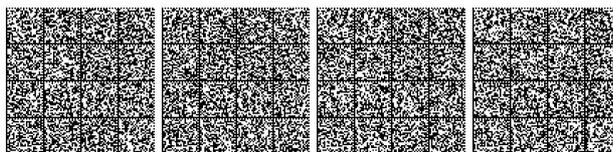
2.8.- Vi sarebbe un *vulnus* anche dell'art. 24 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza e alle attribuzioni regionali ex artt. 117, 118 e 119 Cost., collidendo «con l'ordinato esercizio delle attribuzioni regionali e col principio di ragionevolezza pretendere che un'altra Amministrazione debba rispondere [...] degli effetti determinati dall'Amministrazione statale nello svolgimento di funzioni pubbliche sue proprie, dunque non esercitate in sostituzione o integrazione dell'Amministrazione regionale o locale».

2.9.- Sarebbe leso anche il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, giacché - tramite un provvedimento puntuale e «funzionalizzato al solo scopo di avvantaggiare l'Amministrazione statale in danno delle Regioni» - lo Stato si sottrarrebbe agli impegni contratti nell'esercizio di una funzione pubblica ad esso affidata, scaricandone i costi su altre Amministrazioni, tra cui la ricorrente.

2.10.- Quanto, segnatamente, alla disposta successione al DPC anche in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai c.d. «grandi eventi», il comma 422 denunciato lederebbe le attribuzioni legislative, regolamentari e amministrative della Regione, tutelate dagli artt. 117, 118 e 119 Cost., giacché, in connessione tra loro e con i parametri costituzionali che definiscono la sfera delle attribuzioni regionali.

Sarebbero, infatti, violati il «principio d'irretroattività della legge, nella misura in cui alla Regione e alle altre amministrazioni sono affidati ex post costi, oneri e posizioni di svantaggio nei giudizi pendenti, nonostante che questi oneri siano dovuti allo svolgimento di funzioni pubbliche già esercitate, per di più di competenza esclusiva dello Stato»; il principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento, dovendo la Regione «far fronte in via successiva agli oneri determinati da una precedente gestione di un c.d. "grande evento", che era stata affidata alla potestà dai competenti organi statali»; l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto la «precedente gestione dei grandi eventi è stata operata da parte della protezione civile in ragione di scelte discrezionali del legislatore e dell'Amministrazione statale, né l'imputazione, in un successivo momento, dei rapporti attivi e passivi determinati da quella gestione dell'evento è necessaria per servire un "motivo imperativo di interesse generale"».

2.11.- Ed ancora la Regione Lazio evidenzia che, dovendo annoverarsi tra i rapporti oggetto di successione anche quelli ormai definiti in base ad un accertamento giurisdizionale definitivo, passato in giudicato, in tal caso «l'accertamento svolto dal giudice sarebbe immediatamente travolto dall'individuazione, retroattiva ed in forza di legge, di una nuova e diversa parte del rapporto giuridico in esame». Donde, la lesione delle attribuzioni regionali tutelate dagli artt. 117, 118 e 119 Cost. in connessione con la violazione: dei principi del contraddittorio tra le parti e del giusto processo, di cui all'art. 111 Cost.; degli artt. 101 e 102 Cost., per l'evidente illecita interferenza nella funzione giu-



risdizionale; degli artt. 24 e 113 Cost., stante la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dell'Amministrazione subentrante; dell'art. 117, comma primo, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della CEDU, i quali tutelano i principi di non retroattività della legge, dell'affidamento e di certezza del diritto.

2.12.- Inoltre, anche la previsione del comma 422 censurato per cui «le Amministrazioni (tra cui quella regionale) diverse dal DPC subentrano anche nel contenzioso pendente relativo alla gestione pro praeterito tempore dei c.d. “grandi eventi”» determinerebbe una lesione delle attribuzioni regionali tutelate dagli artt. 117, 118 e 119 Cost., in connessione con la violazione dei principi e parametri sopra richiamati (sub 2.11.), oltre che del principio della parità delle armi tra le parti processuali, ricavato dalla giurisprudenza della Corte EDU proprio dai menzionati artt. 6 e 13 CEDU.

2.13.- La stessa Regione deduce, altresì, l'illegittimità costituzionale anche dell'ultimo periodo del comma 422, che lederebbe l'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento, in quanto la gestione delle situazioni di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992 compete in via esclusiva allo Stato e il fatto che uno dei soggetti nominati ai sensi dell'art. 5 della stessa legge sia contestualmente titolare di un mandato da parte di una diversa Amministrazione sarebbe «del tutto irrilevante quanto all'imputazione degli effetti derivanti dalla gestione dello stato di emergenza».

2.14.- La ricorrente assume, ancora, che il comma 422 sarebbe comunque illegittimo «quantomeno nella misura in cui dispone la successione nei giudizi pendenti a titolo universale, per violazione dell'art. 3 Cost., e precisamente per disparità di trattamento delle amministrazioni pubbliche (tra cui è la ricorrente) cui si applica la disposizione in esame rispetto alla platea generale dei soggetti interessati da fenomeni di successione nei giudizi pendenti».

Posto, quindi, che detti fenomeni successori rispondono al principio, che costituisce diritto vivente, del «venir meno della parte processuale», l'operatività, nel caso di specie, della successione a titolo universale ai sensi dell'art. 110 cod. proc. civ. determinerebbe un vulnus del diritto di difesa della Regione, dovendo essa «accettare lo stato e il grado del processo, con le decadenze e le preclusioni già intervenute, senza poter dispiegare con pienezza tutta l'attività difensiva consentita alle altre parti».

La Regione Lazio lamenta, quindi, una violazione dei principi costituzionali e di diritto internazionale che presidiano l'attività giurisdizionale (ossia quelli già indicati sub 2.11. e 2.12.), con immediato riflesso sulle proprie attribuzioni costituzionali, tutelate dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

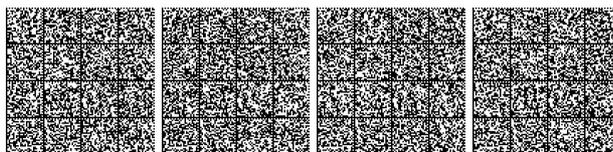
3.- Anche la Regione Campania, con il proprio ricorso, muove dal presupposto che la competenza a disciplinare gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 225 del 1992 sia unicamente dello Stato, essendo il commissario delegato «organo dell'apparato statale e i suoi atti sono sempre riferibili alla Presidenza del Consiglio dei ministri».

3.1.- Ciò premesso, la ricorrente deduce anzitutto il contrasto del denunciato comma 422 con gli artt. 119, commi primo, quarto e quinto, Cost.

3.1.1.- La violazione del comma primo dell'art. 119 Cost. sussisterebbe per il pregiudizio arrecato alla autonomia finanziaria di spesa delle Regioni, giacché la successione in tutti i giudizi in corso di cui sono parte i commissari delegati imporrebbe alle stesse Regioni «di farsi carico della gestione di tutto il contenzioso pendente riferibile ai Commissari delegati» e, dunque, di utilizzare le proprie risorse per sostenere oneri finanziari «non preventivati e non autonomamente decisi», così alterandone le scelte già effettuate per scopi diversi.

Verrebbe, inoltre, pregiudicata l'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni e, segnatamente, della Regione Campania, là dove l'ordinanza commissariale 27 dicembre 2013, n. 17 individuava ben 76 giudizi pendenti. Sicché, la stessa Regione dovrebbe reperire le risorse finanziarie per farvi fronte e, non potendo provvedere attraverso le dotazioni previste a legislazione vigente, sarebbe «costretta a deliberare aumenti fiscali o comunque a perseguire politiche di entrata, che altrimenti non avrebbe posto in essere». Peraltro, una siffatta nuova imposizione fiscale «peserebbe irragionevolmente proprio sull'ente nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso», con conseguente “pregiudizio aggiuntivo” sulle popolazioni colpite dall'evento emergenziale.

3.1.2.- Il contrasto con i commi quarto e quinto dell'art. 119 Cost. (che consacrano un principio di corrispondenza fra risorse e funzioni) si apprezzerebbe in ragione del fatto che il denunciato comma 422 contempla un meccanismo di subentro automatico dell'ente territoriale nella gestione del contenzioso intrapreso da e nei confronti delle ex gestioni commissariali, con immediato aggravio sul bilancio dell'ente stesso dei costi di interventi connessi all'esercizio di funzioni statali. In tal senso deporrebbe anche la declaratoria di illegittimità costituzionale, ad opera della sentenza n. 22 del 2012, dei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 (introdotti dall'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10), per violazione proprio dell'art. 119 Cost.



3.2.- Il comma 422 censurato contrasterebbe, inoltre, con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., giacché, ponendo a carico della Regione Campania tutte le spese derivanti da scelte gestionali operate dai commissari delegati, imporrebbe «dei precisi vincoli di spesa» ovvero la obbligherebbe «a destinare risorse proprie a spese di giudizio non preventivate e non decise in autonomia».

3.3.- Sussisterebbe ancora, ad avviso della ricorrente, la violazione degli artt. 118 e 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 81 e 97 Cost.

Posto che la disposizione del comma 422 impone alla Regione di destinare talune somme a copertura di spese scaturenti dalla «successione nel contenzioso pendente», la perdita della gestione diretta di liquidità, e di risorse finanziarie, si rifletterebbe «sulle capacità operative» degli enti territoriali, con conseguente maggiore difficoltà nel fronteggiare i costi connessi all'esercizio delle funzioni amministrative di attribuzione regionale. Di qui, il contrasto non solo con l'art. 118 Cost., ma anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., che postula che l'esercizio rapido ed efficiente delle funzioni amministrative «sia adeguatamente sorretto da beni e risorse, anche finanziarie».

Inoltre, verrebbe in rilievo anche la lesione dell'art. 81 Cost., giacché, attraverso l'imposizione del subentro degli enti territoriali nel contenzioso in corso facente capo ai Commissari delegati e del conseguente onere di spesa, si sarebbero dovute prevedere adeguate misure compensative.

3.4.- Il comma 422 censurato lederebbe anche gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. ed il principio di ragionevolezza.

La norma impugnata ricondurrebbe irragionevolmente all'art. 110 cod. proc. civ. (con riverbero pregiudizievole sulle attribuzioni costituzionali delle autonomie regionali) il subentro della Regione nei rapporti processuali già facenti capo ai commissari delegati, i quali, essendo organi statali, non verrebbero meno come parti, cosicché la fattispecie in esame avrebbe dovuto essere ragionevolmente, viceversa, assimilata a quella dell'art. 111 cod. proc. civ., ossia alla successione a titolo particolare, per cui il processo prosegue tra le parti originarie e cioè, nella specie, con la Presidenza del Consiglio dei ministri.

3.5.- Il comma 422 impugnato, lederebbe anche il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., posto che, essendo gli atti del commissario delegato sempre e comunque atti del Governo, l'applicazione del riferito meccanismo successorio nei confronti dei soli enti territoriali nel cui territorio agiva un commissario delegato che rivestiva anche un ruolo di rappresentanza nell'ente stesso risulterebbe priva di giustificazione e «chiaramente e immotivatamente iniqua».

4.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

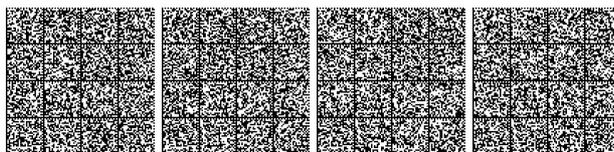
La difesa erariale osserva - con argomentazioni in buona parte comuni ai due ricorsi regionali - che la disciplina recata dalla norma denunciata, letta nel contesto della legge n. 225 del 1992, come modificata dal decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, troverebbe la sua ragione d'essere nelle complesse vicende, sostanziali e processuali, derivanti dalla «chiusura delle gestioni emergenziali e dei c.d. grandi eventi», là dove si era intervenuti - proprio con il citato d.l. n. 59 e, segnatamente, con l'art. 5, comma 4-*quater* - a definire il passaggio, in capo all'ente subentrante ordinariamente competente, di funzioni, compiti e risorse finanziarie che residuano sulla contabilità speciale nella persistenza dello scopo originariamente delineato.

Nonostante ciò, i soggetti subentranti *ex lege* nelle gestioni commissariali avrebbero «sostanzialmente rifiutato o ostacolato il subentro effettivo», tanto da rendere necessario un intervento chiarificatore del legislatore, che si è avuto con la norma di cui al denunciato comma 422.

Il Presidente del Consiglio dei ministri soggiunge, quindi, che, nella materia in questione, lo Stato, in forza del principio di sussidiarietà e con l'intervento partecipativo regionale, sarebbe appunto intervenuto «in modo sostitutivo rispetto agli enti ordinariamente competenti», con «temporanea compressione delle competenze [di quest'ultimi] che si espandono nuovamente al termine dello stato d'emergenza».

Non sarebbe violata, quindi, l'autonomia finanziaria regionale, considerato che gli enti ordinariamente competenti, tra cui le Regioni, subentrando *ex lege* nelle gestioni commissariali, «sarebbero tenute di per sé a sostenere gli oneri afferenti ai compiti istituzionali che sono rientrati nell'ordinario».

Né vi sarebbe difficoltà nel reperire le risorse finanziarie per far fronte a costi supplementari e non previsti, giacché il subentro riguarda non solo le passività, ma anche le attività, che «viceversa comportano una voce di entrata per l'ente». Le risorse finanziarie predisposte dallo Stato in favore della collettività colpita dall'evento calamitoso, ove dovessero residuare al momento della cessazione dell'emergenza, sono trasferite per legge all'ente ordinariamente competente. E proprio nell'ottica di responsabilizzazione di quest'ultimo si porrebbe la prevista applicazione della



norma denunciata soltanto nelle ipotesi in cui «i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi delegati».

Sarebbe infondata anche la doglianza di violazione del comma terzo dell'art. 117 Cost., non essendo la norma denunciata di dettaglio e, peraltro, potendo il legislatore statale dettare anche norme puntuali per realizzare concretamente le finalità del coordinamento finanziario.

Quanto, poi, alla censura che investe i «grandi eventi», la difesa erariale osserva che la disposizione *in parte qua* non troverà applicazione nei confronti degli enti territoriali, giacché, «nella maggior parte dei casi, la figura del Commissario Delegato per i grandi eventi è stata rivestita dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile ovvero da soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione posti a capo di strutture di Missione istituite *ad hoc* nell'ambito della Presidenza del Consiglio», restando, quindi, i relativi rapporti giuridici in capo all'Amministrazione statale.

In ordine, poi, alla censura di irragionevolezza del meccanismo di subentro ai sensi dell'art. 110 cod. proc. civ., l'Avvocatura generale osserva che i commissari delegati «sono soggetti distinti rispetto all'Amministrazione delegante, in quanto dotati di autonomia amministrativa e contabile», siccome titolari esclusivi di apposite contabilità speciali ai medesimi specificamente intestate e destinate esclusivamente alla realizzazione degli interventi emergenziali.

Dunque, ben si attaglierebbe alla fattispecie in questione, in quanto ricognitiva di un'ipotesi di venir meno della parte processuale, il richiamo all'art. 110 cod. proc. civ., senza che sussista alcuna interferenza con la funzione giurisdizionale, né violazione del principio di irretroattività della legge ovvero lesione del diritto di difesa.

Non sarebbe fondata neppure la doglianza che deduce la disparità di trattamento nella distinzione fra gestioni commissariali facenti capo, o meno, a soggetti rappresentanti degli enti ordinariamente competenti, giacché proprio tale distinzione consentirebbe la responsabilizzazione del vertice istituzionale dell'ente territoriale coinvolto.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Lazio ha depositato memoria con la quale insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

La ricorrente, nel contrastare le difese erariali, ribadisce le proprie ragioni e, segnatamente, il fatto che l'intervento dello Stato nel caso degli eventi di cui alla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992 non sarebbe nell'interesse degli enti territoriali, bensì volto a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza, dovendosene lo Stato farsene interamente carico.

La Regione Lazio contesta, altresì, che la normativa di riferimento possa garantire «che l'ente subentrante sia effettivamente beneficiario delle risorse necessarie per garantire l'ordinato subentro al Dipartimento della protezione civile, e che la contabilità sia effettivamente sufficiente allo scopo».

Considerato in diritto

1.- La Regione Lazio - con riferimento agli «artt. 3, 24, 101, 102, 111, 113, 117, 118, 119 Cost., anche in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di irretroattività della legge, di certezza del diritto, di legittimo affidamento e di "parità delle armi" nelle controversie giurisdizionali» - e la Regione Campania, «per violazione degli articoli 119, 117, comma 3, 118, 81, 3 e 97 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza», impugnano entrambe l'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014).

2.- I due ricorsi - ai quali resiste, con altrettanti atti di intervento, il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato - possono riunirsi, stante l'identità della disposizione denunciata e la parziale coincidenza o sovrapposizione delle censure avverso di questa formulate dalle Regioni ricorrenti.

3.- La norma, che viene così sottoposta a scrutinio di costituzionalità, testualmente dispone che «Alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, individuati anche ai sensi dell'articolo 5, commi 4-ter e 4-quater, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 [Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile], subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti, anche ai sensi dell'articolo 110 del codice di procedura civile, nonché in tutti quelli derivanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della citata legge n. 225 del 1992. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati ai sensi dell'articolo 5 della



medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati».

4.- La riferita disposizione si innesta nel sistema, adottato dal legislatore del 1992, di «organizzazione diffusa a carattere policentrico» della protezione civile (sentenze n. 129 del 2006 e n. 327 del 2003) e, in tale contesto disciplinatorio, si raccorda, in particolare, alle «calamità naturali», di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992; specificamente, cioè, si riferisce a quegli eventi (non fronteggiabili, singolarmente o in via coordinata, dagli enti od amministrazioni competenti in via ordinaria) «che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo».

4.1.- Al verificarsi di detti eventi - per come disposto dal successivo art. 5 della stessa legge n. 225 del 1992 - «il Consiglio dei Ministri [...] anche su richiesta del Presidente della regione interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e disponendo in ordine all'esercizio del potere di ordinanza».

4.2.- «Almeno dieci giorni prima della scadenza del termine di cui al comma 1- bis, [180 giorni, prorogabili per non più di ulteriori 180 giorni] il Capo del Dipartimento della protezione civile emana [...] apposita ordinanza volta a favorire e regolare il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi, conseguenti all'evento, che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza» (comma 4-ter, aggiunto, all'art. 5 della legge n. 225 del 1992, dal numero 7 della lettera c del comma 1 del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante «Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile», convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100).

5.- Ed è, appunto, alla fase successiva alla chiusura dello stato di emergenza che si riferisce la disposizione impugnata, con la quale (illegittimamente, secondo le ricorrenti ovvero, in termini meramente chiarificatori, secondo la difesa dello Stato), gli effetti degli atti risalenti alle cessate strutture commissariali sono imputati alle amministrazioni od enti ordinariamente competenti, a titolo di successione universale, anche ai sensi dell'art. 110 cod. proc. civ., con riguardo al subentro nelle controversie pendenti.

6.- L'ampio ed articolato ventaglio di censure complessivamente rivolte dalle Regioni Lazio e Campania (quali più dettagliatamente riassunte nel Ritenuto in fatto) fa, comunque, perno, per ogni profilo, su una premessa di fondo: quella, cioè, per cui i provvedimenti posti in essere dal Commissario delegato alla gestione dell'emergenza, come longa manus del Presidente del Consiglio, debbano essere considerati come atti dell'amministrazione centrale dello Stato, finalizzati a soddisfare interessi che trascendano quelli delle comunità locali colpite dalla calamità.

6.1.- Da tale premessa, in ordine logico, direttamente discende un primo complesso ordine di censure (su cui, in particolare, insiste la difesa della Regione Lazio), rivolte all'adottato meccanismo di successione a titolo universale - presupponente, per definizione, il "venir meno" del soggetto cui si succede - in una situazione nella quale l'amministrazione o l'ente territoriale ordinariamente competente verrebbero, viceversa, chiamati a subentrare, a tal titolo, «in tutti i rapporti attivi e passivi» e «nei procedimenti giurisdizionali pendenti», derivanti da atti che - per quanto, appunto, assunto in premessa - sarebbero riconducibili allo Stato (che li avrebbe posti in essere, attraverso la struttura delegata, nell'esercizio di una funzione sua propria) e, quindi, ad un soggetto del quale non potrebbe dirsi che sia "venuto meno".

Dal che la violazione de:

il «principio d'irretroattività della legge», nella misura in cui alla Regione e alle altre amministrazioni sarebbe fatto carico ex post di costi, oneri e posizioni di svantaggio nei giudizi pendenti, ancorché correlati a funzioni pubbliche già esercitate, per di più di competenza esclusiva dello Stato;

gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. e il principio di ragionevolezza, per le motivazioni cui sopra;

il «principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento», dovendo la Regione «far fronte in via successiva agli oneri determinati da una precedente gestione di un c.d. "grande evento", che era stata affidata alla potestà dei competenti organi statali»;

l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, che tutelano anch'essi i principi di non retroattività della legge, dell'affidamento e di certezza del diritto;

i «principi del contraddittorio tra le parti e del giusto processo», di cui all'art. 111 Cost., quanto alla disposta successione anche nei rapporti ormai definiti con sentenza passata in giudicato, con la conseguenza che «l'accertamento svolto dal giudice sarebbe immediatamente travolto dall'individuazione, retroattiva ed in forza di legge, di una nuova e diversa parte del rapporto giuridico in esame»;



gli artt. 101 e 102 Cost., per illegittima interferenza nella funzione giurisdizionale;

gli artt. 24 e 113 Cost., per lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dell'Amministrazione subentrante.

Parametri e principi, quelli sin qui elencati, di cui la Regione Lazio reitera la censura di violazione con specifico riferimento anche alla successione, come pure prevista dalla norma impugnata, nei rapporti attivi e passivi «derivanti dalle dichiarazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343», ossia relativamente ai "grandi eventi" e, dunque, a fattispecie «già consumatesi e regolate da disposizioni non più in vigore».

6.2.- Anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in tema di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni nella materia «protezione civile» è motivata dalle ricorrenti muovendo dal rilievo che la norma denunciata - chiamando le Regioni a far fronte ad oneri derivanti dall'azione di un organo statale - avrebbe con ciò travalicato la linea dell'enunciazione di principi fondamentali, per dettare una disciplina di dettaglio, che andrebbe a comprimere la discrezionalità riservata, in tale ambito, al legislatore regionale.

Argomentazione, questa, che aggrega e sorregge anche gli ulteriori connessi profili di violazione degli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 Cost., sul rilievo che il subentro nei rapporti e giudizi pendenti attinenti alla gestione di una situazione di emergenza interferirebbe con lo svolgimento delle ordinarie funzioni amministrative regionali; dell'art. 118 Cost., anche in ragione di un prospettato vulnus al principio di sussidiarietà; e del principio di leale collaborazione, posto che lo Stato si sottrarrebbe, in tal modo, agli impegni contratti nell'esercizio di una funzione pubblica, affidatagli dalla legge, scaricandone i costi su altre amministrazioni, tra cui quelle ricorrenti.

6.3.- Un terzo gruppo di censure attiene al vulnus alla «autonomia finanziaria di entrata e di spesa», riconosciuta alle Regioni dall'art. 119, primo comma Cost., ancora una volta correlato al denunciato accollo ex post a detti enti territoriali di obbligazioni assunte ex ante dallo Stato nella fase dell'emergenza.

Su questa linea, la Regione Lazio prospetta anche la violazione dell'art. 3 Cost., per esserle irragionevolmente in via automatica addossate «tutte le conseguenze pregiudizievoli che, per avventura possono essere state determinate dall'organo statale gestore dell'emergenza», e quella ulteriore dell'art. 119, quarto comma, Cost. (che prevede l'integrale finanziamento in base alle risorse disponibili delle funzioni regionali), producendo - a suo avviso - la norma denunciata «un accollo di costi supplementari e non previsti», anche per la gestione delle liti.

Parallelamente, la Regione Campania lamenta la violazione del principio di corrispondenza fra risorse e funzioni, estraibile dai commi quarto e quinto dell'art. 119 Cost.; e quella, altresì, dagli artt. 81 e 97, in combinazione con gli artt. 118 e 119 Cost., in quanto, imponendosi alla Regione di destinare talune somme a copertura di spese scaturenti dalla successione nel contenzioso pendente, la perdita della gestione diretta di liquidità si rifletterebbe sulle sue capacità operative «riducendo infatti le disponibilità finanziarie degli enti territoriali e sottraendo agli stessi la possibilità di gestire in modo libero e responsabile le proprie risorse», con conseguente maggiore difficoltà nel fronteggiare i costi connessi all'esercizio delle funzioni amministrative di attribuzione regionale, in assenza per di più di adeguate misure compensative.

6.4.- L'art. 3 Cost., sarebbe, infine, violato, secondo le ricorrenti, anche in ragione della prevista applicazione del censurato meccanismo successorio alle sole ipotesi in cui la delega alla gestione dell'emergenza sia conferita a «rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti».

Ciò sul rilievo che, essendo gli atti del commissario delegato sempre e comunque atti del Governo, la suddetta limitazione risulterebbe lesiva del principio di eguaglianza, priva di giustificazione e «immotivatamente iniqua nei confronti di quegli enti territoriali nel cui territorio agiva un commissario delegato che rivestiva anche un ruolo di rappresentanza nell'ente stesso».

7.- Come più ampiamente riportato nel Ritenuto in fatto, l'Avvocatura generale dello Stato ha contestato la fondatezza di ognuna delle censure rivolte all'art. 1, comma 422, della legge n. 147 del 2013, muovendo dal presupposto che nella fase dell'emergenza - diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti - lo Stato non eserciterebbe funzioni proprie, in via definitiva, bensì funzioni provvisoriamente avocate a sé in via sostitutiva. Dal che la conseguenza che le competenze degli enti territoriali colpiti dalla calamità, temporaneamente comprese da quelle esercitate dallo Stato nella suddetta e temporalmente circoscritta fase, si espanderebbero nuovamente al suo termine. E detti enti - in coerenza a principi fondamentali della materia «protezione civile» e senza alcun vulnus alla propria autonomia finanziaria - naturalmente e ragionevolmente subentrerebbero nei rapporti, non solo passivi ma anche attivi, risalenti alla cessata gestione commissariale, potendo per di più avvalersi delle risorse finanziarie che residuano nelle contabilità speciali dei Commissari delegati.



Ciò anche sul rilievo che la «socializzazione» (id est l'accollo alla collettività) degli oneri finanziari per far fronte alla calamità «deve trovare un limite alla cessazione dell'emergenza [...] a maggior ragione per quanto concerne gli eventi di ambito locale, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe per operare una deresponsabilizzazione dell'ente territoriale interessato».

8.- Nessuna delle questioni prospettate è fondata.

8.1.- La disposizione in esame, in primo luogo, non incorre nella violazione dei numerosi parametri costituzionali e convenzionali evocati sub 6.1.

Trattasi, infatti, per questo aspetto, di censure sorrette, come detto, dalla comune argomentazione di fondo per la quale illegittimamente e irragionevolmente gli enti ricorrenti sarebbero chiamati a succedere a titolo universale in rapporti giuridici, anche contenziosi, risalenti ad attività poste in essere da un soggetto (lo Stato) che non «viene meno» con la cessazione dell'emergenza e che dovrebbe pertanto restarne titolare, e correlativamente responsabile, in via definitiva.

Argomentazione, questa, che è però duplicemente errata in quanto, nella specie, con la dichiarata cessazione della emergenza, per un verso, viene effettivamente meno la struttura commissariale che l'ha gestita e, per altro verso, nei rapporti da questa posti in essere, ragionevolmente è chiamato a subentrare l'ente territoriale ordinariamente competente, in virtù di un radicamento sia spaziale che funzionale (alle esigenze dell'ente stesso) dei rapporti in questione.

8.1.1.- Quanto al primo profilo, va rilevato che è pur vero (come deducono le ricorrenti) che gli atti dei commissari delegati a fronteggiare emergenze di protezione civile «possono qualificarsi come “atti dell'amministrazione centrale dello Stato [...] finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali”» (così da ultimo, sentenza n. 159 del 2014). Vero è anche, però, che la funzione statale, che qui viene in rilievo, è una funzione temporanea, che si origina e si elide (nasce e muore) in ragione, rispettivamente, dell'insorgere e del cessare della situazione di emergenza.

Essa è cioè solo e soltanto correlata allo stato di emergenza, rispetto al quale la Regione ordinariamente competente non è comunque estranea, giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica.

8.1.2.- Il “venir meno” della struttura commissariale, per il cui tramite lo Stato ha in concreto esercitato la funzione emergenziale, integra dunque il presupposto di una necessaria successione nei rapporti da questa posti in essere, che risultino ancora in atto, la cui riconduzione al fenomeno della successione universale è scelta legislativa non incongrua rispetto alle premesse che la sorreggono. I rapporti implicati da tale successione, infatti, sono correlati all'esercizio di una competenza che si è dispiegata su un tessuto fattuale (sociale ed economico) e giuridico, quello afferente al territorio inciso dalla situazione emergenziale, sul quale - in assenza di detta situazione (e, dunque, non solo in via ordinaria, ma anche a fronte di eventi calamitosi di minor rilevanza: lettere a e b del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992) - opera l'ente territorialmente competente secondo il normale assetto delle attribuzioni costituzionali (legislative, regolamentari e amministrative). Ed è perciò ragionevole che le conseguenze (sia fattuali *che*) giuridiche, che residuano alla cessazione dello stato di emergenza e insistono ancora sull'anzidetto assetto territoriale, siano governate nuovamente in base all'ordinario sistema di competenze.

Tanto comporta che il subentro dell'ente ordinariamente competente (ex art. 5, comma 4-ter, della legge n. 225 del 1992) investa appunto in toto la situazione in essere su cui lo Stato non può più esercitare alcuna competenza giuridica.

Da qui, la coerenza della disposizione denunciata con il complessivo sistema di organizzazione della protezione civile e la sua adeguatezza - e non già il contrasto, come a torto denunciato - con i parametri evocati dalle ricorrenti.

Il subentro dell'ente territorialmente competente nei rapporti (anche ex iudicato) e nei giudizi pendenti risalenti alla gestione commissariale non ha, infatti, l'asserito carattere retroattivo, ma regola il fenomeno successorio in consonanza con i principi sostanziali e processuali di riferimento, non potendosi sostenere che il successore a titolo universale, in quanto tale (e, dunque, titolare dello stesso rapporto sostanziale oggetto di giudicato), sia vulnerato nelle sue garanzie difensive dalla norma dell'art. 110 cod. proc. civ., la quale, in ogni caso, si appalesa pertinente a regolare il fenomeno in luogo dell'art. 111 cod. proc. civ., che attiene alla successione a titolo particolare.

8.1.3.- Ad analoga conclusione deve pervenirsi con riguardo ai cosiddetti «grandi eventi», rispetto ai quali - ove non già inclusi tra gli eventi «per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza» - trovano applicazione in toto le disposizioni di cui all'art. 5 della legge n. 225 del 1992, come previsto dal comma 5 dell'art. 5-bis del d.l. n. 343 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401 del 2001.

Vi è, dunque, una piena sovrapposizione di disciplina (e, quindi, di competenze) che induce, appunto, ad una coincidenza di soluzioni.



La circostanza, poi, che la citata norma del comma 5 dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 343 del 2001 sia stata abrogata dall'art. 40-*bis*, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 non conforta le doglianze della Regione Lazio.

Non sussiste, infatti, il *vulnus* alle competenze regionali costituzionalmente garantite, denunciato in ragione dell'asserita lesione, dei principi di irretroattività della legge, della certezza del diritto e delle garanzie della difesa e del giusto processo, giacché il censurato comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 non opera - come detto - in via retroattiva, ma regola, dalla sua entrata in vigore, un fenomeno successorio di rapporti sostanziali e processuali in coerenza con i presupposti che lo giustificano.

8.1.4.- Nel delineato contesto, perdono di consistenza anche le doglianze sub 6.4., giacché, lungi dal determinare una disparità di trattamento, il meccanismo selettivo previsto dalla norma impugnata (che trova, infatti, applicazione esclusivamente nel caso in cui i commissari delegati «siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati») si radica su presupposti, fattuali e giuridici, che, come visto, rendono ragione del subentro in tutti i rapporti (sostanziali e processuali) pendenti proprio di quegli enti dotati della competenza ordinaria a provvedere in riferimento al territorio colpito dalla calamità emergenziale o già interessato dal c.d. grande evento.

8.2.- Insuscettibili di accoglimento sono anche le censure sub 6.2.

Non vi è, infatti, lesione della competenza regionale concorrente nella materia della «protezione civile» (art. 117, terzo comma, Cost.), né interferenza con lo svolgimento delle funzioni ordinarie amministrative (art. 117, sesto comma, Cost.), né ancora un *vulnus* al principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.) o al principio di leale collaborazione, posto che le competenze e tutte le attribuzioni della Regione - quale soggetto già coinvolto nell'organizzazione complessiva dello stato di emergenza - si riespandono naturalmente al cessare di una situazione transeunte ed eccezionale, derogatoria dell'assetto ordinamentale. La quale, pur sempre, attiva una competenza che la giurisprudenza di questa Corte ascrive ai principi fondamentali della materia (sentenze n. 277 del 2008, n. 284 e n. 82 del 2006, n. 327 del 2003). E il cui venir meno non può che determinare, in capo all'ente cui spetta la gestione dell'ordinario, l'intestazione dei rapporti precedentemente sorti e, con essi, degli eventuali correlativi procedimenti giudiziari ancora pendenti.

8.3.- A non diverso esito vanno incontro le censure sub 6.3.

Come si evince dal disposto di cui ai commi 4-*ter* e 4-*quater* dell'art. 5 della l. n. 225 del 1992, il subentro delle Regioni ordinariamente competenti nei rapporti giuridici sorti nella fase dell'emergenza, e nei processi pendenti ad essi relativi, è accompagnato, infatti, dal parallelo subentro degli stessi enti territoriali nella contabilità speciale, già intestata al Commissario delegato o al soggetto altrimenti individuato (rivestente un ruolo di rappresentante) dell'ente subentrante. E tale contabilità è alimentata - ai sensi del successivo comma 5-*quinqües* dell'art. 5 - da risorse statali, ossia dal Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, ex art. 18 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e, ove occorra, dal Fondo di riserva per le spese impreviste, di cui all'art. 28 della citata legge n. 196 del 2009, nonché dal Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali, di cui al comma 5-*sexies* dell'art. 28 del decreto-legge 18 novembre 1966, n. 976 (Ulteriori interventi e provvidenze per la ricostruzione e per la ripresa economica nei territori colpiti dalle alluvioni e mareggiate dell'autunno 1966), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1966, n. 1142.

È dato, inoltre, evincere, dai commi 1 e 5-*bis* dell'art. 5 della stessa legge n. 225, che le risorse inizialmente stanziare per fronteggiare l'emergenza possono essere integrate ove si rivelino insufficienti: integrazione che ben potrebbe essere sollecitata dalla rendicontazione cui sono tenuti i commissari delegati, non soltanto nell'imminenza della cessazione della gestione (o alla chiusura della stessa), ma anche alla chiusura di ciascun esercizio, dovendosi mettere in rilievo, attraverso il rendiconto, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento.

Per cui non conferente risulta il richiamo, operato dalla Regione Campania, al precedente di cui alla sentenza n. 22 del 2012, la quale ha bensì dichiarato l'illegittimità *in parte qua* (commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo) dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, ma in quanto si imponeva, ivi, alle Regioni di reperire (esse) le risorse per far fronte alla situazione post-emergenza.

Il comma 422 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 - oggetto dell'odierna impugnazione - disegna invece un meccanismo successorio che presuppone una tendenziale capienza strutturale della contabilità speciale, in cui subentra l'ente territorialmente competente, rispetto agli impegni di spesa correlati alla situazione emergenziale. E con ciò risulta rispettato il principio fondamentale della finanza pubblica per cui, in ambito di esercizio di funzioni volte al perseguimento di interessi collettivi, il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo



una disciplina (che nella specie, per l'appunto, sussiste) la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (tra le altre, sentenza n. 364 del 2010).

Per cui l'incapienza che, in talune contingenze, dovesse (in concreto) verificarsi, si risolverebbe in un inconveniente di fatto, come tale non attinente al profilo (astratto) della legittimità costituzionale della norma, ma solo a quello (fattuale appunto) della correlativa applicazione, in relazione alla quale - ove l'incapienza stessa sia così grave da incidere in modo pregiudizievole sull'equilibrato rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte (tra le tante, sentenze n. 82 del 2015 e n. 246 del 2012) - soccorrono, e potrebbero essere dunque attivati dalla Regione, i rimedi generali all'uopo previsti dall'ordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 422, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 111, 113, 118, 119 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, promosse dalla Regione Lazio, con il ricorso in epigrafe indicato;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma 422, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., promosse dalla Regione Campania, con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160008

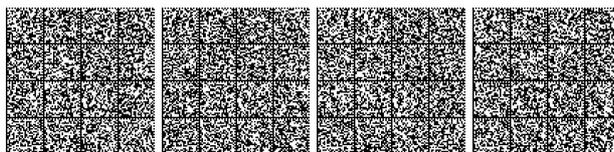
N. 9

Sentenza 2 dicembre 2015 - 21 gennaio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Contenimento delle nutrie - Tavolo provinciale di coordinamento - Metodologie di eradicazione.

– Legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria - *Myocastor coypus*)», art. 1, comma 1, lettere c) e d).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *c*) e *d*), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria - *Myocastor coypus*)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-4 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2015 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 2-4 febbraio 2015 e depositato il 3 febbraio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale di due disposizioni della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria - *Myocastor coypus*)».

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 1, lettera *c*), della citata legge regionale, deducendone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione.

Il ricorrente premette che la norma impugnata sostituisce l'art. 2 della legge regionale lombarda 7 ottobre 2002, n. 20, recante «Contenimento ed eradicazione della nutria (*Myocastor Coypus*)» (titolo così sostituito dall'art. 1 della stessa legge regionale n. 32 del 2014). Il comma 2 dell'articolo novellato, dopo aver previsto che le Province predispongono appositi piani di contenimento ed eradicazione della nutria, alla lettera *b*) stabilisce che i medesimi enti «istituiscono il Tavolo provinciale di coordinamento con prefetture, comuni, associazioni agricole, associazioni venatorie, consorzi di bonifica e altri soggetti interessati, finalizzato al monitoraggio annuale degli obiettivi di eradicazione».

Secondo il ricorrente, includendo le prefetture tra i partecipanti al «Tavolo provinciale di coordinamento» in assenza di un previo accordo con lo Stato, la Regione avrebbe disposto unilateralmente il coinvolgimento di organi statali nei relativi compiti, gravandoli degli obblighi a ciò conseguenti, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., che annovera l'«organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» tra le materie di legislazione esclusiva statale.

Come più volte affermato dalla Corte costituzionale con riferimento al menzionato parametro, difatti, le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale (sono citate le sentenze n. 322 del 2006, n. 429 e n. 134 del 2004).



1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Lombardia n. 32 del 2014 - che sostituisce l'art. 3 della legge reg. n. 20 del 2002 - per asserito contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere *h*) e *s*), Cost.

Il nuovo art. 3 della legge regionale n. 20 del 2002 prevede, al comma 1, che «L'eradicatione delle nutrie avviene secondo le modalità disciplinate dai piani provinciali di contenimento ed eradicazione di cui all'articolo 2, comma 2, in ogni periodo dell'anno, su tutto il territorio regionale, anche quello vietato alla caccia, con i seguenti metodi di controllo selettivo: *a*) armi comuni da sparo; *b*) armi da lancio individuale; *c*) gassificazione controllata; *d*) sterilizzazione controllata; *e*) trappolaggio con successivo abbattimento dell'animale con narcotici, armi ad aria compressa o armi comuni da sparo; *f*) metodi e strumenti scientifici, messi a disposizione dalla comunità scientifica; *g*) ogni altro sistema di controllo selettivo individuato dalla Regione e validato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) o dal Centro di riferimento nazionale per il benessere animale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione ora riprodotta consentirebbe di utilizzare, per l'eradicazione delle nutrie, metodi che, benché definiti «di controllo selettivo», non escluderebbero in realtà con certezza l'abbattimento o la cattura di specie di fauna selvatica tutelate - a differenza delle nutrie, ormai considerate specie nociva - dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dalla direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici: ponendosi, con ciò, in contrasto con specifici divieti stabiliti dalle normative ora citate.

In particolare, l'art. 21, comma 1, della legge n. 157 del 1992 vieta espressamente di «usare munizione spezzata nella caccia agli ungulati; usare esche o bocconi avvelenati, vischio o altre sostanze adesive, trappole, reti, tagliole, lacci, archetti o congegni similari; fare impiego di civette; usare armi da sparo munite di silenziatore o impostate con scatto provocato dalla preda; fare impiego di balestre» (lettera *u*), nonché di «produrre, vendere e detenere trappole per la fauna selvatica» (lettera *z*).

La norma regionale impugnata, di contro, permette l'uso - in ogni periodo dell'anno e su tutto il territorio regionale, comprese le zone in cui è vietata la caccia - oltre che di tutte le armi comuni da sparo, anche di armi da lancio individuale (categoria nella quale possono farsi rientrare le balestre) e di trappole. Queste ultime, essendo idonee a catturare, con elevato grado di probabilità, anche animali selvatici appartenenti a specie diverse dalla nutria, non potrebbero essere qualificate «strumenti selettivi» ed il loro utilizzo è espressamente proibito anche dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, [lettera *a*)], della direttiva n. 2009/147/CE.

Il contrasto con i divieti contenuti nell'art. 21, comma 1, lettere *u*) e *z*), della legge n. 157 del 1992 - rientranti senza dubbio nell'ambito della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», alla luce della costante giurisprudenza della Corte costituzionale - comporterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa nella suddetta materia.

A sua volta, il contrasto con la direttiva n. 2009/147/CE determinerebbe la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che prescrive, anche al legislatore regionale, di conformarsi alle norme dell'Unione europea.

La disposizione impugnata lederebbe, infine, la competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

La disciplina nazionale in materia di porto e trasporto di armi comuni da sparo, infatti, consente di rilasciare la licenza di porto d'arma solo per scopi di difesa personale, per il tiro a volo (uso sportivo) e per le altre attività previste dalla legge n. 157 del 1992.

In particolare, l'art. 42 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e gli artt. 61 e seguenti del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza) disciplinano la licenza di porto d'armi per esigenze di difesa personale; la legge 25 marzo 1986, n. 85 (Norme in materia di armi per uso sportivo) regola l'uso di armi per uso sportivo; infine, è la stessa legge n. 157 del 1992 (art. 22) a disciplinare la licenza di porto d'arma per uso di caccia.

Pertanto, l'aver autorizzato l'uso di armi in ipotesi e con modalità tali da risultare in contrasto con la suddetta legge n. 157 del 1992 costituirebbe anche una violazione della normativa sulla sicurezza pubblica e, dunque, dell'anzidetta potestà legislativa statale esclusiva.

2.- Si è costituita la Regione Lombardia, la quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate.



2.1.- Dopo aver illustrato la genesi e le finalità della legge in esame, la Regione ha contestato la fondatezza della censura mossa alla previsione dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), osservando come la disposizione impugnata non imponga affatto la partecipazione di organi statali al procedimento di monitoraggio degli obiettivi di eradicazione della nutria, ma si limiti ad indicare una metodologia intesa a coinvolgere i soggetti potenzialmente interessati alla materia, in coerenza con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost. Il principio di leale collaborazione, difatti, dovrebbe tradursi in un metodo che privilegia l'intesa e, ove possibile, l'utilizzo in comune di risorse. In questa prospettiva, non sarebbe affatto arbitrario aver auspicato la partecipazione delle prefetture al «Tavolo provinciale di coordinamento», posto che l'art. 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), affida, appunto, al prefetto il compito di «assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione».

Anche prima dell'attivazione del «Tavolo» si potrebbe, dunque, ricercare un'intesa che regoli la partecipazione delle prefetture, allo stato comunque non obbligatoria.

2.2.- Con riferimento, poi, al dedotto contrasto dell'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge regionale lombarda in esame con la legge n. 157 del 1992 e con la direttiva n. 2009/147/CE - e, di conseguenza, con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), Cost. - la Regione resistente evidenzia, innanzitutto, come la normativa richiamata dal ricorrente non risulti conferente.

A seguito, infatti, della modifica dell'art. 2, comma 2, della legge n. 157 del 1992 operata dall'art. 11, comma 12 (*recte*: comma 12-*bis*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, le nutrie risultano classificate tra le «specie nocive», in quanto dannose e infestanti. Di conseguenza, esse esulano dall'ambito della «fauna selvatica omeoterma», il cui prelievo è rigidamente regolato dalla legislazione nazionale e dell'Unione europea.

In ogni caso, il legislatore regionale avrebbe garantito che i metodi utilizzati per l'eradicazione delle nutrie fossero selettivi, secondo le indicazioni fornite dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). Tale Istituto si sarebbe espresso, infatti, favorevolmente in ordine all'impiego tanto di armi da sparo che da lancio individuale, e ancor più delle trappole, formulando l'avviso che i piani di controllo numerico delle nutrie trovino nell'utilizzo di «gabbie-trappole», con successiva rapida soppressione dell'esemplare catturato, «la tecnica più idonea poiché rispondente ai necessari requisiti di massima selettività d'azione, efficacia e ridotto disturbo verso specie non bersaglio». L'efficacia selettiva dei metodi in questione sarebbe resa, inoltre, ancora maggiore dal previsto affidamento delle operazioni a soggetti qualificati e dalla fissazione, nel redigendo piano regionale, di criteri tecnici adeguati.

Né, d'altra parte, le suddette modalità di eradicazione sarebbero consentite - come sostiene il ricorrente - senza alcun limite spazio-temporale, essendo espressamente previsto dal novellato art. 3, comma 3, della legge regionale n. 20 del 2002 che nelle riserve e nei parchi gli interventi vadano effettuati in conformità al regolamento delle aree protette.

Quanto, infine, all'asserito contrasto della disposizione regionale impugnata con la normativa statale in materia di porto e trasporto di armi comuni da sparo - e, quindi, con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. - la censura rappresenterebbe un mero riflesso della dedotta violazione della legge n. 157 del 1992: legge non riferibile, per quanto detto, all'attività di eradicazione delle nutrie.

Ad ogni modo, la Regione Lombardia rammenta come la sovrappopolazione delle nutrie costituisca una vera e propria emergenza, trattandosi di animali che danneggiano gli argini dei fiumi e dei canali, rovinano le colture agricole e minacciano la sopravvivenza di molte specie faunistiche autoctone protette e di intere comunità biotiche. Numerosi Comuni hanno reagito a tale situazione con l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, che prevedono l'abbattimento delle nutrie mediante cattura con gabbie-trappola, o con armi da fuoco da parte dei cacciatori e dei proprietari di fondi.

Al fine di evitare il ricorso a tali provvedimenti emergenziali, il legislatore regionale lombardo si sarebbe assunto l'onere di promuovere, con la normativa censurata, un'«eradicazione governata e presidiata», che si avvalga di più misure senza pregiudicare la sicurezza pubblica e la fauna protetta. I limiti stabiliti dalla legge regionale (sostanzialmente gli stessi previsti nelle ordinanze sindacali contingibili e urgenti) sarebbero, infatti, idonei a prevenire detti rischi: prospettiva nella quale la censura apparirebbe speciosa, ponendo l'interrogativo se l'abbattimento di specie nocive sia



riconducibile o meno all'attività venatoria o sportiva, senza una previa verifica della concreta attitudine degli interventi a minacciare la sicurezza pubblica.

3.- Con memoria depositata il 10 novembre 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle difese della Regione Lombardia, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

In particolare, ha dedotto che, dal tenore dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge regionale n. 32 del 2014, non sarebbe possibile escludere che la partecipazione delle prefetture, quale organo del Governo, al «Tavolo provinciale di coordinamento» abbia carattere obbligatorio.

Il riferimento della Regione al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. non sarebbe inoltre pertinente. Detto principio atterrebbe, infatti, alle sole materie indicate nella citata norma costituzionale e andrebbe riferito alle ipotesi, diverse da quelle in esame, di interferenza tra materie devolute a più istituzioni o nelle quali comunque il comportamento dell'una possa incidere sul comportamento dell'altra.

Né, infine, l'illegittimità della disposizione regionale potrebbe essere esclusa dall'eventualità che, solo successivamente alla sua entrata in vigore, la partecipazione delle prefetture sia regolata, di fatto, da un'intesa.

Quanto alla successiva lettera *d*), il ricorrente precisa che la illegittimità costituzionale è stata dedotta in riferimento all'asserita «selettività» dei metodi di eradicazione delle nutrie ivi previsti, metodi che, invece, sarebbero idonei a determinare l'uccisione anche di animali appartenenti a specie diverse.

Inoltre, la previsione che l'eradicazione delle nutrie debba avvenire in conformità al regolamento delle aree protette non escluderebbe che essa non sia soggetta ad alcun limite spazio-temporale e che, comunque, al di fuori di tali aree, l'operazione non incontri limitazioni di sorta.

4.- Con memoria depositata il 25 novembre 2015 e, dunque, oltre i termini previsti dall'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Regione Lombardia ha ribadito le ragioni dedotte a sostegno della legittimità delle disposizioni censurate, insistendo per il rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale di due disposizioni della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria - *Myocastor coypus*)».

2.- Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 1, lettera *c*), della citata legge regionale, nella parte in cui - sostituendo l'art. 2 della legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20, recante «Contenimento ed eradicazione della nutria (*Myocastor Coypus*)» - include anche le «prefetture» tra i partecipanti al «Tavolo provinciale di coordinamento» finalizzato al monitoraggio degli obiettivi annuali di eradicazione delle nutrie.

Ad avviso del ricorrente, la norma censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, che riserva in via esclusiva alla legislazione statale l'«organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», addossando unilateralmente funzioni e obblighi ad organi statali.

2.1.- La questione non è fondata.

Questa Corte ha, in effetti, ripetutamente affermato che «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenza n. 322 del 2006). Tale preclusione opera - in forza del parametro costituzionale evocato - anche con riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento», le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», dovendo «trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 429 del 2004).

2.2.- Nel caso in esame, tuttavia - conformemente a quanto sostenuto dalla Regione resistente - il tenore della norma censurata consente di escludere che quest'ultima imponga ad organi dello Stato il compimento di determinate attività.

L'art. 2, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 20 del 2002 - nel testo sostituito dalla disposizione impugnata - prevede che le Province «istituiscono il Tavolo provinciale di coordinamento con prefetture, comuni, associazioni agricole, associazioni venatorie, consorzi di bonifica e altri soggetti interessati, finalizzato al monitoraggio annuale degli obiettivi di eradicazione» delle nutrie.



La norma affida, dunque, in sostanza alle Province il compito di promuovere la partecipazione al processo di definizione degli obiettivi annuali di eradicazione di soggetti potenzialmente interessati agli interventi e in possesso di informazioni e dati utili allo scopo. Il carattere non obbligatorio della partecipazione degli interpellati è desumibile, peraltro, sia dal fatto che la lista dei soggetti da coinvolgere include organismi di natura privata (associazioni agricole, associazioni venatorie), sia dalla genericità della formula di chiusura «altri soggetti interessati».

Anche per quanto attiene alle prefetture, il coinvolgimento nell'attività in questione non è dunque stabilito unilateralmente dalla Regione in modo imperativo, ma resta rimesso alla determinazione dello Stato.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 32 del 2014, nella parte in cui - sostituendo l'art. 3 della legge regionale n. 20 del 2002 - include tra le metodologie di eradicazione delle nutrie l'utilizzo di armi comuni da sparo, di armi da lancio individuale e di trappole.

Secondo il ricorrente, detti metodi, sebbene qualificati dalla legge regionale come di «controllo selettivo», sarebbero idonei a determinare, con elevata probabilità, la cattura e l'abbattimento anche di animali appartenenti a specie di fauna selvatica protetta dalla normativa nazionale e dell'Unione europea.

Il ricorso ad essi si porrebbe specificamente in contrasto con l'art. 21, comma 1, lettere *u*) e *z*), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) - che vieta, tra l'altro, di fare impiego di trappole e balestre, nonché di produrre, vendere e detenere trappole per la fauna selvatica - e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»: materia alla quale gli anzidetti divieti sarebbero pacificamente riconducibili.

Il divieto di impiego delle trappole è sancito, altresì, dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, lettera *a*), della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici: profilo per il quale la norma regionale censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost.

Con particolare riguardo all'impiego di armi comuni da sparo, risulterebbe lesa, infine, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza», sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., posto che la normativa statale in materia di porto e trasporto di armi consente il rilascio della licenza di porto d'arma solo per scopi di difesa personale, per il tiro a volo (uso sportivo) e per le attività previste dalla legge n. 157 del 1992.

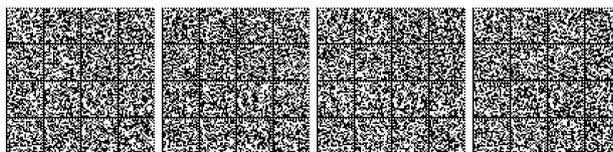
3.1.- Anche tale questione non è fondata.

Al riguardo, è opportuno ricordare come la legge regionale in esame intervenga all'indomani della modifica dell'art. 2, comma 2, della legge n. 157 del 1992 ad opera dell'art. 11, comma 12-*bis*, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116: modifica a seguito della quale le nutrie - al pari delle talpe, dei ratti, dei topi propriamente detti e delle arvicole - risultano escluse dall'ambito applicativo delle disposizioni in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma dettate dalla medesima legge n. 157 del 1992. In sostanza, per effetto della novella, le nutrie - che in precedenza rientravano nell'ambito della fauna selvatica protetta, la cui popolazione era suscettibile di controllo nei limiti e nelle forme stabilite dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 - sono transitate tra le specie nocive, in quanto considerate animali infestanti e dannosi.

Secondo quanto si afferma anche nella circolare del Ministero della salute e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 31 ottobre 2014, prot. DGSAF n. 22732 e DG DISR n. 21814, tale modifica legislativa ha comportato la possibilità di ricorrere, per la gestione delle problematiche relative al sovrappopolamento delle nutrie, a tutti gli strumenti impiegati per le specie nocive, non solo in un'ottica di contenimento, ma anche per l'eliminazione totale di detti animali, analogamente a quanto avviene per le derattizzazioni.

Proprio in questa prospettiva, la legge della Regione Lombardia oggetto di scrutinio, al fine di tutelare le produzioni zoo-agro-forestali, la rete irrigua, il suolo e la salute pubblica, si propone di conservare le «caratteristiche qualitative e quantitative delle comunità di vertebrati omeotermi, mediante l'eradicazione delle popolazioni di nutria (*Myocastor Coypus*) presenti sul territorio regionale, attraverso l'utilizzo di metodi selettivi» (art. 1 della legge regionale n. 20 del 2002, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*, della legge regionale n. 32 del 2014).

Essa prevede, in particolare, che l'azione di eradicazione della nutria sia regolata da un programma triennale regionale, attuato per il tramite di appositi piani predisposti dalle Province, e che sia eseguita con metodi di controllo selettivi posti in essere da soggetti qualificati e autorizzati, nel rispetto delle leggi di pubblica sicurezza e sanitarie



(artt. 2 e 3 della legge regionale n. 20 del 2002, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, lettere c e d, della legge regionale n. 32 del 2014).

3.2.- Ciò premesso, deve escludersi che la norma censurata, nell'individuare le metodologie di eradicazione delle nutrie, invada la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in ragione del suo asserito contrasto con i divieti stabiliti dall'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della legge n. 157 del 1992: divieti che - come già rilevato da questa Corte (sentenze n. 106 del 2012 e n. 193 del 2010) - debbono ritenersi formulati nell'esercizio della suddetta competenza statale esclusiva, traducendosi nella determinazione di livelli minimi e uniformi di tutela della fauna, che la legge regionale può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo nella direzione di un incremento e mai di una attenuazione, comunque motivata.

Alla luce di quanto dianzi evidenziato, infatti, i divieti evocati dal ricorrente non sono riferibili, come tali, all'attività di controllo ed eradicazione delle nutrie, stante l'estraneità di queste ultime alla fauna selvatica omeoterma tutelata dalla legge n. 157 del 1992.

Neppure, d'altro canto, il vulnus costituzionale denunciato è riscontrabile sotto il profilo del difetto di reale «selettività» delle tre metodologie di eradicazione su cui si appuntano le censure del Governo (impiego di «armi comuni da sparo», di «armi da lancio individuale» e «trappolaggio con successivo abbattimento dell'animale con narcotici, armi ad aria compressa o armi comuni da sparo») e del conseguente rischio che esse coinvolgano esemplari appartenenti a specie protette.

Quanto alle armi comuni da sparo e alle trappole, le soluzioni accolte dal legislatore regionale si adeguano, nella sostanza, alle indicazioni fornite, anteriormente alla novella del 2014, dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) - oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) - relativamente all'applicazione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992: norma in forza della quale il controllo delle popolazioni delle specie di fauna selvatica (e, dunque, a quel tempo, anche delle nutrie) doveva essere «esercitato selettivamente, [...] di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici», su parere del predetto Istituto.

Nelle «Linee guida per il controllo della Nutria (*Myocastor coypus*)» redatte nel 2001, l'INFS individuava, infatti, proprio nella cattura «in vivo» mediante «gabbie-trappola», con successiva soppressione eutanasica degli esemplari catturati, il metodo più idoneo allo scopo, perché rispondente ai requisiti di massima selettività d'azione, efficacia e ridotto disturbo verso specie diverse da quella bersaglio. Le trappole in rete metallica, infatti, non producono normalmente danni ai soggetti catturati (compatibilmente con i tempi di permanenza nella gabbia), consentendo, altresì, di verificare preventivamente la specie di appartenenza prima della soppressione. Come misura suppletiva, l'Istituto suggeriva, altresì, il ricorso all'abbattimento con armi da fuoco, specialmente in caso di persistenti gelate.

3.3.- Egualmente insussistente, per analoghe ragioni, è la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., conseguente all'asserito contrasto della norma censurata con la direttiva n. 2009/147/CE e, in modo particolare, con il divieto di impiego di trappole sancito dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, lettera a), della stessa direttiva.

La direttiva n. 2009/147/CE non è, infatti, riferibile all'attività di controllo ed eradicazione delle nutrie, attenendo in via esclusiva alla conservazione degli uccelli selvatici. Anche il divieto di fare impiego di trappole riguarda, in modo specifico, ai sensi del citato art. 8, «la caccia, la cattura o l'uccisione di uccelli nel quadro della [...] direttiva» medesima.

Quanto, poi, al preteso carattere non selettivo del metodo del «trappolaggio», valgono i rilievi formulati in precedenza.

3.4.- Neppure, infine, è ravvisabile - con riguardo al previsto utilizzo di armi da fuoco - la denunciata violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.).

A prescindere da ogni altro possibile rilievo, vale al riguardo osservare che l'art. 3, comma 2, della legge regionale 20 del 2002, nel testo sostituito dalla norma censurata, esige espressamente che l'abbattimento degli animali abbia luogo nel «rispetto delle leggi e delle norme di pubblica sicurezza», richiedendo, altresì, che i soggetti che partecipano alle operazioni siano «in possesso, ove previsto dalla normativa vigente, di porto d'armi ad uso venatorio o ad uso sportivo e con copertura assicurativa in corso».

Tali previsioni, in quanto volte a far salva la normativa statale in materia, rendono la disposizione regionale conforme, *in parte qua*, al riparto di competenze fissato dalla Costituzione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria - *Myocastor coypus*)», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale n. 32 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettere h) e s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

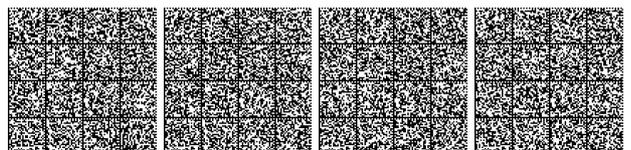
Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160009





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 104

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 dicembre 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare entro le dodici miglia marine dalla linea di costa abruzzese.

- Legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (“Provvedimenti urgenti per la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema della costa abruzzese”).

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall’Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

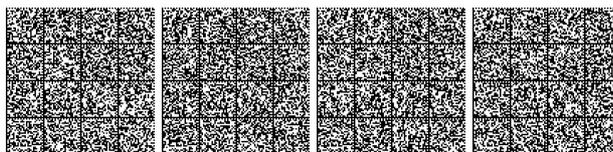
Contro la Regione Abruzzo, (c.f. 80003170661) in persona del Presidente della Giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29, pubblicata nel B.U.R. n. 105 del 14 ottobre 2015, avente ad oggetto «Provvedimenti urgenti per la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema della costa abruzzese.» in relazione agli articoli 3, 5, 97, 117, comma secondo lett. s), comma terzo (con riferimento ai principi fondamentali in materia di produzione trasporto e distribuzione nazionale dell’energia contenuti nella legge n. 239/2004 e all’art. 6, comma 17 d.lgs. n. 152/2006) e 118 Cost.

1) La legge regionale, composta di due articoli, dispone il divieto, ai fini della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare entro le 12 miglia dal perimetro delle coste abruzzesi, estendendo il medesimo divieto anche ai procedimenti autorizzatori e concessori in corso alla data di entrata in vigore della legge, nonché a tutti i procedimenti conseguenti e connessi. L’unica clausola di salvaguardia prevista dalla legge regionale riguarda i titoli abilitativi già rilasciati.

La finalità enunciata dal legislatore regionale, che sembra essere esclusivamente quella della tutela dell’ambiente, viene perseguita attraverso un generale divieto di attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi entro le 12 miglia dalla linea di costa abruzzese.

La materia rientra tuttavia tra quelle rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117 comma secondo, lett. s) Cost.

La disciplina regionale, nella parte in cui pone il divieto di tutte le nuove attività upstream prospicienti le coste abruzzesi, comprendendo nell’ambito di applicazione del divieto anche i procedimenti in corso e quelli conseguenti e connessi, contrasta con l’art. 6, comma 17, d.lgs. n. 152/2006, come modificato dall’art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 83/2012, il quale dispone che «Ai fini di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, all’interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell’Unione europea e internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l’intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, fatti salvi i procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l’efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell’ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi. Le predette attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del presente decreto, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle attività di cui al primo periodo, fatte salve le attività di cui all’art. 1, comma 82-*sexies*, della legge 23 agosto 2004, n. 239, autorizzate, nel rispetto dei vincoli ambientali da esso stabiliti, dagli uffici territoriali di vigilanza dell’Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le



georisorse, che trasmettono copia delle relative autorizzazioni al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare....».

L'intervento normativo regionale, nella parte in cui (art. 1 comma 2 della legge impugnata) estende il divieto anche ai procedimenti autorizzatori in corso, interferisce dunque con lo svolgimento di un procedimento amministrativo incardinato in capo all'amministrazione statale e finalizzato al rilascio della concessione per lo svolgimento dell'attività di coltivazione di idrocarburi nelle acque di mare poste innanzi alle cose abruzzesi («Ombrina mare») e ostacola l'applicazione della citata norma statale che la Regione ha ommesso di impugnare in base all'art. 127 della Costituzione.

Ne consegue l'evidente violazione dell'art. 5 della Costituzione, perché la norma regionale «con finalità “meramente demolitorie” e di “reazione” a norme statali, pregiudicherebbe l'unità giuridica della Repubblica». Al riguardo, si osserva che codesto Giudice delle leggi, con sentenza n. 198/2004, ha affermato che «è implicitamente escluso dal sistema costituzionale che il legislatore regionale ... utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile, nel proprio territorio, una legge dello Stato che ritiene costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi a questa Corte ai sensi dell'art. 127 Cost.»

La legge regionale impugnata con il presente atto interviene inoltre in materia di localizzazione delle opere energetiche in mare e, quindi, in un ambito di territorio sottratto alla competenza regionale e ricadente pacificamente in quella dello Stato, perché riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» l'art. 117, terzo comma, Cost.

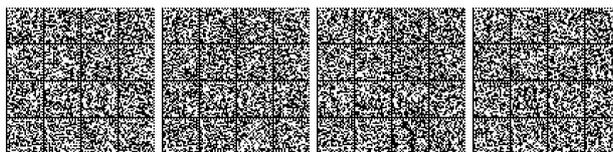
Infatti, la legge n. 239/2004, che fissa i principi fondamentali della materia (come riconosciuto anche da C. cost. n. 282/2009 e n. 124/2010), in coerenza con l'ordinamento comunitario e al fine di assicurare la tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, per garantire l'unità giuridica ed economica dello Stato, assoggetta a concessione le attività di esplorazione, coltivazione e stoccaggio di idrocarburi (art. 1, comma 2, lett. c). Stabilisce, inoltre, che le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato, d'intesa con le regioni interessate, per la terraferma e in via esclusiva, per l'offshore (art. 1, comma 7, lettera n). Sono di esclusiva competenza statale, inoltre, le funzioni amministrative concernenti «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale» e «l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia» (art. 1, comma 7, lettere g) ed l).

La legge regionale che s'impugna si pone perciò in contrasto anche con gli enunciati principi fondamentali dettati dal legislatore statale, che rimettono in via esclusiva allo Stato l'adozione delle determinazioni, in materia upstream, relative alle zone di mare antistanti le coste italiane, laddove la competenza legislativa concorrente dovrebbe, invece, esplicarsi all'interno della legislazione statale di cornice e con spirito di leale collaborazione.

Tra l'altro, in materia di localizzazione di impianti energetici, codesta Suprema Corte ha già avuto modo di affermare il principio generale per cui la Regione non può introdurre «limitazioni alla localizzazione», ma eventualmente somministrare «criteri di localizzazione», quand'anche formulati «in negativo», ovvero per mezzo della delimitazione di aree ben identificate, ove emergano interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale, e purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (sent. n. 278/2010); del resto, la generale esclusione di tutto il territorio esime dall'individuazione della *ratio* che presiede alla dichiarazione di inidoneità di specifiche tipologie di aree (sent. n. 224/2012); pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sent. n. 192/2011).

Nel caso di specie, la legge regionale censurata ha derogato ai criteri stabiliti dalla legge statale, adottando determinazioni in un ambito di territorio, quale quello marino, sottratto alle competenze regionali e subordinato, in via esclusiva, alle determinazioni dello Stato.

La competenza regionale sugli idrocarburi in mare e sull'individuazione delle aree per lo svolgimento delle relative attività, deve considerarsi esclusa, oltre che in base ai principi fondamentali fissati nella legge n. 239/2004, anche in ragione del fatto che le finalità cui si collegano la ricerca e l'estrazione degli stessi, con evidenti riflessi anche nei rapporti con l'estero, non attengono all'interesse esclusivo o prevalente delle Regioni, tanto più se si considera che ciascuna regione non è dotata di un proprio mare territoriale, né può esercitare poteri su quel mare. Secondo codesto Giudice, infatti, «La ricerca sottomarina può organizzarsi e svolgersi unitariamente dalla zona che corrisponde al sovrastante mare territoriale fino a quella che sottostà all'alto mare; e per ciò solo non potrebbe essere oggetto di potestà regionali, sicuramente non estensibili al mare libero. Non si potrebbe dividere il fondo e il sottofondo marino tra zona territoriale, zona contigua e zona d'alto mare, per riconoscere alle Regioni una competenza unicamente riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale, poiché la corrispondente differenziazione del mare si rifà ad una varia natura e ad una diversa intensità dei poteri dello Stato, che



attengono alla difesa, alla polizia della navigazione, alla vigilanza doganale, e via enumerando, mentre sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea di bassa marea fino al limite esterno della piattaforma. In altre parole, la condizione giuridica differenziata del mare trova fondamento in una diversità di funzione dei suoi vari tratti, là dove una sola è la funzione del fondo e sottofondo marino, e la distinzione del mare territoriale della zona contigua e dell'alto mare è rilevante soltanto nella misura in cui lo è secondo il diritto internazionale, il quale non fa prevedere, per la piattaforma continentale, l'instaurazione di trattamenti diversi a seconda della sua posizione geografica» (sentenza n. 21/1968).

Ciò nonostante, l'art. 6, comma 17, d.lgs. n. 152/2006, prevede comunque una forma di partecipazione degli enti locali, prevedendo che le attività di ricerca, sviluppo e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare siano autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale (quale endoprocedimento obbligatorio e vincolante, di competenza del Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero dei beni culturali, sentite le Regioni interessate), e sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle predette attività.

Da ultimo, la legge censurata contrasta con l'art. 118 Cost., in attuazione del quale sono attribuite allo Stato le competenze amministrative in materia di impianti e infrastrutture energetiche considerate di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema elettrico e degli approvvigionamenti.

Infine, si ritiene che il provvedimento contrasti con il principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento, e quindi del buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29, pubblicata nel B.U.R. n. 105 del 14 ottobre 2015, avente ad oggetto «Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese.» in relazione agli articoli 3, 5, 97, 117, comma secondo, lett. s), comma terzo (con riferimento ai principi fondamentali in materia di produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia contenuti nella legge n. 239/2004 e all'art. 6, comma 17 d.lgs. n. 152/2006) e 118 Cost.

Roma, 9 dicembre 2015

Avvocato dello Stato: AIELLO

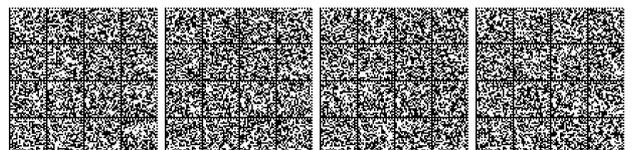
16C00006

N. 1

*Ordinanza del 14 settembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania
sul ricorso proposto da D'Errico Olga contro Comune di Sant'Anastasia*

Edilizia e urbanistica - Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica - Limiti di edificabilità - Salvezza dei limiti più restrittivi stabiliti da leggi regionali - Previsione, in caso di interventi a destinazione produttiva, dell'applicazione anche del limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”), art. 9, comma 1, lett. b); decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378 (“Disposizioni legislative in materia edilizia. (Testo B)”), art. 9, comma 1, lett. b).



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2015 del 2009, proposto da: D'Errico Olga, rappresentata e difesa dall'avv. Pasquale Fornaro, con il quale elettivamente domicilia in Napoli, via Chiatamone n. 55, presso l'avv. Tommaso Perpetua;

Contro: Comune di Sant'Anastasia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Antonietta Colantuoni, presso la quale elettivamente domicilia in Napoli, via Villari, n. 44;

Per l'annullamento:

del provvedimento n. 195 del 7 gennaio 2009 del Comune di Sant'Anastasia, di rigetto della richiesta n. 26068 del 5 dicembre 2008, per il rilascio del permesso di costruire un edificio per lo svolgimento di attività di artigianato, sul fondo sito nel Comune di Sant'Anastasia, alla via Santa Chiara, riportato in catasto al foglio 4, particella 1398, di mq. 32.586;

di ogni altro atto, presupposto, conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Sant'Anastasia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2015 il dott. Gianmario Palliggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — La ricorrente è proprietaria di un fondo sito nel Comune di Sant'Anastasia, via Santa Chiara, riportato in catasto al foglio 4, particella 1398 (ex 72) di mq 32.586

In data 5 dicembre 2008, aveva presentato richiesta — acquisita al prot. n. 26068 del comune — per ottenere il permesso di costruire un edificio, da adibire ad attività artigianali.

L'Amministrazione comunale — con nota prot. n. 26703 del 12 dicembre 2008 — notificava preavviso di rigetto, in quanto “la volumetria prevista in progetto eccede notevolmente quella realizzabile nel predetto fondo ricadente in zona divenuta bianca per il decorso dei cinque anni dall'approvazione del PRG, ai sensi dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/01”.

2. — Con provvedimento n. 195 del 7 gennaio 2009, il comune rigettava la richiesta.

D'Errico Olga ha impugnato il predetto provvedimento con l'odierno ricorso, notificato il 12 marzo 2009 e depositato il successivo 10 aprile.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione comunale con atto depositato il 23 giugno 2011.

Con memoria difensiva depositata il 20 aprile 2015, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio del 23 giugno 2011, la ricorrente ha rinunciato alla richiesta di sospensione cautelare.

Alla pubblica udienza del 25 maggio 2015, la causa è stata introitata per la decisione.

3. — Va premesso che, sotto il profilo urbanistico, la particella — secondo il vigente Piano regolatore generale del comune di Sant'Anastasia — è inserita in zona F1, Zone di uso pubblico.

Per il decorso dei cinque anni dall'approvazione del P.R.G., le prescrizioni indicate dal suddetto strumento urbanistico hanno perso efficacia, con la conseguenza che la predetta zona F1 è attualmente classificabile come “zona bianca” e, pertanto, soggetta alle prescrizioni di legge, in particolare dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia-TUE), norma che così recita: “Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti: fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà”.

4. — Con l'odierno ricorso, la ricorrente rileva essenzialmente che il diniego opposto dall'amministrazione comunale di Sant'Anastasia si fonda sull'erroneo presupposto che, per realizzare un edificio destinato ad attività artigianale insistente in zona bianca, viga il doppio limite — di superficie e di volume — prescritto dal menzionato art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.



In sintesi, ed anticipando quanto più approfonditamente verrà illustrato in seguito, la ricorrente deduce censure volte a dimostrare, nell'ordine:

la non applicabilità dell'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, posto che la regola di riferimento, nel caso di specie, andrebbe correttamente individuata nell'art. 9 della legge regionale Campania 11 agosto 2005, n. 15 che prescrive una norma più restrittiva di quella statale;

in subordine, nel caso si ritenesse al contrario applicabile l'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, questo andrebbe correttamente letto nel senso della non vigenza del doppio limite;

in ulteriore subordine, nel caso di applicazione dell'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, interpretato secondo la regola del doppio limite, la norma presenterebbe, per più profili, profili di illegittimità costituzionale.

5. — Ciò premesso, può passarsi ai singoli motivi di doglianza, il cui esame è pregiudiziale al giudizio di rilevanza e non manifesta infondatezza delle prospettate questioni di costituzionalità.

5.1. — La ricorrente, con il primo motivo di censura, deduce la violazione e la falsa applicazione degli articoli 2 e 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001; dell'art. 9 legge regionale Campania 11 agosto 2005, n. 15; degli articoli 76 e 117 Cost.; l'eccesso di potere per sviamento.

A suo avviso, l'amministrazione comunale fonda il provvedimento di diniego sull'erroneo presupposto dell'applicabilità al caso di specie dell'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001. In ciò, l'amministrazione cadrebbe in errore perché non considera affatto che la norma statale in parola contiene una precisa clausola di cedevolezza, la quale subordina espressamente la propria efficacia all'inesistenza di norme regionali contenenti limiti più restrittivi.

Come sopra illustrato, il menzionato art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, al comma 1, lettera b) — con riferimento ai comuni sprovvisti di strumenti urbanistici — consente, al di fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; qualora sia prevista la costruzione di un'opera a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà. La norma fa comunque salvi i più restrittivi limiti eventualmente fissati dalle leggi regionali (e sempre nel rispetto delle norme previste dal d.lgs. n. 490/1999).

La Regione Campania — allo scopo di adeguarsi alle prescrizioni della legge statale — ha emanato la legge regionale 11 agosto 2005 n. 15, il cui art. 9, comma 2, ha sostituito l'art. 4, comma 2, della legge regionale 20 marzo 1982 n. 17; ne è nata la seguente disposizione: “le superfici coperte di complessi produttivi, all'esterno dei centri abitati definiti ai sensi dell'art. 3 [legge reg. n. 18/1982], non possono superare un sedicesimo dell'area di proprietà”.

Orbene, la nuova previsione della legge regionale dettata in materia se, da un lato, appare più restrittiva di quella statale perché, rispetto a questa, riduce da un ottavo ad un sedicesimo, il limite della superficie massima realizzabile di copertura rispetto all'area disponibile (contro un decimo del limite statale), dall'altro non detta alcuna prescrizione in ordine al cumulo dei due limiti che, anzi, sembrano viaggiare disgiunti. Da ciò discende che l'amministrazione comunale, in virtù della clausola di cedevolezza, avrebbe dovuto fare riferimento a tale nuova previsione, con la conseguenza che l'unico limite da osservare, nell'analisi della richiesta, sarebbe stato quello del sedicesimo della superficie di copertura, non anche quello relativo al volume, posto che la norma regionale — riguardo all'edificazione a scopi produttivi — non fissa, al contrario di quella statale, alcuna prescrizione in merito al limite di densità massima fondiaria.

Ad ulteriore conforto delle tesi esposte, la ricorrente richiama anche l'art. 2 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, secondo cui: “le disposizioni anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi”.

5.2. — La censura non è condivisibile.

Occorre infatti considerare che la regola restrittiva introdotta dalla disciplina legislativa regionale riguarda solo lo sviluppo massimo della superficie di copertura; ne consegue che, in assenza di diversa regola più restrittiva anche sul limite di cubatura, continua ad applicarsi, esclusivamente per questo, l'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

Ed invero, la condizione di restrittività, in virtù della quale trova applicazione la clausola di cedevolezza della normativa statale in favore di quella regionale, per avere una sua logica attuazione, richiede che il confronto tra le due norme venga condotto singolarmente per ciascuna delle prescrizioni, attinenti di volta in volta al limite di copertura della superficie ed a quello del volume.

Diversamente, ove si ritenesse che, ai fini del realizzarsi della condizione di restrittività e, quindi, dell'applicazione integrale della norma regionale in luogo di quella statale, sia sufficiente che la prima disponga una misura più



penalizzante con riferimento ad uno solo dei due limiti, omettendo del tutto l'altro — o anche fissando per questo parametri ampliativi rispetto a quelli introdotti dalla norma statale — si arriverebbe, in definitiva, al paradosso di applicare una norma con regole nel complesso maggiormente concessive, in palese contrasto con la lettera e la *ratio* dell'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

È del tutto evidente, infatti, il carattere in astratto più favorevole di una norma che, pur riducendo le possibilità di sviluppo della superficie di copertura, lasci libero quello della cubatura o viceversa.

Alla luce di quanto sopra il motivo è infondato; lo stesso, in quanto infondato, si palesa peraltro inammissibile perché, ove si applicasse, nei termini sopra descritti, l'invocata norma regionale, questa finirebbe per essere contrastante con l'interesse della stessa ricorrente.

6. — Col secondo ordine di censure la ricorrente deduce, in subordine, sotto altro profilo, la violazione e la falsa applicazione degli articoli 2 e 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001; dell'art. 9 legge regionale Campania 11 agosto 2005, n. 15; degli articoli 76 e 117 Cost.; nonché l'eccesso di potere per sviamento.

6.1. — Pur volendo ammettere che, nel caso in esame, trovi applicazione l'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, la norma statale è stata tuttavia erroneamente interpretata nel punto in cui l'amministrazione comunale — trattandosi di intervento edilizio a destinazione produttiva — ha considerato di dovere cumulare i due limiti, relativi alla cubatura ed superficie di copertura, in essa previsti.

A suo avviso, invece, per le zone sprovviste di strumenti urbanistici generali, fuori del perimetro dei centri abitati, occorre comunque distinguere tra costruzioni a vario scopo (tra cui quello residenziale), per le quali è fissato l'indice massimo dello sviluppo di cubatura (metri cubi 0,03, per metro quadrato di area edificabile), e costruzioni a destinazione produttiva, per le quali le superfici coperte non possono superare un decimo dell'area di proprietà.

La ricorrente supporta la sua tesi con un'analisi letterale della norma, peraltro già sostenuta da risalente giurisprudenza, anche di questo tribunale amministrativo regionale (*cf.* Sez. II, 21 dicembre 2004, n. 19574).

Osserva, a questo riguardo, la non rilevanza:

della struttura letterale della disposizione che riunisce, nell'unica lettera *b*), i due limiti di edificazione previsti al di fuori dei centri abitati per gli interventi di qualsiasi genere e per quelli aventi specifica destinazione produttiva;

dell'utilizzo di un punto e virgola, in luogo del punto, fra il periodo che disciplina in generale gli interventi di nuova edificazione e quello che disciplina in particolare gli interventi aventi destinazione produttiva;

infine, dell'utilizzo, in tale secondo periodo, della congiunzione “comunque” prima dell'indicazione dei limiti di superficie previsti.

Rammenta che questa linea interpretativa sarebbe avvalorata dall'analisi, fornita da giurisprudenza costante, in merito all'abrogato art. 4 (Caratteristiche della concessione), ultimo comma, lettera *a*) e *c*), legge 28 gennaio 1977, n. 10, che distingue tra limiti di cubatura e limiti di copertura, a seconda che si tratti, rispettivamente, di edificazione residenziale ovvero di quella produttiva.

6.2. — Anche questo assunto non è condivisibile.

In primo luogo, il tenore letterale dell'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 è visibilmente diverso da quello contenuto all'art. 4 legge n. 10/1977.

Invero quest'ultima norma prescriveva che:

“A decorrere dal 1° gennaio 1979, ...(*omissis*)..., nei comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali e in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste, la concessione deve osservare i seguenti limiti:

a) fuori del perimetro dei centri abitati definito ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'edificazione a scopo residenziale non può superare l'indice di metri cubi 0,03, per metro quadrato di area edificabile;

b) ...(*omissis*)...

c) le superfici coperte degli edifici o dei complessi produttivi non possono superare un decimo dell'area di proprietà.”

Il fatto che l'art. 4 legge n. 10/1977 disciplinasse con due distinte lettere — *a*) e *c*) — rispettivamente, le edificazioni a scopo residenziale e quelle a scopo produttivo, poneva una plastica e chiara separazione tra i due casi, per ognuno dei quali vigeva una regola specifica.

Pertanto, le soluzioni interpretative adottate dalla giurisprudenza riguardo al menzionato art. 4 legge 10/1977 non sono esportabili per l'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

6.3. — Ciò chiarito, per risolvere il problema circa l'esatto contenuto di quest'ultima norma, va in primo luogo individuato il principio al quale deve conformarsi la corretta esegesi di una disposizione, quale quella oggetto del presente scrutinio.



Tale principio si rinviene nell'art. 12, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale (c.d. preleggi), il quale, con valenza vincolante per l'interprete, prescrive che alla norma deve attribuirsi il senso fatto palese dalle parole usate dal legislatore, secondo la loro connessione, e che resta, dunque, preclusa ogni interpretazione che conduca all'attribuzione di un significato diverso da quello rivelato dalle espressioni testuali contenute nella disposizione.

Questa regola — riassunta nel noto brocardo *in claris non fit interpretatio* — ha dunque valore generale e prioritario, nel senso che la stessa costituisce il primo canone nel processo interpretativo della norma laddove gli altri criteri — che si fondano, in successione, sulla ricerca dell'intenzione del legislatore, sull'indagine logica del significato del precetto e sulla sua armonizzazione sistematica — sono sussidiari e recessivi; utilizzabili, in altri termini, solo nelle ipotesi in cui il criterio letterale si riveli, di per sé, insufficiente (in quanto, ad esempio, il dato testuale resti ambiguo ed equivoco).

In coerenza con la regola appena illustrata, è agevole rilevare che la formulazione testuale della disposizione di cui all'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/20001 induce a leggerla nel senso del concorso e non della natura alternativa tra i due limiti descritti al comma 1, lettera b).

L'uso del punto e virgola tra la prima e la seconda frase della disposizione indica, in particolare, in maniera chiara, che l'ipotesi contemplata nella seconda parte (e, cioè, il caso di interventi a destinazione produttiva) rinviene una frazione della sua regolamentazione nella disciplina contenuta nella frase precedente il segno di interpunzione (altrimenti le due frasi sarebbero state staccate da un punto).

Decisivo è poi l'avverbio "comunque", il cui uso non è casuale ma rivela che il secondo limite è stabilito in aggiunta, e non in sostituzione, al primo parametro; diversamente il suo utilizzo sarebbe del tutto privo di senso.

6.3. — L'analisi del dato testuale della disposizione rivela, in definitiva, la soggezione degli interventi produttivi sia al limite (generale) prescritto dalla prima frase per tutti gli interventi, sia a quello (speciale) riferito, nella seconda frase, ai soli insediamenti della specie; questi ultimi, pertanto, oltre a dovere rispettare l'indice volumetrico, non possono, in ogni caso, eccedere l'ulteriore vincolo dell'utilizzo di una superficie superiore a un decimo dell'area di proprietà.

D'altronde, riguardo a quest'ultima norma, la giurisprudenza ormai costante considera cumulabili i due limiti in essa rinvenibili, nonostante non siano mancate, in passato, differenti conclusioni.

Questo tribunale amministrativo regionale — con la citata sentenza n. 19574/2004 — andando di contrario avviso ad un suo precedente (*cf.*, Sez. IV, 23 dicembre 2003, n. 15535) aveva ritenuto applicabile, in caso di attività edilizia per fini produttivi, il solo limite di copertura superficiera, non anche quello di cubatura, ricollegandosi proprio all'art. 4, legge n. 10/1977.

Senonché, in riforma della citata sentenza, il Consiglio di Stato (Sez. IV, 22 giugno 2006 n. 3872) — nel contestare il metodo interpretativo seguito dall'appellata sentenza del TAR, tutto orientato a superare il dato testuale e privilegiare l'analisi sistematica e della *ratio* della disposizione in esame — ha, di contro, ritenuto conforme al tenore letterale della disposizione l'applicazione congiunta del limite di superficie e di volumetria.

Il diritto vivente, espresso nelle decisioni del giudice amministrativo di appello, ha successivamente ribadito "la legittimità del diniego del permesso di costruire, richiesto per la realizzazione di un insediamento produttivo in 'zona bianca' e fuori dal perimetro del centro abitato, che non rispetti il doppio limite previsto dalla citata disposizione, riferito sia alla soglia di cubatura consentita, sia alla misura massima della superficie coperta realizzabile ..." (*cf.*, Cons. St., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 1461).

Per quanto sopra, il secondo ordine di censure si palesa infondato.

7. — La reiezione dell'istanza presentata dalla ricorrente è essenzialmente imputabile all'applicazione dei suddetti limiti di legge. Va quindi disattesa anche la censura, formulata col quarto motivo di ricorso, che per ragioni di ordine argomentativo riceve precedenza nello scrutinio, relativa al difetto di motivazione.

Al contrario di quanto sostenuto dalla ricorrente, la determinazione impugnata è sufficientemente ed adeguatamente sorretta dalla enunciazione dei presupposti di fatto e di diritto ostativi al rilascio del richiesto permesso di costruire; la stessa è, per giunta, in linea con gli arresti giurisprudenziali registrati in merito all'interpretazione dell'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (*cf.* Cons. St., sez. IV, 3 maggio 2011, n. 2616).

8. — Deve quindi pervenirsi all'esame del terzo motivo di ricorso, col quale la ricorrente prospetta molteplici profili di illegittimità costituzionale della disposizione in questione, con riferimento agli articoli 3, 41, 42, 76, 117 della Costituzione.

8.1. — In particolare, ad avviso della ricorrente, l'applicazione congiunta dei due limiti, infatti, violerebbe il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), nonché il diritto di proprietà e di iniziativa economica (articoli 41 e 42 Cost.), in quanto limiterebbe, eccessivamente, lo *ius* edificandi, per finalità produttive.



La stessa clausola di cedevolezza, di cui al primo periodo del primo comma (salvi i più restrittivi limiti, fissati dalle leggi regionali), violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto, da un lato, comprimerebbe la potestà legislativa spettante alla Regioni, alla luce della riforma del Titolo V, e, dall'altro, eluderebbe il generale divieto, per lo Stato, di dettare norme specifiche o di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente, tra cui rientra il governo del territorio.

Ad essere violato sarebbe altresì l'art. 76 Cost.. Sul punto, il decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 è stato emanato in attuazione dell'art. 7 legge 8 marzo 1999, n. 50 il quale ha disposto il riordino delle norme legislative e regolamentari che disciplinano le fattispecie elencate nell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (tra le quali rientrano il rilascio di concessioni edilizie e del certificato di agibilità), mediante l'emanazione di testi unici, con cui il Governo deve procedere al coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie, per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa. Trattandosi di un testo unico di riordino, il Governo non avrebbe potuto introdurre limiti ulteriori, rispetto a quelli già previsti, in particolare dall'art. 4, legge n. 10/1977, che prevede per l'edilizia con finalità produttiva, il solo limite di copertura della superficie.

8.2. — Il Collegio evidenzia in via preliminare la rilevanza dell'incidente di costituzionalità — con riferimento all'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 (recante il “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Testo A”), nonché del corrispondente art. 9 del decreto legislativo 6 luglio 2001, n. 378 (recante “Disposizioni legislative in materia edilizia. Testo B”) — ai fini della decisione del ricorso in epigrafe.

L'eventuale accoglimento dell'incidente di costituzionalità, infatti, comporterebbe un esito positivo del giudizio, considerando il tenore delle censure avanzate; per contro, l'infondatezza delle eccezioni determinerebbe la reiezione dell'impugnativa proposta.

Pertanto, una volta respinte tutte le altre censure, quella che solleva il dubbio di conformità costituzionale del richiamato art. 9 diventa decisivo per la soluzione della controversia.

8.3. — Ciò premesso, i rilevati profili di illegittimità costituzionale non si palesano nel complesso manifestazione infondati.

8.3.1. — Riguardo alla violazione dell'art. 76 Cost., si osserva che, con la legge n. 50/1999, il legislatore statale ha rimesso al Governo la redazione di testi unici, in apposite materie, tra cui quella dell'edilizia, con la finalità di coordinare le disposizioni vigenti, apportando eventuali modifiche solo se strettamente necessarie a garantire coerenza logica e sistematica alla normativa.

Tra le disposizioni da prendere in considerazione — ai fini del riscontro di non palese infondatezza della questione — rientra, certamente, il menzionato art. 4, legge n. 10/1977, il quale, all'ultimo comma, detta i limiti delle concessioni di edificazione. Nello specifico, come sopra più ampiamente illustrato, la disposizione individua, alla lettera *a*), il limite di cubatura (0.03 mq per area edificabile), per l'edificazione residenziale, e, alla lettera *c*), il limite di copertura (1/10 dell'area di proprietà), per l'edificazione produttiva. Per come è concepita la norma, ormai abrogata, non sussistono quindi dubbi circa l'applicabilità in via alternativa dei due limiti.

Al contrario, l'art. 9, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, consente, alla lettera *b*), gli interventi di nuova edificazione, nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà, imponendo, come detto, l'applicabilità congiunta dei limiti, per l'edificazione produttiva.

La diversità di prescrizione vincolante tra le due disposizioni sembra porsi in contrasto con le finalità di mero riordino normativo, di cui all'art. 7, legge n. 50/1999, perché, di fatto, introduce - rispetto ai limiti fissati in via alternativa dal citato art. 4, legge n. 10/1977 - una sostanziale novella normativa che, da un lato, non trova alcuna giustificazione in chiave di coerenza logica e sistematica e, dall'altro, non è ammissibile, atteso che la legge delega n. 50/1999 non reca sul punto i criteri direttivi e principi, indispensabili per autorizzare il Governo ad esercitare, in una data materia, il potere legislativo delegato di modifica ed integrazione.

Alla luce di quanto illustrato, si prospetta il dubbio di eccesso di delega della disposizione di legge in esame, con possibile contrasto con l'art. 76 Cost.

8.3.2. — Riguardo alla violazione dell'art. 117 Cost., l'art. 4, legge n. 10/1977 prevede l'applicazione dei limiti individuati al rilascio del certificato di edificabilità, in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste.

Il Collegio osserva che anche il tenore della clausola di cedevolezza è stato modificato dall'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, il quale fa ora salva, non più una diversa normativa regionale, ma solo “i più restrittivi limiti, fissati dalle leggi regionali”.

La più rigida clausola di cedevolezza appena citata appare quindi contrastante con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui limita il potere legislativo delle Regioni, in merito al governo del territorio, materia di competenza concorrente.



Più in particolare, l'art. 117, 3 comma, Cost., elenca in via tassativa le materie di competenza concorrente e affida alle Regioni la potestà legislativa generale, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Coerentemente con la norma costituzionale appena indicata, lo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, all'art. 2, comma 3, dispone, in sostanziale antitesi con quanto previsto dall'art. 9 in parola, che le disposizioni anche di dettaglio del testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.

La Regione Campania, in materia, è intervenuta in due occasioni dopo l'entrata in vigore del testo unico dell'edilizia.

Più precisamente, l'art. 38, comma 3, legge regionale 22 dicembre 2004 n. 16 dispone che, a seguito della scadenza dei vincoli di cui al comma 1 (termine quinquennale di efficacia delle previsioni PUC, che prevedono limiti edificatori), si applicano i limiti di edificabilità previsti dalla legge regionale 20 marzo 1982, n. 17. Quest'ultima, all'art. 4, comma 1, lettera *b*), statuisce un limite di cubatura, pari a 0.03 mc per ogni metro quadro, per l'edificazione per scopi residenziali, mentre, al comma 2, un limite di copertura superficaria (un ottavo dell'area di proprietà), per i complessi produttivi. L'art. 9 della legge regionale n. 15 del 2005 ha poi inciso in senso peggiorativo su tale limite di copertura, riducendolo ad un sedicesimo.

Come già sopra ampiamente illustrato, la legislazione regionale contempla, dunque, per gli interventi a destinazione produttiva, un limite di copertura superficaria attualmente più restrittivo di quello previsto dall'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, ma alcun limite riguardo alla cubatura, quindi per questo singolo aspetto la legge regionale sarebbe più favorevole.

Orbene, per effetto della clausola di cedevolezza che l'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 restringe alle sole norme regionali più restrittive, resterebbe comunque applicabile la regola del doppio limite, imposto dal legislatore statale, con violazione delle prerogative regionali.

In altri termini, continuerebbero a trovare applicazione norme di dettaglio statali, in una materia concorrente, qual è il governo del territorio, benché la regione abbia provveduto ad emanare proprie norme.

Per questo, si pongono problemi di conformità della normativa statale al dettato di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

8.3.3. — L'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 sembra infine violare il principio di ragionevolezza, il cui addentellato costituzionale si individua nell'art. 3 della Costituzione nonché le garanzie previste per il diritto di proprietà e l'iniziativa economica privata, di cui agli articoli 41 e 42 della Costituzione.

Riguardo alla violazione del principio di ragionevolezza, l'applicazione congiunta dei limiti di cubatura e di superficie, infatti, sembra penalizzare oltre modo l'attività di produzione e di scambio di beni e servizi, perché di fatto finisce col richiedere la disponibilità di un'area molto estesa per consentire la costruzione di edifici dotati di una cubatura minima, idonea per svolgere qualsiasi tipo di attività economica.

Come ben evidenziato dalla ricorrente, l'applicazione congiunta dei limiti in parola ad una superficie, ad esempio, di 1000 mq consentirebbe di realizzare un edificio, con riferimento alla superficie, di 10 metri di base e 10 metri di profondità ma, con riferimento al volume, di soli 30 cm di altezza. La conclusione è all'evidenza irragionevole e tale da non consentire alcuna proficua utilizzazione, in senso produttivo, dell'immobile.

8.3.4. — Anche per questo, la norma statale sembra comprimere indirettamente, ma comunque in modo significativo e non razionale, la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, comma 1, Cost., tanto più perché prevede il cumulo dei limiti esclusivamente per gli edifici aventi destinazione produttiva. In tal senso, la concreta impossibilità di realizzare una costruzione adatta allo svolgimento di un'attività produttiva, per effetto di restrittive previsioni legislative, rende di fatto più complicato lo svolgimento di iniziative imprenditoriali.

8.3.5. — Da ultimo, ma non meno rilevanti, si pongono i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 con riferimento all'art. 42 Cost., in particolare commi 2 e 3, a fronte della significativa limitazione che si impone allo *ius aedificandi* connesso al diritto di proprietà.

Giova osservare che, nel caso di specie, non si versa nell'ipotesi di assenza totale di un qualsiasi strumento urbanistico ma in quella del decorso dei cinque anni dall'approvazione del PRG, senza che le prescrizioni in esso contenute abbiano trovato concreta attuazione, con la conseguenza che le stesse hanno perso efficacia, sicché la zona nella quale ricadrebbe l'intervento (F1 - zone di uso pubblico) deve essere considerata "zona bianca" ed in quanto tale soggetta alle prescrizioni di cui all'art. 9 menzionato.

È utile sul punto ricondursi alla nota sentenza 29 maggio 1968 n. 55, con la quale la Corte costituzionale dichiarò illegittimi gli articoli 7 e 40 della legge urbanistica (legge 17 agosto 1942, n. 1150), nel punto in cui consentivano all'autorità urbanistica d'imporre, a tempo indeterminato, vincoli d'inedificabilità (definitiva e in vista di una possibile futura espropriazione), senza che ai proprietari fosse dovuto alcun indennizzo.



Per porre riparo alla situazione determinatasi per effetto della pronuncia della Consulta, la legge 19 novembre 1968, n. 1187 fissò un limite di durata di cinque anni per i vincoli di piano regolatore generale (art. 2, comma 1: “Le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all’espropriazione od a vincoli che comportino l’inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. L’efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione).

Né la situazione è mutata, l’indomani dell’entrata in vigore della legge n. 28 gennaio 1977 n. 10 sull’edificabilità dei suoli. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 5 del 1980, fu chiara nell’affermare che detta nuova legge continuava a riconoscere al proprietario lo *ius aedificandi*.

Di conseguenza, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che, anche dopo la menzionata legge n. 10/1977, rimanesse in vigore il citato art. 2, comma 1, legge n. 1187/1968 (*cf.*, ad es., Sez. V, 30 aprile 1997 n. 411); al riguardo ha affermato che “L’inutile decorso del termine quinquennale di cui all’art. 2 della legge 19 novembre 1968 n. 1187, comporta non la reviviscenza della previgente disciplina urbanistica interessante l’area, ma l’applicazione degli standard contemplati dall’art. 4, ultimo comma, della legge 28 gennaio 1977 n. 10” (Sez. IV, 8 maggio 1990, n. 351).

Si pone allora il dubbio se il doppio limite all’edificabilità, introdotto dal legislatore statale, abbia effetti di eccessiva compressione sulle concrete possibilità realizzative dello *ius aedificandi* in spregio alle conclusioni alle quali la Corte costituzionale è pervenuta, volte a preservare uno dei contenuti fondamentali del diritto dominicale, in quanto tali non surrettiziamente espropriabili.

9. — Alla luce di quanto sopra, attesa la rilevanza, ai fini della definizione del ricorso in epigrafe e la sua non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene necessario sottoporre alla Corte costituzionale le questioni incidentali di legittimità costituzionale, sollevate in merito all’art. 9, comma 1, lettera b), d.lgs. n. 378/2001 e decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ai sensi dell’art. 134 Cost. e dell’art. 1, legge Cost. n. 1 del 1948.

Ai sensi dell’art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953 n. 87, il giudizio è sospeso fino alla definizione dell’incidente di costituzionalità.

Ai sensi dell’art. 23, comma 4, legge 11 marzo 1953 n. 87, la presente ordinanza sarà notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Appare opportuno regolare il regime delle spese processuali alla definizione del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza);

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lettera b) decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nonché dell’art. 9, comma 1, lettera b) decreto legislativo n. 378/2001, nella parte in cui fanno salvi, unicamente, i limiti “più restrittivi” per l’applicabilità delle leggi regionali nonché nella parte in cui prevedono che, “comunque”, in caso di interventi a destinazione produttiva, si applica anche il limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi, per contrasto con gli articoli 3, 41 comma 1, 42 commi 2 e 3, 76 e 117 comma 3, della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, inviando alla Corte la prova delle avvenute notifiche.

Spese al definitivo.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2015 con l’intervento dei magistrati:

Fabio Donadono, Presidente;

Gianmario Palligiano, Consigliere, Estensore;

Giuseppe Esposito, Primo Referendario.

Il Presidente: DONADONO

L’Estensore: PALLIGIANO



N. 2

*Ordinanza del 29 settembre 2015 del Tribunale di Napoli - sez. misure di prevenzione
nel procedimento relativo a B.C. ed altre*

Processo penale - Sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato - Revoca dell'ordinanza di sospensione - Procedimento di prevenzione - Mancata previsione della revoca dell'ordinanza di sospensione nella ipotesi di irreversibile incapacità processuale del proposto, esclusivamente ai fini dell'adozione delle possibili misure di prevenzione patrimoniali.

– Codice di procedura penale, art. 72, comma 2.

TRIBUNALE DI NAPOLI

SEZIONE MISURE DI PREVENZIONE

Il Tribunale di Napoli, Sezione Misure di Prevenzione, riunito in Camera di Consiglio nelle persone dei Magistrati:

Dott. Eugenia Del Balzo, Presidente;

Dott. Giovanni Vinciguerra, Giudice Relatore;

Dott. Alessandra Cantone, Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento relativo a:

B. ... C. ..., nato ad ..., il ..., interdetto, in persona del tutore provvisorio B. ... S. ... difeso di fiducia dall'Avv. R. Serpe e S. Sorrentino;

e quali terzi intestatari B. ... S. ... nata a ... il ..., difesa di fiducia dall'Avv. F. Mezza;

B. ... A. ... nata a ... il ... difesa di fiducia dall'Avv. F. Mezza;

B. ... D. ... nata a l' ... difesa di fiducia dall'Avv. F. Mezza.

Osserva con i decreti n. 3/2011 del 17-21/2/2011 e n. 27/2011 del 17-27/06/2011, sulle proposte avanzate dal PM DDA di Napoli in data 21 dicembre 2010 e dal Questore di Napoli il 31 maggio 2011 successivamente riunite, ai sensi dell'art. 2-ter legge 5757/65 questo Tribunale sottoponeva a sequestro di prevenzione svariati beni mobili ed immobili intestati a B. ... C...., (proposto anche per la misura di prevenzione personale cd. antimafia), alla moglie B. ... S.... (nata il ... il ...), alle figlie B. ... A. ... (nata il ...) e B. ... D. (nata l' ...).

Dopo l'esecuzione dei sequestri e la separata procedura ex art. 547 cpc, fissata la prima udienza di trattazione per la confisca al 7 dicembre 2011, immediatamente si costituivano in giudizio il proposto e le terze intestatarie deducendo la assoluta «incapacità» processuale di B. ... C. ... stanti le sue condizioni di salute.

All'udienza del 28 febbraio 2012 perciò la difesa produceva la sentenza del Gup Tribunale di Napoli del 17 maggio 2011 che quel difetto assoluto di imputabilità assumeva a fondamento del proscioglimento per non aver commesso il fatto.

I fatti-reato di cui all'art. 416-bis c.p., capo 1 e reato di cui all'art. 132, comma 1, decreto legislativo 1° settembre 1993 n. 385 come modificato dal decreto legislativo n. 415/1996, 7 legge n. 203/91, capo 67, erano lì contestati dal 2004 in poi, laddove le condizioni di salute dell'imputato si erano compromesse dall'evento occorsogli nel maggio 2003.

Questo Tribunale quindi conferiva incarico peritale per accertare capacità di intendere e di volere e capacità processuale di B. ..., C. ...

Dopo l'udienza del 13 giugno 2012, il 17 luglio 2012 la difesa produceva altresì la sentenza del Tribunale di Napoli del 27.1-26/6/2012 che aveva dichiarato interdetto B. ... C. ... - nominandogli «tutore provvisorio» la moglie B. ... S. ...

Effettuate conseguentemente le nuove notifiche, dopo le udienze del 23 ottobre 2012, del 4 dicembre 2012 - che vedeva costituirsi nel procedimento anche la tutrice la cui difesa depositava un'articolata memoria difensiva - del 5 febbraio 2013, dopo aver concesso alle parti un ampio termine per articolare le proprie richieste, l'11 giugno 2013 il Tribunale sospendeva il procedimento ex art. 70 c.p. stante la assoluta incapacità processuale del proposto.

Il 21 gennaio 2014 veniva disposta ancora una perizia sulle condizioni di salute del proposto ed il perito ne riferiva il 25 novembre 2014; così anche successivamente il 10 febbraio 2015.



Il 28 aprile 2015, dopo una nuova Memoria difensiva, la difesa allegava la sentenza del Gip Tribunale Napoli resa il 2 marzo 2015 nel procedimento n. 41423/06 RGNR che vedeva B. ..., C. imputato con altri per le minacce rivolte alla collaboratrice di giustizia B. ..., A. ... (la sorella).

Quest'oggi, dopo le memorie difensive depositate dai difensori del proposto l'1 ed il 3 luglio 2015, il Tribunale solleva la questione di Costituzionalità come di seguito precisato.

Nel caso di specie ad ogni valutazione va premesso il quadro delle condizioni di salute di B. ... C. ... per come accertato dal perito nominato dal Tribunale: colpito il 20 maggio 2003 da arresto cardio-respiratorio da overdose di cocaina, da allora risulta affetto da «esiti di encefalopatia acuta anossica ischemica con gravissimo deficit cognitivo ed associati disturbi del comportamento, parkinsoniano secondario prevalentemente acinetico, tetraparesi spastica ed aprassia ideo-motoria condizione patologica (che, ndr) priva completamente B.C. della capacità di intendere e di volere» (cfr. perizia del 12 febbraio 2012).

Tale quadro negli anni si è pure «aggravato rispetto ai precedenti controlli» (cfr. perizia del 19 giugno 2014) tanto che il perito prof. Crisci, innanzi al Tribunale, nell'udienza del 10 febbraio 2015, dopo aver premesso la sua conoscenza del paziente visitato negli anni quattro volte, ha affermato: «questo quadro allo stato delle conoscenze attuali (scientifiche, ndr), non è assolutamente reversibile e non c'è alcuna possibilità che il sig. B. ... faccia ritorno ad un quadro di normalità».

Del resto il Tribunale Civile di Napoli con la sopra citata sentenza prodotta dalla difesa ha, nel giugno 2012, dichiarato l'interdizione di B. ... C. ... nominandogli tutore provvisorio la moglie B. ... S. ...

Di tale nomina gli effetti ben possono riverberarsi nella presente procedura, nella quale altrimenti si sarebbe proceduto alla nomina di un curatore speciale ex art. 71 comma 2 c.p.p.; tanto che alla donna è avvenuta la notifica dell'avviso per l'integrazione del contraddittorio ai fini della introduzione della presente procedura.

Di tutta evidenza perciò risulta la assoluta incapacità processuale di B. ... C. ... peraltro da far risalire certamente al 20 maggio 2003, cioè al momento della overdose da cocaina alla quale è conseguito il gravissimo stato attuale del soggetto. Tali condizioni di salute appaiono tanto gravi quanto, alla luce della attuali conoscenze scientifiche in materia, assolutamente irreversibili.

Queste sono state infatti le conclusioni cui è pervenuto il perito del Tribunale, soggetto che già conosceva il proposto per i precedenti accertamenti svolti in altri procedimenti penali; conclusioni che appaiono oltremodo convincenti e condivisibili, né in alcun modo contestate dalle parti.

Ciò premesso vanno ribadite le conseguenti valutazioni, in diritto, operate da questo Tribunale.

In primis quella sulla «capacità processuale» e sull'applicazione delle relative norme codicistiche, rappresentate dagli artt. 70 e ss. cpp..

Queste norme, poste a presidio dell'inviolabile diritto di difesa dello «imputato», ben possono ed anzi debbono trovare applicazione anche con riferimento al «proposto» nell'ambito del procedimento per l'applicazione delle Misure di Prevenzione. Infatti la natura del giudizio di prevenzione e la sua incidenza sulla libertà personale del proposto impongono la verifica dello stato mentale della persona (art. 70 cpp). Conseguentemente, nell'ipotesi di accertata infermità totale, ai sensi del successivo art. 71 cpp, va disposta la sospensione del procedimento per tutta la durata della malattia; con le periodiche revisioni delle condizioni di salute attraverso nuove indagini peritali previste dalla stessa norma.

Favorevolmente alla piena applicabilità delle norme sulla capacità processuale dell'imputato anche in sede di Prevenzione, si sono espresse la migliore dottrina e la stessa giurisprudenza (cfr. F. Menditto in Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, Giuffrè 2012, pag. 158), anche quella di legittimità, ancorchè con decisioni risalenti (ord. nn. 1348/69 e 1547/73). Di contro le uniche pronunce diverse (sull'inapplicabilità della sospensione ex art. 70 e ss. c.p.p. al procedimento di esecuzione, Cass. sez. I n. 22749/del 9 marzo 2007 e sez. I. n. 1868 del 9 aprile 1993), sono entrambe relative alle Misure di Sicurezza e quindi in quel peculiare ambito vanno collocate.

Ciò premesso, con riferimento alle condizioni di salute di B. ... C. ..., va considerato che il protrarsi sulla sua salute degli eventi del 23 marzo 2003 certamente fa Venir Meno in radice ogni possibilità di ritenere attuale la sua eventuale pericolosità sociale. Quindi la sua eventuale pericolosità, così come prospettata nelle proposte in esame, non può più configurarsi in un soggetto del tutto privo della capacità di intendere e di volere, e dunque di ogni potestà cognitiva e volitiva. Perciò deve certamente escludersi uno dei requisiti essenziali per l'applicazione della misura di prevenzione personale ex art. 2 legge 5757/65.

Tuttavia, ad oltre 12 anni dall'overdose da cocaina, non può trascurarsi oggi il dato della sua perdurante e, soprattutto, irreversibile incapacità processuale.

Da ciò appare più che concreto il pericolo di una permanente stasi processuale, tendenzialmente senza un termine definito, che lo trasformerebbe in una sorta di «eterno» proposto.



Il quadro è affatto analogo a quello esaminato nella recentissima pronuncia della Corte costituzionale (la n. 45) di incostituzionalità della norma del codice penale (art. 157 c.p.) che non prevede il decorso della prescrizione in relazione all'ipotesi di reati attribuiti ad un soggetto al momento del giudizio irreversibilmente incapace.

Nella recente memoria la difesa ha invocato l'applicazione di tale sentenza, ed una sorta di decorrenza dei termini per la confisca anche per la misura di prevenzione patrimoniale. Pure è stata denunciata dalla difesa la evidente disparità di trattamento a sfavore del proposto rispetto all'imputato nel caso di irreversibile incapacità di entrambi: mentre il secondo beneficia della prescrizione il primo no, sicchè i beni risulterebbero sequestrati a tempo indeterminato. Quindi all'impossibilità di applicare la misura personale, stante la oggi del tutto insussistente pericolosità del B, ..., per la difesa andrebbe rigettata la proposta tout court, anche per la parte patrimoniale, con restituzione dei beni agli aventi diritto che anch'essi, quali terzi intestatari, nell'attuale sospensione del procedimento a tempo indeterminato vedrebbero leso il proprio diritto all'esame delle rispettive posizioni procedurali.

Orbene questo Tribunale, tenuto conto delle peculiarità delle Misure di Prevenzione, personali e patrimoniali, nonché della relativa procedura, pur condividendo complessivamente le censure sugli inconvenienti conseguenti all'applicazione delle norme codicistiche al caso di specie con la stasi processuale a tempo indeterminato ed il conseguente protrarsi sempre a tempo indeterminato del sequestro non può condividere le conclusioni difensive sui rimedi attuabili.

Affermata infatti l'operatività della sospensione dell'art. 71 c.p.p., diversamente da quanto invocato dalla difesa, nel caso in esame non appare possibile alcuna analogia con la «sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere»; queste, mai previste dalla legislazione in materia di misure di prevenzione, hanno evidentemente ragione di essere solo nel procedimento penale di cognizione ed innanzi alla contestazione di ipotesi di reato.

Senza diffondersi in questa sede sulla natura del Misure di Prevenzione in generale è sufficiente qui ricordare la loro valenza, appunto, «preventiva» pacificamente riconosciuta sia in giurisprudenza che in dottrina. Quanto poi a quelle cdd. patrimoniali, queste assolvono più direttamente alla funzione di «impedire un uso illecito e pericoloso per la società di beni la cui provenienza legittima non è stata dimostrata» (CEDU, sentenza 5 luglio 2001, caso Arcuri).

Del tutto coerente a tale funzione è l'obiettivo di non consentire o legittimare la formazione di patrimoni illeciti. In tale direzione opera la ed applicazione disgiunta della misura di prevenzione patrimoniale, introdotta dal legislatore a partire dal 2008. Con la sentenza della Corte costituzionale n. 21/12 quella normativa ha già superato il vaglio di costituzionalità, quanto al rispetto del diritto di difesa e del contraddittorio. In essa il Giudice delle leggi prende atto della netta scissione operata dal legislatore del rapporto tra procedimento di prevenzione personale e patrimoniale rimarcando, nel contempo, la peculiarità del procedimento di prevenzione rispetto a quello penale almeno sotto un duplice aspetto: l'accertamento del fatto-reato, che deve necessariamente avvenire nel processo penale per condurre ad un'affermazione di penale responsabilità (derivando dalla morte dell'imputato l'estinzione del reato), ben può costituire costituire oggetto di accertamento in sede diversa da quella penale in assenza dell'autore, nel procedimento di prevenzione, ma anche, ad esempio, nell'accertamento incidentale del reato da parte del giudice civile qualora la natura penale del fatto illecito venga in rilievo nel giudizio risarcitorio ad esso conseguente;

la finalità del procedimento di prevenzione per l'applicazione della confisca, che «comprende ma eccede quella delle misure di prevenzione consistendo nel sottrarre definitivamente il bene al circuito economico di origine, per inserirlo in altro esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo e, dall'altro, a differenza delle misure di prevenzione in senso proprio, va al di là dell'esigenza di prevenzione nei confronti dei soggetti pericolosi determinati e sorregge dunque la misura anche oltre la permanenza in vita del soggetto pericoloso» (richiamo testuale alla sentenza della Corte Cost. n. 335/96).

Che il principio della applicazione disgiunta valga anche con riferimento a condotte poste in essere prima della sua entrata in vigore ed anche per proposte avanzate prima dell'entrata in vigore della nuova normativa discende dai principi processuali generali ed era stato già riconosciuto dalla S.C. (sentenza n. 8761/11), prima che le SS.UU. della Corte di Cassazione con la sentenza n. 18/2014 del 26 febbraio 2014 ne affermassero espressamente la retroattività.

Dal che si desume con maggior evidenza l'importante scopo cui assolvono le Misure di prevenzione patrimoniali: il contrasto dell'illecita acquisizione ed accumulazione di beni.

Tale obiettivo, quindi, appare di tutta evidenza anche in quei casi in cui la proposta personale non può essere irrogata ma si è in presenza di persona che è stata pericolosa in passato, ed attraverso quella pericolosità ha potuto illecitamente accumulare beni.

Pertanto, oggi, se deve indubbiamente ritenersi preclusa l'adozione e l'applicazione della Misura di Prevenzione Personale nei confronti di B. ... C. ... - a causa delle sue attuali condizioni di salute, non altrettanto deve dirsi in relazione alla Misura di prevenzione cd. patrimoniale.

Per questa, e limitatamente ai suoi fini applicativi, vanno invece effettuate tutte le opportune valutazioni del caso.



Tale *modus procedendi* non era certamente possibile nel precedente sistema, imperniato sulla cd. accessorialità della misura patrimoniale rispetto a quella personale.

Ma sulla falsariga della precedente giurisprudenza il legislatore, prima nel 2008-2009 (con l'art. 2-*bis*, comma 6-*bis* introdotto dal decreto-legge 92/08, conv. in legge n. 125/08, modificato dalla l. n. 94/09), poi più di recente con il decreto legislativo n. 159/2011, ha espressamente previsto vari casi di applicazione cd. disgiunta della misura di prevenzione, sanzionando così quello che costituisce indubbiamente un principio-cardine dell'attuale sistema.⁽¹⁾ Accertati i relativi presupposti (disponibilità e provenienza illecita dei beni), la misura patrimoniale della confisca, previo sequestro dei beni, ben può essere applicata indipendentemente dalla misura personale in ogni ipotesi in cui, pur in presenza di persona pericolosa o che è stata pericolosa, non può farsi luogo alla misura personale si pensi al soggetto che è stato a lungo pericoloso, ma non lo è più al momento della decisione del Tribunale.

Tutti casi, questi, in cui resta inalterata l'esigenza si applicare la misura patrimoniale per contrastare l'illecita accumulazione derivante dalla pericolosità manifestata.

Da ciò la possibilità e la conseguente necessità di ipotizzare, esclusivamente ai fini della Misura di prevenzione patrimoniale della confisca, il vaglio della pericolosità sociale del soggetto e delle connesse relazioni di questa con il suo patrimonio.

Tanto premesso, il Tribunale ritiene che la decisione sulle due proposte in esame, esclusivamente per la parte inerente la confisca di beni, presupponga in via pregiudiziale la soluzione della questione relativa alla eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 72 comma 2 c.p.p.. La norma prevede quei casi in cui «La sospensione è revocata con ordinanza non appena risulti che lo stato mentale dell'imputato ne consente la cosciente partecipazione al procedimento ovvero che nei confronti dell'imputato deve essere pronunciata sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere».

Ebbene a tali ipotesi potrebbe assimilarsi quella della revoca nell'ambito del procedimento di prevenzione in caso di irreversibile incapacità processuale del proposto, esclusivamente ai fini dell'adozione delle possibili misure di prevenzione patrimoniali.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 comma 2 del c.p.p. si profila per violazione degli artt. 3 (uguaglianza dei cittadini davanti alla legge) e 24 (inviolabilità del diritto di difesa) della Costituzione nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, il procedimento di prevenzione è sospeso sine die, con dei beni in sequestro ed il proposto, incapace irreversibilmente di partecipare al procedimento; quindi del tutto privo di tutela giuridica, neanche attraverso la figura di quel curatore speciale previsto dall'ordinamento in sua rappresentanza.

La questione a parere del Collegio è ammissibile perché allo stato, stante la inapplicabilità alla vicenda in esame della «revoca dell'ordinanza di sospensione» di cui all'art. 72 c.p.p., si viene a determinare una irreversibile stasi del procedimento di prevenzione anche riguardo a quegli aspetti che, come visto prima, non richiedono necessariamente la «attuale pericolosità social» del soggetto.

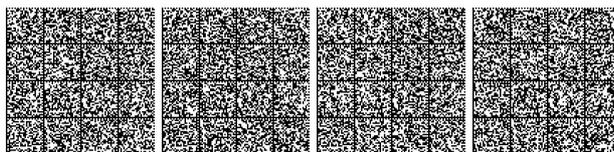
La questione è rilevante in quanto una eventuale dichiarazione di incostituzionalità consentirebbe al Tribunale di riattivare il procedimento esclusivamente per vaglio della pregressa pericolosità del proposto e per la incidenza di essa sul patrimonio accumulato negli anni ai fini della confisca o restituzione dei beni in sequestro.

Il presente procedimento non può quindi essere definito indipendentemente dalla risoluzione della predetta questione di legittimità costituzionale.

La questione è da ritenersi, inoltre, non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione per irragionevole disparità di trattamento normativo tra «imputato» e «proposto» nella medesima condizione di irreversibile incapacità processuale.

Osserva il Collegio che il principio dell'eguale dignità sociale dei cittadini si persegue non solo attraverso l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ma, in quanto clausola generale che si oppone all'istituzione di regimi privi-

(1) Art. 18 (Applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali. Mode del proposto) 1. Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto preposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione. 2. Le misure di prevenzione patrimoniali possono essere disposte anche in caso di morte del soggetto proposto per la loro applicazione. In tal caso il procedimento prosegue nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa. 3. Il procedimento di prevenzione patrimoniale può essere iniziato anche in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta la confisca: in tal caso la richiesta di applicazione della misura di prevenzione può essere proposta nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare entro il termine di cinque anni dal decesso. 4. Il procedimento di prevenzione patrimoniale può essere iniziato o proseguito anche in caso di assenza, residenza o dimora all'estero della persona alla quale potrebbe applicarsi la misura di prevenzione, su proposta dei soggetti di cui all'art. 17 competenti per il luogo di ultima dimora dell'interessato, relativamente ai beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. 5. Agli stessi fini il procedimento può essere iniziato o proseguito allorché la persona è sottoposta ad una misura di sicurezza detentiva o alla libertà vigilata.



legiati, anche con l'obbligo di rimuovere gli ostacoli che in concreto impediscono a determinate categorie di cittadini l'effettivo godimento dei loro diritti.

In via generale, quindi, l'attuazione del principio di uguaglianza si esplica sia attraverso la previsione di norme che non introducano arbitrarie distinzioni tra situazioni analoghe sia con norme che non disciplinino in modo conforme situazioni del tutto differenti.

Sotto tale profilo, pertanto, oltre al principio di eguaglianza si è affermato anche quello di ragionevolezza: il Giudice delle leggi, infatti, proprio al fine di analizzare la razionalità della normativa impugnata ha in varie pronunce valutato sia la coerenza intrinseca della norma censurata sia quella esterna rispetto all'insieme dell'ordinamento (vedi sentenze n. 253/2004 e n. 143/2005 nonché n. 291/2013 con le quali sono state accolte le censure di costituzionalità sollevate dai Tribunali remittenti proprio sul principio della irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe).

Le valutazioni di legittimità costituzionale concernenti il rispetto del principio di eguaglianza hanno comportato, quindi, un confronto tra la normativa impugnata e una o più discipline analoghe, al fine di accertare se le scelte normative differenti fossero così poco ragionevoli da doversi ritenere costituzionalmente illegittime.

Si è ritenuto, inoltre, che il canone della ragionevolezza sia espressione della esigenza di una coerenza interna dell'ordinamento giuridico a salvaguardia della uguaglianza dei cittadini, con la conseguenza che l'esame della disciplina positiva deve essere condotto alla luce della *ratio legis*, assunta, da una parte, in relazione all'assetto normativo nel suo complesso e, dall'altra, in rapporto al proprio specifico contesto applicativo.

Per queste ragioni, qualora si riscontri una contraddizione tra le diverse prescrizioni normative all'interno di un medesimo testo, oppure qualora sia ravvisabile un'antinomia tra la disposizione impugnata e il particolare settore dell'ordinamento nel quale la disciplina si colloca, può ravvisarsi una violazione del precetto costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza e logicità.

La censura di incostituzionalità va valutata anche in relazione all'art. 24, comma secondo, della Costituzione, atteso che la sopra menzionata disparità di trattamento costituisce, senza dubbio, un *vulnus* del diritto di difesa del proposto irreversibilmente incapace di partecipare al procedimento di prevenzione, al quale viene preclusa ogni possibilità di far valere le proprie ragioni attraverso il curatore speciale per dimostrare la lecita provenienza dei beni in sequestro.

L'art. 24 della Costituzione sancisce il diritto alla tutela giurisdizionale che la Corte ha già annoverato tra quelli inviolabili dell'uomo ex art. 2 della Costituzione (sentenza n. 98/1965), da ascrivere nel novero dei «principi supremi dell'ordinamento costituzionale».

Occorre quindi garantire che gli strumenti processuali previsti dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti siano concretamente idonei a garantire l'effettività del diritto di difesa (*Cfr.* Corte cost. n. 20/2009; n. 182/2008; nn. 180-181-182, 282/2007 e n. 419/2000).

Invero la previsione normativa in esame costituisce un ostacolo all'effettivo accesso alla tutela giurisdizionale non solo per il proposto ma anche per i ccdd. terzi intestatari dei beni in sequestro perché ritenuti nella sua disponibilità.

Ricorrono quindi tutti i presupposti per sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 comma 2 del codice di procedura penale per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede, tra le ipotesi di «revoca dell'ordinanza di sospensione» quella, nell'ambito del procedimento di prevenzione, per il caso di irreversibile incapacità processuale del proposto, esclusivamente ai fini dell'adozione delle possibili misure di prevenzione patrimoniali.

Va altresì rilevato che, quell'attuale quadro normativo, all'eventuale accoglimento della suddetta questione di costituzionalità conseguirebbe la possibilità di pronunciare, previa istruttoria camerale, su quei beni per cui vi è sequestro e pende istanza di confisca.

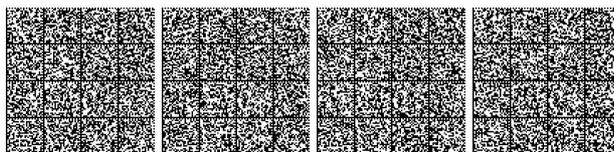
La decisione sulle predette istanze va pertanto sospesa in attesa della decisione della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 comma 2 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede, tra le ipotesi di «revoca dell'ordinanza di sospensione» quella, nell'ambito del procedimento di prevenzione, per il caso di irreversibile incapacità processuale del proposto, esclusivamente ai fini dell'adozione delle possibili misure di prevenzione patrimoniali, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Sospende la decisione sulle proposte sopra indicate sino all'esito del giudizio di costituzionalità.



Deposita la presente ordinanza in udienza e ne dà lettura alle parti.

Dispone che la medesima ordinanza sia notificata al Presidente del consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Napoli, 29 settembre 2015

Il Presidente: EUGENIA DEL BALZO

Il Giudice Relatore: GIOVANNI VINCIGUERRA

Il Giudice: ALESSANDRA CANTONE

16C00008

N. 3

*Ordinanza dell'8 ottobre 2015 del Tribunale amministrativo regionale
per la Puglia sul ricorso proposto da De Marco Vincenzo ed altri contro Regione Puglia*

Lavoro - Medici incaricati definitivi degli istituti penitenziari - Orario di lavoro - Tetto massimo di quarantotto ore settimanali.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 925 del 2014, proposto da: Vincenzo De Marco, Michelangelo Giannelli, Antonio Abbinante, Alberto Metrangolo, rappresentati e difesi dall'avv. Raffaele Guido Rodio, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, Via Putignani, 168;

Contro Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Silvio Dodaro, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, Via F. S. Abbrescia, 83/B;

Per l'annullamento della deliberazione di Giunta Regionale n. 1076 del 27 maggio 2014, nella parte specificata in ricorso;

Nonché di ogni altro atto a questo presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

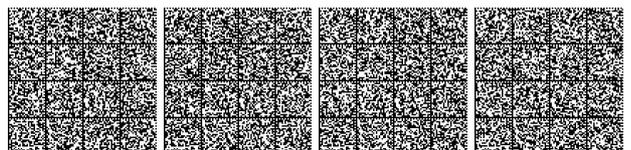
Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° aprile 2015 la dott.ssa Paola Patatini e uditi per le parti i difensori avv. Raffaele Guido Rodio e avv. Luigi Deramo, su delega dell'avv. Francesco S. Dodaro;

Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti, tutti dirigenti medici in servizio presso alcune case circondariali pugliesi, il cui rapporto di lavoro è disciplinato dalla legge n. 740/70, hanno impugnato la delibera di Giunta Regionale in oggetto, che ha richiamato tutte le ASL al rispetto della normativa nazionale ed europea che individua il tetto massimo orario di lavoro in 48 ore settimanali, stabilendo altresì le modalità con cui sopperire ad eventuali carenze orarie all'interno degli istituti di pena derivanti dall'applicazione del suddetto limite.

Il contenzioso in esame concerne infatti la vicenda applicativa conseguente all'approvazione della Legge Regionale n. 4/2010, con cui la Regione Puglia ha inteso dettare norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali, prevenendo in particolare all'art. 21, comma 7, in materia di personale degli istituti penitenziari, che "ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6, nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'art. 2



della legge n. 740/1970 (...) nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali”.

Invero, la figura dei cd. “medici incaricati” è stata introdotta e disciplinata per la prima volta dall’art.1, legge n. 740/70 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell’Amministrazione penitenziaria), che così qualifica i medici “non appartenenti al personale civile di ruolo dell’Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, i quali prestano la loro opera presso gli istituti o servizi dell’amministrazione stessa”.

In base alla predetta disciplina statale dunque, le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d’opera professionale in regime di parasubordinazione, come la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto (da ultimo Sent. n. 149/2010) affermando che, diversamente dagli impieghi civili dello Stato, i medici incaricati possono esercitare liberamente la professione e assumere altri impieghi o incarichi.

Sotto tale aspetto, la natura giuridica del contratto di lavoro di tali figure non è stata alterata dal loro trasferimento al Servizio Sanitario regionale in forza del D.P.C.M. 1° aprile 2008.

I ricorrenti infatti, sono transitati presso le ASL pugliesi ed inseriti in un apposito ruolo unico, fino alla scadenza dei relativi rapporti di lavoro, per effetto del sopra citato D.P.C.M., il quale ha altresì disposto che i rapporti di lavoro, instaurati ai sensi della legge n.740/70 e trasferiti alle Aziende Sanitarie Locali del SSN nei cui territori sono ubicati gli istituti penitenziari di riferimento, continuano ad essere disciplinati dalla legge sopra citata fino alla relativa scadenza.

Ora, l’art. 2 della legge n. 740 cit. stabilisce in particolare che “ai medici incaricati non sono applicabili le norme relative alla incompatibilità e al cumulo di impieghi né alcuna altra norma concernente gli impiegati civili dello Stato. A tutti i medici che svolgono, a qualsiasi titolo, attività nell’ambito degli istituti penitenziari non sono applicabili altresì le incompatibilità e le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il SSN”.

In ragione di tale disposizione, le parti, dirigenti medici, pur svolgendo servizio presso gli istituti penitenziari, prestano quindi attività anche in qualità di medici ospedalieri o medici di base o medici del SSN.

La Regione Puglia, come sopra visto, pur riconoscendo ai medici “incaricati” degli istituti le deroghe stabilite dalla legge nazionale, con l’art. 21, comma 7, l. r. citata, ha fissato per essi il tetto massimo orario di lavoro in 48 ore settimanali, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di lavoro.

I ricorrenti hanno quindi impugnato la delibera in oggetto applicativa della norma in questione, chiedendone l’annullamento previa sospensione, per i seguenti motivi di seguito sintetizzati: Illegittimità derivata in conseguenza dell’illegittimità costituzionale del comma 7, art. 21, l. r. n. 4/2010 per violazione dell’art. 117, comma 2, Cost.;

Violazione e falsa applicazione di legge, con riferimento agli artt. 2 e 14, legge n. 740/70, art. 17, decreto legislativo n. 66/2003, art. 17 Direttiva n. 88/2003, art. 3 del D.P.C.M. 1° aprile 2008; Eccesso di potere sotto diversi profili; chiedendo altresì l’eventuale rimessione degli atti alla Corte costituzionale, nonché il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE per il contrasto tra la normativa regionale e la disciplina comunitaria sull’orario di lavoro.

Con successivo atto, depositato in data 29.7.2014, i ricorrenti hanno inoltre presentato domanda di adozione di misure cautelari monocratiche provvisorie ex art. 56 c.p.a., che è stata tuttavia respinta con Decreto Presidenziale n. 434/14.

La Regione Puglia si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto dell’avversa impugnativa perché inammissibile e infondata.

Alla successiva Camera di Consiglio del 3 settembre 2014, parti ricorrenti hanno rinunciato all’istanza cautelare e all’esito dell’Udienza Pubblica del 1° aprile 2015, fatte discutere le parti sul profilo della giurisdizione ai sensi dell’art. 73, comma 3, c.p.a., la causa è stata introitata in riservata decisione, definitivamente sciolta in data 16 aprile 2015, e successivamente riportata in Camera di Consiglio il 3.6.2015 con modificata decisione.

Il Collegio infatti, ritenuta sussistente, ad un più approfondito esame, la propria giurisdizione, ha ravvisato la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti.

Prima ancora, la questione di legittimità costituzionale appare rilevante nel presente giudizio, in quanto la norma regionale censurata preclude il percorso che porterebbe all’accoglimento del ricorso atteso che l’atto gravato costituisce diretta e immediata conseguenza della sua applicazione.

Invero, la circostanza che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della suddetta questione emerge alla luce della stessa esposizione dei fatti di causa, atteso che il provvedimento impugnato trova un’infedibile base normativa nel più volte citato art. 21, comma 7, l. r., di modo che solo il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l’illegittimità derivata della delibera impugnata e degli eventuali



successivi atti applicativi con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti dovrebbe essere respinto, avendo l'Amministrazione operato in virtù della citata normativa regionale.

Né il Collegio ravvisa un'interpretazione normativa costituzionalmente orientata, della norma regionale censurata.

Passando quindi all'esame della non manifesta infondatezza della questione, è opportuna una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento.

In particolare, la Direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, ha stabilito all'art. 6 che la durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di 7 giorni non superi 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario, prevedendo altresì all'art. 17 una deroga quando si tratti di dirigenti o di altre persone aventi potere di decisione autonomo.

La normativa comunitaria ha trovato attuazione in Italia col decreto legislativo n. 66/2003 che ha riportato quasi testualmente il contenuto della direttiva, statuendo all'art.17, comma 5, che "nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, le disposizioni di cui agli articoli... 4 (relativo alla durata massima dell'orario di lavoro, n.d.r.),... non si applicano ai lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi e, in particolare, quando si tratta:

a) di dirigenti, di personale direttivo delle aziende o di altre persone aventi potere di decisione autonomo
...*Omissis*.

Con l'art. 41, comma 13, D.L. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008, il legislatore nazionale ha poi previsto che «Al personale delle aree dirigenziali degli Enti e delle Aziende del Servizio Sanitario Nazionale, in ragione della qualifica posseduta e delle necessità di conformare l'impegno di servizio al pieno esercizio della responsabilità propria dell'incarico dirigenziale affidato, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 4 e 7 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66».

In tale quadro, si è quindi inserito il legislatore regionale che, con l'art.21 della legge censurata, ha previsto all'art.7, che «Ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6 – già dichiarati incostituzionali dal Giudice delle Leggi con Sentenza n. 68/2011 per contrasto con l'art.117, comma 2, lett. l, Cost., n.d.r. – nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'articolo 2 della l. 740/1970, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali (articolo 6 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003)».

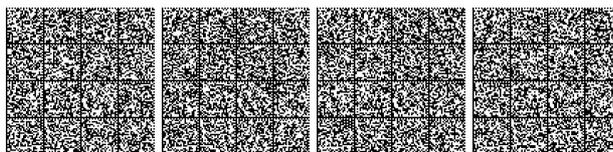
Assumono quindi i ricorrenti che la norma regionale, disciplinando l'orario di lavoro del personale degli istituti penitenziari, avrebbe invaso la materia dell'ordinamento civile, invece riservata alla legislazione esclusiva nazionale, in violazione dell'art. 117, comma 2, Cost.

A giudizio del Collegio, invero, la questione appare non manifestamente infondata alla luce del quadro comunitario e nazionale come sopra ricostruito, non potendosi infatti condividere le argomentazioni della difesa dell'Amministrazione regionale, la quale sul punto ha ritenuto che la Regione Puglia si sia limitata a riprodurre il contenuto di una disposizione comunitaria, trasfusa fedelmente nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 66/03, argomentando altresì che le uniche deroghe possibili al tetto massimo sarebbero quelle espressamente subordinate all'emanazione di apposito decreto da parte del Ministro della Funzione Pubblica, o alla contrattazione collettiva, nella fattispecie non intervenuti.

Tuttavia, il Collegio deve rilevare che le ipotesi richiamate dall'Amministrazione quali le uniche deroghe possibili al tetto massimo orario, fanno chiaramente riferimento ad altre ipotesi derogatorie previste dal diverso comma 2, dell'art. 17, decreto legislativo n. 66 citato, e non già a quelle, applicabili nella fattispecie, previste dal successivo comma 5, lett. a), e dall'art. 41, comma 13, D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.

Pertanto, la Regione non si sarebbe limitata a riprodurre fedelmente la normativa nazionale, e prima ancora europea, in materia di orario di lavoro, ma, fissando autoritativamente il tetto orario senza fare salve tutte le diverse ipotesi derogatorie previste dal legislatore nazionale nonché quello comunitario, avrebbe illegittimamente invaso la materia riservata alla competenza esclusiva del primo in materia di ordinamento civile ed altresì – rilevandolo d'ufficio – in spregio all'art. 117 comma 1, Cost., avrebbe legiferato nell'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Alla stregua di quanto sopra, la decisione del presente ricorso presuppone quindi la previa delibazione della questione di costituzionalità della norma applicata (art. 21, comma 7, della legge regionale Puglia n. 4/2010) in relazione all'art. 117, comma 1 e comma 2, lett. l), Cost.



Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/53, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale nei termini sopra enunciati, con rimessione degli atti di causa alla Corte Costituzionale e sospensione del giudizio fino alla sua decisione e pubblicazione nella *G.U.* della Repubblica italiana, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c..

Va riservata alla sentenza definitiva ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Sezione Seconda, pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli artt. 79, comma 1, c.p.a. e 23, legge n.87/53, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.21, comma 7, della Legge Regione Puglia n. 4/2010 in relazione all'art. 117, commi 1 e 2, lett. 1), Cost., dispone la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale ai sensi degli artt. 79 e 80 c.p.a.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alla parti costituite e al Presidente della Giunta Regionale della Regione Puglia, nonché comunicata al Presidente del Consiglio Regionale.

Così deciso in Bari nelle Camere di Consiglio dei giorni 1° aprile 2015, 16 aprile 2015 e 3 giugno 2015, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente
Giacinta Serlenga, Primo Referendario
Paola Patatini, Referendario, Estensore.

Il Presidente: PASCA

L'Estensore: PATATINI

16C00009

N. 4

*Ordinanza dell'8 ottobre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia
sul ricorso proposto da Ferrara Marcello ed altri contro Regione Puglia*

Lavoro - Medici incaricati definitivi degli istituti penitenziari - Orario di lavoro - Tetto massimo di quarantotto ore settimanali.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 926 del 2014, proposto da: Marcello Ferrara, Saverio Schinzari, Virginia Greco, Antonio Galati, Angelo Santoro, Giuseppe D'Andria, Orlando Furioso, Michele Lanzilotti, Giuseppe De Carlo, Luciano Rana, Giacomo Di Corato, rappresentati e difesi dall'avv. Raffaele Guido Rodio, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, via Putignani n. 168, contro la regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Silvio Dodaro, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, via F.S. Abbrescia n. 83/B, per l'annullamento della deliberazione di giunta regionale n. 1076



del 27 maggio 2014, nella parte in cui nel richiamare tutte le ASL al rispetto della normativa nazionale ed europea in materia di orario di lavoro che individua il tetto massimo di 48 ore settimanali, ha stabilito che le carenze orarie che si andranno a ravvisare dovranno essere coperte mediante l'utilizzo del personale dipendente della ASL ovvero mediante completamento dell'orario dei medici di continuità assistenziale in forza alla ASL o con attribuzione di nuovi incarichi di continuità assistenziale; nonché di ogni altro atto a questo presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della regione Puglia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° aprile 2015 la dott.ssa Paola Patatini e uditi per le parti i difensori avv. Raffaele Guido Rodio e avv. Luigi Deramo, su delega dell'avv. Francesco S. Dodaro.

Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti, dirigenti medici, medici di base e medici specialisti presso le ASL, svolgenti servizio presso alcune case circondariali pugliesi con rapporto di lavoro disciplinato dalla legge n. 740/1970, hanno impugnato la delibera di giunta regionale in oggetto, che ha richiamato tutte le aziende sanitarie al rispetto della normativa che individua il tetto massimo orario di lavoro in 48 ore settimanali, stabilendo altresì le modalità con cui sopperire ad eventuali carenze orarie all'interno degli istituti di pena derivanti dall'applicazione del suddetto limite.

Il contenzioso in esame concerne infatti la vicenda applicativa conseguente all'approvazione della legge regionale n. 4/2010, con cui la regione Puglia ha inteso dettare norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali, prevedendo in particolare all'art. 21, comma 7, in materia di personale degli istituti penitenziari, che «ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6, nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'art. 2 della legge n. 740/1970 (...) nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali».

Invero, la figura dei cd. «medici incaricati» è stata introdotta e disciplinata per la prima volta dall'art. 1, legge n. 740/1970 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), che così qualifica i medici «non appartenenti al personale civile di ruolo dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, i quali prestano la loro opera presso gli istituti o servizi dell'amministrazione stessa».

In base alla predetta disciplina statale dunque, le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale in regime di parasubordinazione, come la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto (da ultimo sentenza n. 149/2010) affermando che, diversamente dagli impieghi civili dello Stato, i medici incaricati possono esercitare liberamente la professione e assumere altri impieghi o incarichi.

Sotto tale aspetto, la natura giuridica del contratto di lavoro di tali figure non è stata alterata dal loro trasferimento al Servizio sanitario regionale in forza del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008.

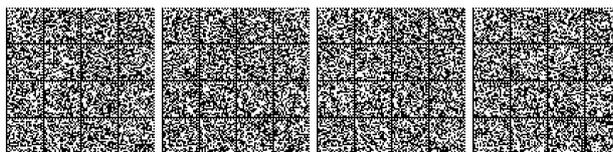
I ricorrenti infatti, sono transitati presso le ASL pugliesi ed inseriti in un apposito ruolo unico, fino alla scadenza dei relativi rapporti di lavoro, per effetto del sopra citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha altresì disposto che i rapporti di lavoro, instaurati ai sensi della legge n. 740/1970 e trasferiti alle Aziende sanitarie locali del Servizio sanitario nazionale nei cui territori sono ubicati gli istituti penitenziari di riferimento, continuano ad essere disciplinati dalla legge sopra citata fino alla relativa scadenza.

Ora, l'art. 2 della legge n. 740 cit. stabilisce in particolare che «ai medici incaricati non sono applicabili le norme relative alla incompatibilità e al cumulo di impieghi né alcuna altra norma concernente gli impiegati civili dello Stato. A tutti i medici che svolgono, a qualsiasi titolo, attività nell'ambito degli istituti penitenziari non sono applicabili altresì le incompatibilità e le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il Servizio sanitario nazionale».

In ragione di tale disposizione, le parti, dirigenti medici, pur svolgendo servizio presso gli istituti penitenziari, prestano quindi attività anche in qualità di medici ospedalieri o medici di base o medici del Servizio sanitario nazionale.

La regione Puglia, come sopra visto, pur riconoscendo ai medici «incaricati» degli istituti le deroghe stabilite dalla legge nazionale, con l'art. 21, comma 7, legge regionale citata, ha fissato per essi il tetto massimo orario di lavoro in 48 ore settimanali, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di lavoro.

I ricorrenti hanno quindi impugnato la delibera in oggetto applicativa della norma in questione, chiedendone l'annullamento previa sospensione, per i seguenti motivi di seguito sintetizzati: illegittimità derivata in conseguenza dell'illegittimità costituzionale del comma 7, art. 21, legge regionale n. 4/2010 per violazione dell'art. 117, comma 2, Cost.



Violazione e falsa applicazione di legge, con riferimento agli articoli 2 e 14, legge n. 740/1970, art. 17, decreto legislativo n. 66/2003, art. 17, direttiva n. 88/2003, art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008.

Eccesso di potere sotto diversi profili; chiedendo altresì l'eventuale rimessione degli atti alla Corte costituzionale, nonché il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE per il contrasto tra la normativa regionale e la disciplina comunitaria sull'orario di lavoro.

Con successivo atto, depositato in data 29 luglio 2014, i ricorrenti hanno inoltre presentato domanda di adozione di misure cautelari monocratiche provvisorie ex art. 56 c.p.a., che è stata tuttavia respinta con decreto presidenziale n. 435/2014.

La regione Puglia si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto dell'avversa impugnativa perché inammissibile e infondata.

Alla successiva Camera di consiglio del 3 settembre 2014, parti ricorrenti hanno rinunciato all'istanza cautelare e all'esito dell'udienza pubblica del 1° aprile 2015, fatte discutere le parti sul profilo della giurisdizione ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la causa è stata introitata in riservata decisione, definitivamente sciolta in data 16 aprile 2015, e successivamente riportata in Camera di consiglio il 3 giugno 2015 con modificata decisione.

Il Collegio infatti, ritenuta sussistente, ad un più approfondito esame, la propria giurisdizione, ha ravvisato la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti.

Prima ancora, la questione di legittimità costituzionale appare rilevante nel presente giudizio, in quanto la norma regionale censurata preclude il percorso che porterebbe all'accoglimento del ricorso atteso che l'atto gravato costituisce diretta e immediata conseguenza della sua applicazione.

Invero, la circostanza che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della suddetta questione emerge alla luce della stessa esposizione dei fatti di causa, atteso che il provvedimento impugnato trova un'indefettibile base normativa nel più volte citato art. 21, comma 7, legge regionale, di modo che solo il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata della delibera impugnata e degli eventuali successivi atti applicativi con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti dovrebbe essere respinto, avendo l'Amministrazione operato in virtù della citata normativa regionale.

Né il Collegio ravvisa un'interpretazione normativa costituzionalmente orientata, della norma regionale censurata.

Passando quindi all'esame della non manifesta infondatezza della questione, è opportuna una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento.

In particolare, la direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, ha stabilito all'art. 6 che la durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di sette giorni non superi 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario, prevedendo altresì all'art. 17 una deroga quando si tratti di dirigenti o di altre persone aventi potere di decisione autonomo.

La normativa comunitaria ha trovato attuazione in Italia col decreto legislativo n. 66/2003 che ha riportato quasi testualmente il contenuto della direttiva, statuendo all'art. 17, comma 5, che «nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, le disposizioni di cui agli articoli ..., 4 (relativo alla durata massima dell'orario di lavoro, n.d.r.), ... non si applicano ai lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi e, in particolare, quando si tratta:

a) di dirigenti, di personale direttivo delle aziende o di altre persone aventi potere di decisione autonomo ... (omissis).

Con l'art. 41, comma 13, decreto-legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, il legislatore nazionale ha poi previsto che «Al personale delle aree dirigenziali degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale, in ragione della qualifica posseduta e delle necessità di conformare l'impegno di servizio al pieno esercizio della responsabilità propria dell'incarico dirigenziale affidato, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 4 e 7 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66».

In tale quadro, si è quindi inserito il legislatore regionale che, con l'art. 21 della legge censurata, ha previsto all'art. 7, che «Ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6 — già dichiarati incostituzionali dal Giudice delle leggi con sentenza n. 68/2011 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., n.d.r. — nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'art. 2 della legge n. 740/1970, come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali (art. 6 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003)».



Assumono quindi i ricorrenti che la norma regionale, disciplinando l'orario di lavoro del personale degli istituti penitenziari, avrebbe invaso la materia dell'ordinamento civile, invece riservata alla legislazione esclusiva nazionale, in violazione dell'art. 117, comma 2, Cost.

A giudizio del Collegio, invero, la questione appare non manifestamente infondata alla luce del quadro comunitario e nazionale come sopra ricostruito, non potendosi infatti condividere le argomentazioni della difesa dell'Amministrazione regionale, la quale sul punto ha ritenuto che la regione Puglia si sia limitata a riprodurre il contenuto di una disposizione comunitaria, trasfusa fedelmente nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 66/2003, argomentando altresì che le uniche deroghe possibili al tetto massimo sarebbero quelle espressamente subordinate all'emanazione di apposito decreto da parte del Ministro della funzione pubblica, o alla contrattazione collettiva, nella fattispecie non intervenuti.

Tuttavia, il Collegio deve rilevare che le ipotesi richiamate dall'Amministrazione quali le uniche deroghe possibili al tetto massimo orario, fanno chiaramente riferimento ad altre ipotesi derogatorie previste dal diverso comma 2, dell'art. 17, decreto legislativo n. 66 citato, e non già a quelle, applicabili nella fattispecie, previste dal successivo comma 5, lettera a), e dall'art. 41, comma 13, decreto-legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.

Pertanto, la regione non si sarebbe limitata a riprodurre fedelmente la normativa nazionale, e prima ancora europea, in materia di orario di lavoro, ma, fissando autoritativamente il tetto orario senza fare salve tutte le diverse ipotesi derogatorie previste dal legislatore nazionale nonché quello comunitario, avrebbe illegittimamente invaso la materia riservata alla competenza esclusiva del primo in materia di ordinamento civile ed altresì — rilevandolo d'ufficio — in spregio all'art. 117, comma 1, Cost., avrebbe legiferato nell'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Alla stregua di quanto sopra, la decisione del presente ricorso presuppone quindi la previa delibazione della questione di costituzionalità della norma applicata (art. 21, comma 7, della legge regionale Puglia n. 4/2010) in relazione all'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera l), Cost.

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale nei termini sopra enunciati, con rimessione degli atti di causa alla Corte costituzionale e sospensione del giudizio fino alla sua decisione e pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c.

Va riservata alla sentenza definitiva ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, Sezione seconda, pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli articoli 79, comma 1, c.p.a. e 23, legge n. 87/1953, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge regione Puglia n. 4/2010 in relazione all'art. 117, commi 1 e 2, lettera l), Cost., dispone la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale ai sensi degli articoli 79 e 80 c.p.a.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alla parti costituite e al Presidente della giunta regionale della regione Puglia, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Bari nelle Camere di consiglio dei giorni 1° aprile 2015, 16 aprile 2015 e 3 giugno 2015, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente;
Giacinta Serlenga, Primo Referendario;
Paola Patatini, Referendario, Estensore.

Il Presidente: PASCA

L'Estensore: PATATINI



N. 5

*Ordinanza dell'8 ottobre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia
sul ricorso proposto da Risplendente Pietro Gaetano ed altri contro Regione Puglia*

Lavoro - Medici incaricati definitivi degli istituti penitenziari - Orario di lavoro - Tetto massimo di quarantotto ore settimanali.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1044 del 2014, proposto da:

Pietro Gaetano Risplendente, Nicola Riefolo, Vincenzo Ventura, Giuliano Lopopolo, Nicola Roberto Massimo Cecca, Leonardo Di Corato, Domenico Battaglia, Nicola Cotugno Depalma, Michele Tari', Pasquale Pasculli, Giacomina Abbatista, Gianluca Boccaforno, Maria Rosaria Giobbe, Giuseppe Storelli, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Giacomo Valla, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, via Q. Sella, 36;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Silvio Dodaro, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, via F. S. Abbrescia, 82/B;

Per l'annullamento:

della delibera di G.R. n. 1076 del 27 maggio 2014 (in BUR n. 80 del 23 giugno 2014), avente ad oggetto: «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 Sanità penitenziaria. Adeguamento dell'assistenza sanitaria carceraria al modello organizzativo previsto dal Servizio sanitario regionale. Attuazione della fase transitoria»;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, compresa la conforme proposta dell'Assessore alle politiche della salute;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2015 la dott.ssa Paola Patatini e uditi per le parti i difensori avv. Giacomo Valla e l'avv. Antonio L. Deramo, su delega dell'avv. Francesco S. Dodaro;

Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti, tutti medici di guardia o infermieri presso alcuni istituti di pena pugliesi svolgenti altresì attività libero professionale o ospedaliera, con rapporto di lavoro disciplinato dalla legge n. 740/1970, hanno impugnato la delibera di Giunta Regionale in oggetto, che ha inteso richiamare tutte le ASL al rispetto della normativa nazionale ed europea che individua il tetto massimo orario di lavoro in 48 ore settimanali, dettando nel contempo disposizioni per l'organizzazione del servizio.

Il contenzioso in esame concerne infatti la vicenda applicativa conseguente all'approvazione della legge regionale n. 4/2010, con cui la Regione Puglia ha inteso dettare norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali, prevedendo in particolare all'art. 21, comma 7, in materia di personale degli istituti penitenziari, che «ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6, nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'art. 2 della legge n. 740/1970 (...) nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali».

Invero, la figura dei cosiddetti «medici incaricati» è stata introdotta e disciplinata per la prima volta dall'art. 1, legge n. 740/1970 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), che così qualifica i medici «non appartenenti al personale civile di ruolo dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, i quali prestano la loro opera presso gli istituti o servizi dell'amministrazione stessa».



In base alla predetta disciplina statale dunque, le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale in regime di parasubordinazione, come la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto (da ultimo sentenza n. 149/2010) affermando che, diversamente dagli impieghi civili dello Stato, i medici incaricati possono esercitare liberamente la professione e assumere altri impieghi o incarichi.

Sotto tale aspetto, la natura giuridica del contratto di lavoro di tali figure non è stata alterata dal loro trasferimento al Servizio sanitario regionale in forza del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008.

I ricorrenti infatti, sono transitati presso le ASL pugliesi ed inseriti in un apposito ruolo unico, fino alla scadenza dei relativi rapporti di lavoro, per effetto del sopra citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha altresì disposto che i rapporti di lavoro, instaurati ai sensi della legge n. 740/1970 e trasferiti alle Aziende sanitarie locali del Servizio sanitario nazionale nei cui territori sono ubicati gli istituti penitenziari di riferimento, continuano ad essere disciplinati dalla legge sopra citata fino alla relativa scadenza.

Ora, l'art. 2 della legge n. 740 cit. stabilisce in particolare che «ai medici incaricati non sono applicabili le norme relative alla incompatibilità e al cumulo di impieghi né alcuna altra norma concernente gli impiegati civili dello Stato. A tutti i medici che svolgono, a qualsiasi titolo, attività nell'ambito degli istituti penitenziari non sono applicabili altresì le incompatibilità e le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il SSN».

In ragione di tale disposizione, le parti, dirigenti medici, pur svolgendo servizio presso gli istituti penitenziari, prestano quindi attività anche in qualità di medici ospedalieri o medici di base o medici del Servizio sanitario nazionale.

La Regione Puglia, come sopra visto, pur riconoscendo ai medici «incaricati» degli istituti le deroghe stabilite dalla legge nazionale, con l'art. 21, comma 7, legge regionale citata, ha fissato per essi il tetto massimo orario di lavoro in 48 ore settimanali, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di lavoro.

I ricorrenti hanno quindi impugnato la delibera in oggetto applicativa della norma in questione, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi: eccesso di potere per sviamento ed erroneità dei presupposti; falsa applicazione dell'art. 21, legge regionale n. 4/2010; violazione dell'art. 117 Cost., eccedendo espressamente la questione di legittimità costituzionale della citata norma regionale laddove interpretabile unicamente nel senso di regolamentare l'orario massimo di lavoro dei sanitari addetti agli istituti di pena nel cumulo con altra attività professionale.

Con successivo atto, depositato in data 23 ottobre 2014, i ricorrenti hanno inoltre presentato istanza di concessione di misure cautelari, anche in via provvisoria ex art. 56 c.p.a., rispettivamente accolte con decreto n. 577/14 ed ordinanza n. 659/14.

Con atto del 3 marzo 2015, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, chiedendo il rigetto dell'avversa impugnativa perché infondata.

All'esito dell'udienza del 16 aprile 2015 — in cui l'avv. Valla ha dedotto il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione per i signori Battaglia, Tari e Boccaferro, confermando viceversa l'interesse per i rimanenti ricorrenti — fatte discutere le parti sulla giurisdizione ai sensi dell'art. 73, comma 3 c.p.a. la causa è stata introitata per la decisione, e successivamente riportata in Camera di Consiglio il 3 giugno 2015 con una nuova e modificata decisione.

Il Collegio, ritenuta infatti sussistente, ad un più approfondito esame, la propria giurisdizione, ha ravvisato la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti.

Prima ancora, la questione di legittimità costituzionale appare rilevante nel presente giudizio, in quanto la norma regionale censurata preclude il percorso che porterebbe all'accoglimento del ricorso atteso che l'atto gravato costituisce diretta e immediata conseguenza della sua applicazione.

Invero, la circostanza che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della suddetta questione emerge alla luce della stessa esposizione dei fatti di causa, atteso che il provvedimento impugnato trova un'indefettibile base normativa nel più volte citato art. 21, comma 7, legge regionale, di modo che solo un suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata della delibera impugnata e degli eventuali successivi atti applicativi con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti dovrebbe essere respinto, avendo l'Amministrazione operato in virtù della citata normativa regionale.

Né il Collegio ravvisa un'interpretazione normativa costituzionalmente orientata della norma regionale censurata, non essendo nella stessa previsto, come invece auspicato da parte ricorrente, alcun *discrimen* tra lavoro svolto all'interno delle strutture sanitarie, solo relativamente al quale vigerebbe l'osservanza del limite orario, e svolgimento di ulteriori attività professionali da parte del personale incaricato ai sensi della legge n. 240/1970, possibile anche nell'inosservanza del tetto delle 48 ore.

Passando quindi all'esame della non manifesta infondatezza della questione, è opportuna una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento.



In particolare, la direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, ha stabilito all'art. 6 che la durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di 7 giorni non superi 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario, prevedendo altresì all'art. 17 una deroga quando si tratti di dirigenti o di altre persone aventi potere di decisione autonomo.

La normativa comunitaria ha trovato attuazione in Italia col decreto legislativo n. 66/2003 che ha riportato quasi testualmente il contenuto della direttiva, statuendo all'art. 17, comma 5, che «nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, le disposizioni di cui agli articoli..., 4 (relativo alla durata massima dell'orario di lavoro, n.d.r.),... non si applicano ai lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi e, in particolare, quando si tratta:

a) di dirigenti, di personale direttivo delle aziende o di altre persone aventi potere di decisione autonomo ...

Omissis.

Con l'art. 41, comma 13, decreto-legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, il legislatore nazionale ha poi previsto che «Al personale delle aree dirigenziali degli Enti e delle Aziende del Servizio sanitario nazionale, in ragione della qualifica posseduta e delle necessità di conformare l'impegno di servizio al pieno esercizio della responsabilità propria dell'incarico dirigenziale affidato, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 4 e 7 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66».

In tale quadro, si è quindi inserito il legislatore regionale che, con l'art. 21 della legge censurata, ha previsto all'art. 7, che «Ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6 — già dichiarati incostituzionali dal giudice delle leggi con sentenza n. 68/2011 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., n.d.r. — nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'art. 2 della legge n. 740/1970, come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali (art. 6 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003)».

Assumono quindi i ricorrenti che la suddetta norma regionale, disciplinando l'orario di lavoro del personale degli istituti penitenziari, avrebbe invaso la materia dell'ordinamento civile, invece riservata alla legislazione esclusiva nazionale, in violazione dell'art. 117, comma 2, Cost.

A giudizio del Collegio, invero, la questione appare non manifestamente infondata alla luce del quadro comunitario e nazionale come sopra ricostruito, non potendosi infatti condividere le argomentazioni della difesa regionale, la quale sul punto ha ritenuto che la Regione Puglia si sia limitata a riprodurre il contenuto di una disposizione comunitaria, trasfusa fedelmente nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 66/03, argomentando altresì che le uniche deroghe possibili al tetto massimo sarebbero quelle espressamente subordinate all'emanazione di apposito decreto da parte del Ministro della funzione pubblica, o alla contrattazione collettiva, nella fattispecie non intervenuti.

Il Collegio deve invero rilevare che le ipotesi richiamate dall'Amministrazione quali le uniche deroghe possibili al tetto massimo orario, fanno chiaramente riferimento ad altre ipotesi derogatorie previste dal diverso comma 2, dell'art. 17, decreto legislativo n. 66 citato, e non già a quelle, applicabili nella fattispecie, previste dal successivo comma 5, lettera a), e dall'art. 41, comma 13, decreto-legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.

Pertanto, la Regione non si sarebbe limitata a riprodurre fedelmente la normativa nazionale, e prima ancora europea, in materia di orario di lavoro, ma, fissando autoritativamente il tetto orario senza fare salve tutte le diverse ipotesi derogatorie previste dal legislatore nazionale nonché quello comunitario, avrebbe illegittimamente invaso la materia riservata alla competenza esclusiva del primo in materia di ordinamento civile ed altresì — rilevandolo d'ufficio — in spregio all'art. 117, comma 1, Cost., avrebbe legiferato nell'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Alla stregua di quanto sopra, la decisione del presente ricorso presuppone quindi la previa delibazione della questione di costituzionalità della norma applicata (art. 21, comma 7, della legge regionale Puglia n. 4/2010) in relazione all'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera l), Cost.

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/1953, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale nei termini sopra enunciati, con rimessione degli atti di causa alla Corte costituzionale e sospensione del giudizio fino alla sua decisione e pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c.

Va riservata alla sentenza definitiva ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, Sezione Seconda, pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli articoli 79, comma 1, c.p.a. e 23, legge n. 87/1953, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge Regione Puglia n. 4/2010 in relazione all'art. 117, commi 1 e 2, lettera l), Cost., dispone la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale ai sensi degli articoli 79 e 80 c.p.a.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della Giunta Regionale della Regione Puglia, nonché comunicata al Presidente del Consiglio Regionale.

Così deciso in Bari nelle camere di consiglio dei giorni 16 aprile 2015 e 3 giugno 2015, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente;
Giacinta Serlenga, Primo Referendario;
Paola Patatini, Referendario, Estensore.

Il Presidente: PASCA

L'Estensore: PATATINI

16C00011

N. 6

*Ordinanza dell'8 ottobre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia
sul ricorso proposto da De Marco Vincenzo, Abbinante Antonio e Giannelli Michelangelo contro Regione Puglia*

Lavoro - Medici incaricati definitivi degli istituti penitenziari - Orario di lavoro - Tetto massimo di quarantotto ore settimanali.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), art. 21, comma 7.

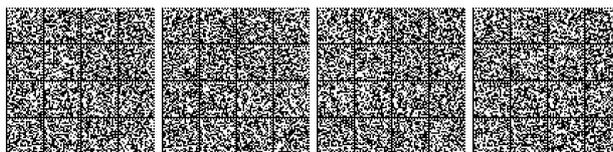
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 333 del 2015, proposto da: Vincenzo De Marco, Antonio Abbinante, Michelangelo Giannelli, rappresentati e difesi dall'avv. Raffaele Guido Rodio, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, Via Putignani, 168;

Contro Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Silvio Dodaro, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, Via F. S. Abbrescia, 83/B; Azienda Sanitaria Locale di Bari;

Per l'annullamento della deliberazione del Commissario Straordinario della ASL BA n. 99 del 5 febbraio 2015, avente ad oggetto l'adeguamento dell'assistenza sanitaria carceraria alla deliberazione di Giunta Regionale n. 1076 del 27 maggio 2014, nonché di ogni altro atto a questo presupposto, connesso e conseguente ed, in particolare, della deliberazione di Giunta Regionale n. 1076 del 27 maggio 2014, già impugnata con ricorso iscritto al n. 925/14, nella parte in cui, nel richiamare tutte le ASL, ai sensi dell'art. 21, comma 7 della l.r. n. 4/2010, al rispetto della normativa in materia di lavoro che individua il tetto massimo di 48 ore settimanali, ha stabilito modalità alternative per la copertura delle carenze orarie che si andranno a ravvisare in virtù dell'applicazione del suddetto limite;



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2015 la dott.ssa Paola Patatini e uditi per le parti i difensori avv. Antonella Martellotta, su delega dell'avv. Raffaele Guido Rodio e avv. Antonio legge Deramo, su delega dell'avv. Francesco S. Dodaro;

Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti, dirigenti medici in servizio presso la casa circondariale di Bari, il cui rapporto di lavoro è disciplinato dalla legge n. 740/70, hanno impugnato la deliberazione del Commissario Straordinario dell'ASL BA in epigrafe che, in esecuzione della delibera di Giunta Regionale n. 1076/2014, ha rideterminato l'orario lavorativo e l'impegno settimanale dei ricorrenti riconducendolo al tetto massimo di 48h settimanali.

La vicenda trae invero origine dalla sopra citata delibera – già impugnata dalle parti innanzi questo Tribunale con separato ricorso rubricato al n. 925/2014 – con cui la Giunta Regionale ha inteso richiamare tutte le ASL al rispetto della normativa nazionale ed europea che individua il tetto massimo orario di lavoro in 48 ore settimanali, stabilendo altresì le modalità con cui sopperire ad eventuali carenze orarie all'interno degli istituti di pena derivanti dall'applicazione del suddetto limite.

Il contenzioso in esame concerne infatti la vicenda applicativa conseguente all'approvazione della legge Regionale n. 4/2010, con cui la Regione Puglia ha dettato norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali, prevedendo in particolare all'art. 21, comma 7, in materia di personale degli istituti penitenziari, che «ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6, nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'art. 2 della legge n. 740/1970 (...) nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali».

Invero, la figura dei cd. «medici incaricati» è stata introdotta e disciplinata per la prima volta dall'art. 1, legge n. 740/70 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), che così qualifica i medici «non appartenenti al personale civile di ruolo dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, i quali prestano la loro opera presso gli istituti o servizi dell'amministrazione stessa».

In base alla predetta disciplina statale dunque, le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale in regime di parasubordinazione, come la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto (da ultimo sentenza n. 149/2010) affermando che, diversamente dagli impieghi civili dello Stato, i medici incaricati possono esercitare liberamente la professione e assumere altri impieghi o incarichi.

Sotto tale aspetto, la natura giuridica del contratto di lavoro di tali figure non è stata alterata dal loro trasferimento al Servizio Sanitario regionale in forza del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008.

I ricorrenti infatti, sono transitati presso le ASL pugliesi ed inseriti in un apposito ruolo unico, fino alla scadenza dei relativi rapporti di lavoro, per effetto del sopra citato DPCM, il quale ha altresì disposto che i rapporti di lavoro, instaurati ai sensi della legge n. 740/70 e trasferiti alle Aziende Sanitarie Locali del SSN nei cui territori sono ubicati gli istituti penitenziari di riferimento, continuano ad essere disciplinati dalla legge sopra citata fino alla relativa scadenza.

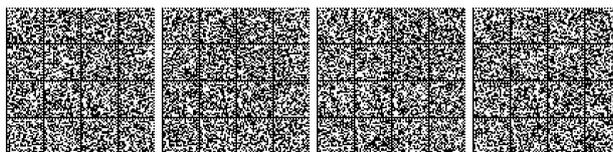
Ora, l'art. 2 della legge n. 740 cit. stabilisce in particolare che «ai medici incaricati non sono applicabili le norme relative alla incompatibilità e al cumulo di impieghi né alcuna altra norma concernente gli impiegati civili dello Stato. A tutti i medici che svolgono, a qualsiasi titolo, attività nell'ambito degli istituti penitenziari non sono applicabili altresì le incompatibilità e le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il SSN».

In ragione di tale disposizione, le parti, dirigenti medici, pur svolgendo servizio presso gli istituti penitenziari, prestano quindi attività anche in qualità di medici ospedalieri o medici di base o medici del SSN.

La Regione Puglia, come sopra visto, pur riconoscendo ai medici «incaricati» degli istituti le deroghe stabilite dalla legge nazionale, con l'art. 21, comma 7, l.r. citata, ha fissato per essi il tetto massimo orario di lavoro in 48 ore settimanali, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di lavoro.

Col presente gravame dunque, i ricorrenti hanno dedotto avverso la delibera aslina diversi motivi di illegittimità, per vizi propri e derivati, riconducibili in sostanza all'eccesso di potere e alla violazione e falsa applicazione di legge, nonché all'illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, l.r. n. 4/10 per violazione dell'art. 117, comma 2, Cost.

Hanno pertanto chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della delibera dell'ASL nonché della presupposta delibera regionale, chiedendo altresì l'eventuale rimessione degli atti alla Corte costituzionale nonché il



rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE per il contrasto tra la normativa regionale e la disciplina comunitaria sull'orario di lavoro.

La Regione Puglia, costituitasi in giudizio, ha chiesto il rigetto dell'avversa impugnativa previa reiezione dell'istanza cautelare.

Alla camera di consiglio del 1° aprile 2015, il Collegio, sentite le parti sulla giurisdizione ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., e preso atto della rinuncia alla domanda cautelare fatta dal difensore di parte ricorrente, ha fissato la trattazione del merito alla successiva udienza del 16 aprile 2015 – la medesima fissata per il connesso ricorso n. 925/14 – previa rinuncia delle parti a tutti i termini processuali, dando termine fino al 12 aprile 2015, per eventuale deposito di memorie.

All'udienza pubblica del 16 aprile 2015, la causa è quindi passata in decisione e successivamente riportata in camera di consiglio in data 3 giugno 2015 con una nuova e modificata decisione.

Il Collegio infatti, ritenuta sussistente, ad un più approfondito esame, la propria giurisdizione, ha ravvisato la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti.

Prima ancora, la questione di legittimità costituzionale appare rilevante nel presente giudizio, in quanto la norma regionale censurata preclude il percorso che porterebbe all'accoglimento del ricorso atteso che l'atto gravato costituisce diretta e immediata conseguenza della sua applicazione.

Invero, la circostanza che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della suddetta questione emerge alla luce della stessa esposizione dei fatti di causa, atteso che il provvedimento impugnato trova un'indefettibile base normativa nel più volte citato art. 21, comma 7, l.r., di modo che solo il suo eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata della delibera impugnata e degli eventuali successivi atti applicativi con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti dovrebbe essere respinto, avendo l'Amministrazione operato in virtù della citata normativa regionale.

Né il Collegio ravvisa un'interpretazione normativa costituzionalmente orientata, della norma regionale censurata.

Passando quindi all'esame della non manifesta infondatezza della questione, è opportuna una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento.

In particolare, la Direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, ha stabilito all'art. 6 che la durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di 7 giorni non superi 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario, prevedendo altresì all'art. 17 una deroga quando si tratti di dirigenti o di altre persone aventi potere di decisione autonomo.

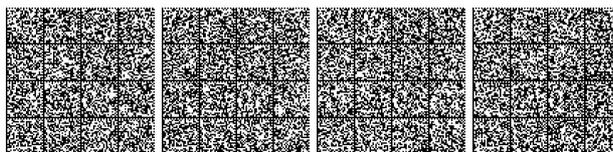
La normativa comunitaria ha trovato attuazione in Italia col decreto legislativo n. 66/2003 che ha riportato quasi testualmente il contenuto della direttiva, statuendo all'art. 17, comma 5, che “nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, le disposizioni di cui agli articoli ..., 4 (relativo alla durata massima dell'orario di lavoro, n.d.r.),... non si applicano ai lavoratori la cui durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi e, in particolare, quando si tratta:

a) di dirigenti, di personale direttivo delle aziende o di altre persone aventi potere di decisione autonomo
...*Omissis*.

Con l'art. 41, comma 13, decreto-legge n. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008, il legislatore nazionale ha poi previsto che «Al personale delle aree dirigenziali degli Enti e delle Aziende del Servizio Sanitario Nazionale, in ragione della qualifica posseduta e delle necessità di conformare l'impegno di servizio al pieno esercizio della responsabilità propria dell'incarico dirigenziale affidato, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 4 e 7 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66».

In tale quadro, si è quindi inserito il legislatore regionale che, con l'art. 21 della legge censurata, ha previsto all'art. 7, che «Ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6 – già dichiarati incostituzionali dal Giudice delle Leggi con Sentenza n. 68/2011 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l, Cost., n.d.r. – nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'art. 2 della legge n. 740/1970, come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali (art. 6 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003)».

Assumono quindi i ricorrenti che la norma regionale, disciplinando l'orario di lavoro del personale degli istituti penitenziari, avrebbe invaso la materia dell'ordinamento civile, invece riservata alla legislazione esclusiva nazionale, in violazione dell'art. 117, comma 2, Cost.



A giudizio del Collegio, invero, la questione appare non manifestamente infondata alla luce del quadro comunitario e nazionale come sopra ricostruito, non potendosi infatti condividere le argomentazioni della difesa dell'Amministrazione regionale, la quale sul punto ha ritenuto che la Regione Puglia si sia limitata a riprodurre il contenuto di una disposizione comunitaria, trasfusa fedelmente nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 66/03, argomentando altresì che le uniche deroghe possibili al tetto massimo sarebbero quelle espressamente subordinate all'emanazione di apposito decreto da parte del Ministro della Funzione Pubblica, o alla contrattazione collettiva, nella fattispecie non intervenuti.

Tuttavia, il Collegio deve rilevare che le ipotesi richiamate dall'Amministrazione quali le uniche deroghe possibili al tetto massimo orario, fanno chiaramente riferimento ad altre ipotesi derogatorie previste dal diverso comma 2, dell'art. 17, decreto legislativo n. 66 citato, e non già a quelle, applicabili nella fattispecie, previste dal successivo comma 5, lettera a), e dall'art. 41, comma 13, decreto-legge n. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008.

Pertanto, la Regione non si sarebbe limitata a riprodurre fedelmente la normativa nazionale, e prima ancora europea, in materia di orario di lavoro, ma, fissando autoritativamente il tetto orario senza fare salve tutte le diverse ipotesi derogatorie previste dal legislatore nazionale nonché quello comunitario, avrebbe illegittimamente invaso la materia riservata alla competenza esclusiva del primo in materia di ordinamento civile ed altresì – rilevandolo d'ufficio – in spregio all'art. 117 comma 1, Cost., avrebbe legiferato nell'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Alla stregua di quanto sopra, la decisione del presente ricorso presuppone quindi la previa delibazione della questione di costituzionalità della norma applicata (art. 21, comma 7, della legge regionale Puglia n. 4/2010) in relazione all'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera l), Cost.

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge n. 87/53, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale nei termini sopra enunciati, con rimessione degli atti di causa alla Corte costituzionale e sospensione del giudizio fino alla sua decisione e pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c..

Va riservata alla sentenza definitiva ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Sezione Seconda, pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli articoli 79, comma 1, c.p.a. e 23, legge n. 87/53, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge Regione Puglia n. 4/2010 in relazione all'art. 117, commi 1 e 2, lettera l, Cost., dispone la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale ai sensi degli articoli 79 e 80 c.p.a.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della Giunta Regionale della Regione Puglia, nonché comunicata al Presidente del Consiglio Regionale.

Così deciso in Bari nelle camere di consiglio dei giorni 16 aprile 2015 e 3 giugno 2015, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente;
Giacinta Serlenga, Primo Referendario;
Paola Patatini, Referendario, Estensore.

Il Presidente: PASCA

L'Estensore: PATATINI



N. 7

Ordinanza del 5 novembre 2015 della Commissione tributaria provinciale di Campobasso sul ricorso proposto da Mancini Francesco contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale - Ufficio controlli di Campobasso e Regione Molise

Imposte e tasse - Addizionale regionale all'IRPEF - Incremento automatico dell'aliquota di 0,30 punti percentuali in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è sottoposta la Regione.

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)”), art. 2, comma 86; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”), art. 6, comma 10.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CAMPOBASSO

(SEZIONE 2)

Riunita con l'intervento dei signori: Di Nardo Giuseppe presidente e relatore, Catelli Luigi Antonio giudice, Marolla Angelo giudice, ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 101/2015, depositata il 10 febbraio 2015, avverso silenzio rifiuto IRPEF-ADD.REG. 2001, contro regione Molise, proposto dal ricorrente Mancini Francesco, piazza della Vittoria - 86100 Campobasso, difeso da Mancini Francesco, piazza Vittorio Emanuele - 86100 Campobasso; altre parti coinvolte: Agenzia delle entrate - Direzione provinciale - Ufficio controlli Campobasso, piazzale Palatucci n. 10/A - 86100 Campobasso.

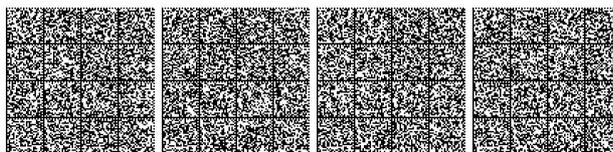
Con ricorso presentato in data 9 febbraio 2015 all'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Campobasso, e alla regione Molise l'avv. Mancini Francesco, in proprio e quale difensore di se stesso, impugnava innanzi a questa Commissione tributaria provinciale, il rifiuto tacito, da parte della regione predetta, della restituzione della somma di € 295,00, riscosso dalla regione a titolo di aumento dell'addizionale regionale IRPEF per l'anno 2013, aumento disposto per effetto dell'automatismo di cui all'art. 2, comma 86, della legge n. 191/2009 e delle determinazioni assunte dal tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli di assistenza sanitaria.

Deduceva il ricorrente che, per effetto dell'asserito mancato raggiungimento degli obiettivi fissati nei piani di rientro del deficit sanitario, i predetti organismi tecnici nell'aprile 2013 avevano confermato la maggiorazione dell'addizionale e che con successivo comunicato stampa del 27 settembre 2013 l'Agenzia delle entrate aveva confermato per le regioni Calabria e Molise le maggiorazioni dello 0,15% dell'IRAP e dello 0,30% dell'addizionale IRPEF, avendo il MEF reso noto che per le predette regioni i preposti organismi tecnici, in esito alla verifica dei risultati di esercizio 2012, avevano constatato consolidamento delle condizioni per l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 2, comma 86, legge n. 191/2009 secondo le procedure di cui all'art. 1, comma 174, legge n. 311/2004 e successive modificazioni.

Aggiungeva che la detta maggiorazione dello 0,30%, aveva comportato per esso ricorrente un maggiore esborso di € 295,00, onde aveva presentato istanza di rimborso sia alla regione Molise che all'Agenzia delle entrate eccependo l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 2, comma 86, della legge n. 191/2009 e dell'art. 6, comma 10, decreto legislativo n. 68/2011 che recavano l'applicazione d'imperio della maggiorazione massima, per violazione degli articoli 53, 3, 97, 23 e 24 Cost.

Nessuno dei detti enti si era però espresso sulla istanza onde, decorso il termine di giorni novanta, si era formato il diniego tacito della restituzione contro il quale aveva proposto il ricorso *de quo*.

Sulla base di tale premessa in punto di fatto, il ricorrente deduceva che la imposizione di un'aliquota maggiorata dello 0,30% era stata effettuata sulla base dell'art. 2, comma 86, della legge n. 191/2009 e dell'art. 6, comma 10, decreto legislativo n. 68/2011, meritevoli di varie censure per illegittimità costituzionale, onde il suo diritto alla restituzione di quanto versato, non avendo la regione esercitato il potere concessole dall'art. 50, decreto legislativo n. 446/1997 che riserva appunto alle regioni il potere di stabilire in autonomia l'aliquota dell'addizionale, non senza però dare atto che, ai sensi dell'art. 6, comma 10, decreto legislativo n. 68/2011 «restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari».



Aggiungeva che l'obbligo imposto dall'art. 2/86, legge n. 191/2009 (Finanziaria 2010) e dall'art. 6, comma 10, decreto legislativo n. 68/2011, alle regioni che non risultano avere raggiunto gli obiettivi del piano di rientro, con conseguente deficit sanitario, di incrementare nella misura massima l'addizionale IRPEF, oltre a quello di applicare le misure previste dai commi 80 e 83, obbligo dipendente da un giudizio tecnico e discrezionale sulla congruità dei piani di rientro, contrasta con varie norme della Costituzione.

Innanzitutto con il principio della capacità contributiva, posto dall'art. 53 posto che è del tutto irragionevole sanzionare con una maggiore imposizione i cittadini per la inefficienza ed inadeguatezza del sistema sanitario, inefficienza già sanzionata con le diverse misure previste dai commi 75 e seguenti, legge n. 191/2009.

In secondo luogo con l'art. 3 poiché differenzia, con evidente maggior peso tributario, i cittadini delle regioni che presentano disfunzioni del sistema sanitario rispetto a quelli delle regioni che dette disfunzioni non presentano.

In terzo luogo con l'art. 23 che prevede la riserva di legge per le imposizioni patrimoniali, poiché l'imposizione viene demandata ad un organo meramente amministrativo (tavoli e comitati amministrativi) che sulla base di un apprezzamento puramente tecnico e discrezionale effettuano il monitoraggio dei piani di rientro dai deficit sanitari.

In quarto luogo con l'art. 24 poiché il diritto alla difesa è pregiudicato dalla valutazione discrezionale di un organo amministrativo che limita la tutela giurisdizionale.

Ancora con l'art. 97 non risultando garantito il principio del buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

Infine con i principi ispiratori della riforma del titolo V della Costituzione, della legge Cost. n. 3 del 2001 (c.d. federalismo fiscale), poiché priva la regione dell'autonomia nella fissazione della aliquota *de qua*.

Il ricorrente conclusivamente chiedeva che questa Commissione, previo riconoscimento dell'illegittimità del diniego di rimborso opposto, accogliesse la istanza di restituzione della maggiore addizionale regionale all'IRPEF perciò versata in forza di una legge incostituzionale. In via subordinata chiedeva sospendersi il processo e rimettersi gli atti alla Corte costituzionale per la declaratoria di incostituzionalità delle norme censurate, con vittoria delle spese del giudizio.

Instauratosi il contraddittorio si costituiva la sola Agenzia delle entrate che, pregiudizialmente, eccettava la improcedibilità del ricorso facendo rilevare che, trattandosi di controversia di valore inferiore ad € 20.000, il ricorrente avrebbe dovuto presentare il prescritto reclamo/mediazione ed attendere, prima di presentare il ricorso, la conclusione del procedimento di mediazione, come disposto dall'art. 17-bis, decreto legislativo n. 546/1992.

Nel merito deduceva la piena legittimità del silenzio-rifiuto alla richiesta di rimborso della maggiore imposta versata, poiché l'Agenzia delle entrate si era attenuta a quanto disposto dall'art. 2, comma 86, legge n. 191/2009, essendo stato accertato, in sede di verifica annuale, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente determinazione di un disavanzo sanitario.

Precisava che le maggiorazioni dell'addizionale IRPEF erano state determinate con la legge regionale del Molise n. 9/2013 secondo aliquote differenziate, sulla base degli scaglioni di reddito previsti per l'IRPEF, e contestava tutti profili di incostituzionalità dell'art. 2, comma 86, della legge n. 191/2009 e dell'art. 6, comma 10, decreto legislativo n. 68/2011 prospettati dal ricorrente.

Conclusivamente chiedeva dichiararsi improcedibile il ricorso o, in subordine, rigettarsi lo stesso, vinte le spese del giudizio.

Con decreto presidenziale in data 5 maggio 2015 veniva dato atto che, in violazione dell'art. 17-bis, decreto legislativo n. 546/1992, il ricorrente non aveva presentato il reclamo/mediazione previsto a pena di improcedibilità ex art. 17-bis, decreto legislativo n. 546/1992 (come modificato dall'art. 1, comma 611, lettera A), legge n. 147/2013), onde, per consentire l'esperibilità del reclamo, la causa era rinviata alla udienza odierna.

Nella odierna udienza, acquisita la prova dell'avvenuta presentazione del reclamo e del rifiuto espresso dell'Agenzia delle entrate, le parti concludevano come da verbale.

Va innanzitutto rilevato che correttamente il ricorrente ha convenuto in giudizio sia l'Agenzia delle entrate che la regione Molise dopo avere ad entrambe proposto istanza di rimborso della corrisposta maggiorazione dell'addizionale IRPEF, impugnando il diniego espresso di restituzione del rimborso emesso dall'Agenzia delle entrate, trattandosi di tributo avente natura erariale ma il cui gettito è introitato dalla regione che partecipa alla attività di liquidazione mediante la determinazione delle relative aliquote, pur dovendosi dare atto dell'esistenza di una convenzione tra i due enti che devolve alla Direzione regionale dell'Agenzia, oltre all'accertamento, alla riscossione e all'esecuzione dei rimborsi dovuti, anche «la tutela avanti agli organi del contenzioso per le eventuali controversie che dovessero insorgere con i contribuenti».



Tanto premesso ritiene questo Collegio che sussistono i presupposti per ritenere rilevante e non manifestamente infondata, sia pure in relazione ad alcuni soltanto dei profili dedotti, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 86, legge n. 191/2009 e della successiva disposizione di cui all'art. 6, comma 10, decreto legislativo n. 68/2011.

Va però innanzitutto dichiarata inammissibile la questione relativa all'assunto contrasto delle norme censurate con l'art. 119 Cost. (Riforma del titolo V della Costituzione di cui alla legge Cost. n. 3/2001) deducendosi che esse menomerebbero l'autonomia finanziaria delle regioni nella fissazione delle aliquote IRPEF. Invero la legittimazione per censurare l'autonomia finanziaria delle regioni compete unicamente alle regioni.

Passando all'esame della rilevanza della questione si osserva che, anche con la proposizione della domanda principale, il ricorrente, pur dando atto implicitamente che la norma successiva (art. 6/10, decreto legislativo n. 68/2011) ha modificato la norma precedente (art. 50, decreto legislativo n. 446/1997), ha chiesto che sia disposto il chiesto rimborso della versata maggiorazione dell'addizionale IRPEF previo riconoscimento che essa maggiorazione è stata disposta sulla base di norme (l'art. 2, comma 86, legge n. 191/2009 e art. 6, comma 10, decreto legislativo n. 68/2011) costituzionalmente illegittime, sì che, ai fini della decisione, dovrebbe necessariamente essere valutata la conformità o meno alla Costituzione delle norme indicate.

Quanto alla subordinata domanda è lo stesso ricorrente a chiedere che siano rimessi gli atti alla Corte costituzionale, previa sospensione del processo, perché siano valutati i dedotti motivi di illegittimità costituzionale.

Per quanto concerne invece la non manifesta infondatezza della sollevata eccezione di legittimità costituzionale delle norme predette si osserva quanto segue.

Con l'art. 50 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, fu istituita l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, disponendosi che essa «è determinata applicando l'aliquota, fissata dalla regione in cui il contribuente ha la residenza» con la precisazione che la stessa era originariamente fissata nella percentuale dello 0,50, con possibilità, per ciascuna regione, di maggiorarla, con proprio provvedimento, fino all'1%.

Con l'art. 2, comma 86, legge n. 191/2009 (Finanziaria 2010) fu disposto che «L'accertato verificarsi, in sede di verifica annuale, del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente determinazione di un disavanzo sanitario, comporta, oltre all'applicazione delle misure previste dal comma 80 e ferme restando le misure eventualmente scattate ai sensi del comma 83, l'incremento nelle misure fisse di 0,15 punti percentuali dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e di 0,30 punti percentuali dell'addizionale all'IRPEF rispetto al livello delle aliquote vigenti, secondo le procedure previste dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come da ultimo modificata dal comma 76 del presente articolo».

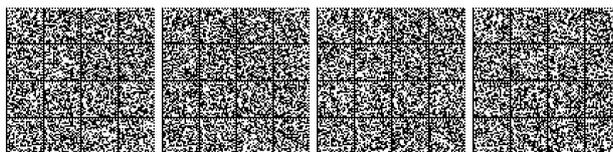
Successivamente, con l'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, fu disposto che «per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, le regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale», precisandosi poi al comma 10 che «restano fenici gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari».

Orbene, come si è innanzi premesso, non tutte le censure di incostituzionalità che il ricorrente ha dedotto in riferimento all'art. 2, comma 86, legge n. 191/2009 ed all'art. 6, comma 10, decreto legislativo n. 68/2011 possono ritenersi non manifestamente infondate.

È invero da ritenersi palesemente infondata la censura di incostituzionalità per violazione del principio di uguaglianza sull'assunto che, per effetto delle norme *de quibus*, si verifica, a parità di imponible, un trattamento differenziato tra i cittadini della regione Molise rispetto a quelli delle altre regioni virtuose (ovvero che hanno rispettato i piani di rientro) poiché solo i primi sono assoggettati ad una maggiore aliquota dell'addizionale. La diversità di trattamento tra i cittadini predetti è infatti conseguenza dell'autonomo potere delle regioni di prevedere liberamente — se pure entro i limiti stabiliti dalla legge statale — aliquote della stessa addizionale che possono risultare tra loro diverse.

Del pari è a dirsi in ordine alla eccepita violazione del principio della riserva di legge per la imposizione di prestazioni patrimoniali, e quindi anche dei tributi, contenuto nell'art. 23 della Costituzione.

Invero il potere di accertare la sussistenza delle condizioni per l'automatica applicazione delle maggiorazioni dell'addizionale IRPEF è demandato agli organi tecnici amministrativi (Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli di assistenza sanitaria) dalla legge dello Stato in considerazione della complessità dell'accertamento per individuare gli adempimenti necessari per il rientro dal deficit sanitario, accertamento che deve essere effettuato sulla base di circostanze oggettive che devono (o comunque dovrebbero) essere bene motivate nelle relazioni da redigere e sottoporre ai competenti organi statali e regionali.



Sono invece da ritenere non manifestamente infondati gli ulteriori rilievi di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 53, 97 e 24 della Costituzione.

Come è ben noto ai sensi dell'art. 53 Cost. «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

Trattasi di un principio, fondamentale dell'ordinamento tributario, che ha la duplice funzione di solidarietà (vedi anche art. 2 Cost.), nel senso che ogni cittadino ha il dovere di concorrere alle spese necessarie per il benessere della comunità sostenute dagli enti a tanto preposti (Stato ed enti locali territoriali), e di garanzia, nel senso che la tassazione non può giammai travalicare il limite della capacità economica del contribuente, così salvaguardando il c.d. minimo vitale.

In altri termini la capacità contributiva può essere incisa, salvaguardando il minimo vitale e con criteri di progressività in considerazione della situazione economica del contribuente, solo per la soddisfazione del benessere generale e collettivo che si consegue quando i servizi erogati dagli enti preposti a tutti i cittadini posseggono livelli di efficienza e tempestività tali da produrre situazioni di benessere qualitativo diffuso, assicurando una vita dignitosa e decorosa per la persona.

Ai sensi dell'art. 97 Cost. «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

I principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione comportano che l'imposizione tributaria deve essere improntata alla massima semplicità di normazione ed alla agevole conoscenza dei criteri di controllo affinché siano evitati sperperi dannosi e sia sempre perseguito il bene e l'interesse della comunità.

Dispone infine l'art. 24 Cost. che «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi», sancendo in tal modo, nel campo del diritto tributario, nel quale il principio trova più specifica attuazione con le norme della legge n. 212/2000 (c.d. statuto del contribuente), la piena contestabilità della pretesa impositiva che deve essere garantita dal rispetto dell'obbligo del contraddittorio, della motivazione dei provvedimenti impositivi e della tutela giurisdizionale.

Orbene, per le ragioni di seguito esposte, i predetti principi costituzionali si ritengono violati dalle norme censurate.

Invero, per quanto concerne la violazione dell'art. 53 Cost., dalla semplice lettura delle norme predette risulta incontestabilmente che l'aggravio della imposizione tributaria è fatto discendere non già, come dovrebbe essere, unicamente da una maggiore domanda di assistenza sanitaria, ovvero da maggiori esigenze sanitarie della popolazione, bensì dalla necessità di porre riparo deficit economici generati da cattiva (dolosa o anche solo colposa) amministrazione dei soggetti concretamente preposti alla gestione del servizio sanitario, sì che lo sfioramento dei piani sanitari non può avere alcun collegamento con la capacità contributiva dei cittadini.

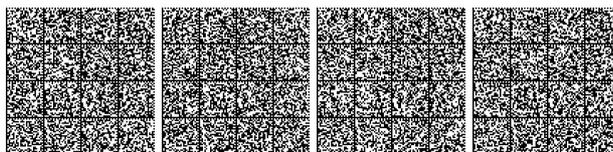
Si legge infatti nei commi 73 e seguenti dell'art. 2, legge n. 191/2009 che le misure previste per porre riparo all'inefficienza del sistema sanitario e all'inadeguatezza dei piani di rientro dal disavanzo sono, tra l'altro:

- 1) il blocco delle assunzioni e del turn-over;
- 2) la sospensione dei trasferimenti statali;
- 3) il divieto di effettuare spese non obbligatorie;
- 4) la decadenza dei direttori generali;
- 5) la nomina del commissario *ad acta*.

Trattasi, come è evidente, di misure del tutto ingiustificabili se la causa del deficit fosse una accresciuta domanda di assistenza sanitaria da parte della popolazione, ma pienamente compatibili con una accertata cattiva amministrazione della sanità.

Del resto la riprova eclatante di quanto affermato la si ritrova leggendo il comma 84 dell'art. 2 cit. là dove è espressamente previsto che, in caso di inadempimento da parte del commissario *ad acta* degli obblighi derivanti dal piano «indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento» il Consiglio dei ministri adotta tutti gli atti necessari per la predisposizione del piano di rientro e la sua attuazione.

Non sembra superfluo, in proposito, a dimostrazione della effettiva sussistenza della *mala gestio* nel settore della sanità, riportare quanto si legge nella relazione del procuratore regionale della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Molise, per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015: «Alla precaria situazione della sanità pubblica in questa regione hanno concorso e concorrono molteplici fattori, tra cui, anche, comportamenti produttivi di danno posti in essere dai soggetti che operano, a diversi livelli, in questo delicato settore dell'attività amministrativa. Tra di essi ... condotte non consone alla deontologia professionale dei principali operatori del settore (medici e personale paramedico) ... atti di citazione per indebita percezione dell'indennità di esclusività ... € 70.926,10 e € 13.857,61 ... rinvio a giudizio



nei confronti di un medico per il reato di cui agli articoli 81 cpv. e 640, comma 2, c.p. ... danno erariale di € 27.145,68 di cui sono chiamati a rispondere ... i Direttori generali ... irregolare erogazione di indennità per l'effettuazione di turni di reperibilità e pagamenti di ore di lavoro straordinarie ad alcuni medici dell'ASREM ... complessivi € 21.388,53 ... chiamati a rispondere anche il Direttore amministrativo e il Direttore sanitario ... spese per consulenze sanitarie molto distanti dal dato previsionale (44% in più) ... ricorrente violazione dell'art. 23 della legge n. 62/2005 in tema di rinnovo per l'approvvigionamento di beni e servizi ... incarichi illecitamente affidati ...».

È conclusivamente da ritenere che, con riferimento all'unico parametro adottato per disciplinare l'entità dell'aumento dell'addizionale regionale all'IRPEF (ovvero la sanità), la legge non adotta il criterio, ragionevole e rispettoso dell'art. 53 Cost., della valutazione della domanda sanitaria della popolazione, ma ancora l'aumento stesso al modo di gestire il servizio sanitario, apprestando rimedi che presuppongono una *mala gestio*, sia essa dolosa od anche solo colposa, in tal modo illegittimamente costringendo i cittadini a pagare un maggiore tributo, per la colpa (o il dolo) dei soggetti che amministrano il servizio sanitario, e ad essere, inoltre, penalizzati per le deficienze del servizio ed il maggiore costo dello stesso.

Non può sottacersi, del resto, che anche nelle sentenze della Corte di giustizia l'equilibrio finanziario non è affatto ritenuto di per sé meritevole di tutela, ma solo in quanto strumentale alla realizzazione della efficienza e continuità dei servizi pubblici che erogano prestazioni di sicurezza sociale, come quello della sanità (Corte di giustizia 23 maggio 2000, Buchner, causa C-104/98) onde devono ritenersi del tutto contrastanti anche con i principi comunitari le norme censurate che, per rimediare alla cattiva gestione del servizio sanitario, impongono maggiori prestazioni tributarie e limitano l'erogazione delle prestazioni sanitarie in danno della popolazione.

In ordine, poi, alla denunciata violazione dell'art. 97 della Costituzione si osserva che i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione comportano l'obbligo da parte della pubblica amministrazione di una trasparente amministrazione del denaro pubblico.

In particolare per quanto concerne le entrate tributarie la trasparenza esige la semplicità della formazione, nonché la conoscibilità dei criteri selettivi di controllo e nei controlli.

Non può di certo considerarsi espressione di detti principi l'adozione di un parametro del tutto discrezionale, quale il mancato raggiungimento degli obiettivi di rientro dai deficit sanitari, rimesso alla valutazione di organi tecnici, senza alcun contraddittorio, che di fatto viene assunto come fattore determinante di una maggiore imposizione tributaria.

È sufficiente, in proposito, la mera disamina del verbale della Riunione congiunta del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, per la regione Molise del 21 novembre 2013, per rendersi conto della evidente lesione, per il palese eccesso di tecnicismo e difetto di motivazione, dei principi di collaborazione e buona fede tra l'Amministrazione e il contribuente che è di fatto completamente estromesso dal procedimento, con grave lesione dei suoi diritti.

Né può omettersi di rilevare, sempre con riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost., che la pubblica amministrazione statale partecipa al giudizio tecnico sullo stato di avanzamento del piano di rientro provvedendo anche alla gestione commissariale, onde è condizionata dalle sue stesse valutazioni, sì che per essa difetta del tutto, quale ente impositore, la condizione di imparzialità nei confronti della regione controllata.

In ordine, infine, alla violazione del diritto della difesa, di cui all'art. 24 Cost. si evidenzia che nei confronti delle valutazioni dei tavoli tecnici non è previsto alcun intervento, o comunque possibilità di contestazione, da parte del contribuente inciso dalla maggiorazione dell'aliquota.

Come è ben noto la contestabilità della pretesa impositiva, ovvero il c.d. diritto di contestare le tasse ingiuste, deve essere garantito dagli obblighi della motivazione e del contraddittorio nonché della tutela giurisdizionale.

Le Sezioni unite della Corte di cassazione, riprendendo quanto già sancito dalla nota sentenza Sopropè della Corte di giustizia (sentenza C 349/07) nonché nella più recente sentenza del 3 luglio 2014 (cause riunite C 129/13 e C 130/13), hanno ribadito che il rispetto dei diritti della difesa e del conseguente diritto di ogni persona di essere sentito prima che sia adottata qualsivoglia decisione che possa incidere negativamente sui suoi interessi, costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione europea.

Né è possibile ritenere che al contribuente sia comunque apprestata una tutela indiretta, assicurata dalla partecipazione dei rappresentanti del governo regionale alle decisioni dei tavoli tecnici che valutano i piani di risanamento, attesa la evidente incompatibilità degli stessi che, avendo formulato i piani stessi, non possono di certo avvertirne i limiti e le inadeguatezze. Non senza considerare, inoltre, gli evidenti limiti ad essi rappresentanti derivanti dalla loro condizione di soggetti politici e, in quanto tali, interessati a deresponsabilizzarsi per non esporsi alla impopolarità.

L'adeguata motivazione dei provvedimenti, il rispetto del contraddittorio e l'uso corretto delle presunzioni sono criteri a cui devono necessariamente essere improntate le decisioni che impongono tributi al fine di consentire che,



con una oculata amministrazione della cosa pubblica, siano evitati sperperi dannosi e le entrate tributarie siano sempre impiegate per conseguire il bene e l'interesse comune.

Nella specie al contribuente non è concesso alcuno strumento per contestare la legittimità e fondatezza della pretesa tributaria, ovvero per verificare l'effettività del mancato raggiungimento degli obiettivi di rientro del disavanzo sanitario, non essendogli nemmeno consentito di conoscere se gli organismi tecnici abbiano congruamente valutato e motivato lo stato di rientro dal deficit sanitario, dovendo solo subire un aggravio tributario con evidente lesione del proprio diritto di difesa.

Non sembra superfluo, infine e con riferimento alle norme di cui si denuncia la incostituzionalità, ricordare la remota, ma pur sempre attuale, affermazione della adita Consulta secondo la quale il controllo della Corte consiste in un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sent. 111/79).

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 86, della legge n. 191/2009 e dell'art. 6, comma 10, del decreto legislativo n. 68/2011 per violazione degli articoli 53, 97 e 24 della Costituzione.

Sospende il presente giudizio e dispone che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del processo ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Campobasso, 3 novembre 2015

Il Presidente Est.: DI NARDO

16C00013





RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato di rettifica relativo all'ordinanza n. 323 del 22 luglio 2015 del Tribunale di Napoli. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a Serie speciale - n. 52 del 30 dicembre 2015).

L'intestazione dell'ordinanza citata in epigrafe, riportata alla pag. 233 della sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, è rettificata come segue:

«Ordinanza del 22 luglio 2015 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da De Luca Vincenzo ed altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri».

16C00025

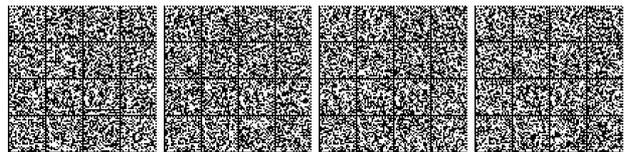
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-04) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

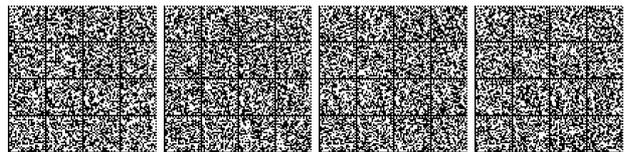
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

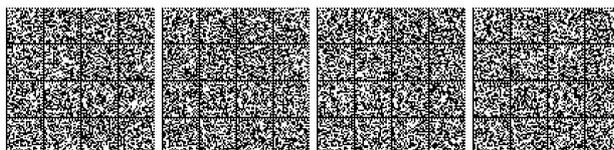
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

