

Sentenza: 21 novembre 2011, n. 310

Materia: Amministrazione pubblica: beni culturali, impiego pubblico; energia, enti locali, caccia

Limiti violati: Artt. 3, 41, 51, 97, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lett. e), g), l), p) e s), e terzo, 122, primo comma, Cost.; art. 106, comma 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 11, comma 1, 14, comma 1, 15, 16, commi 1 e 5, 18, 29, 46, 49 e 50 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002),

Esito: 1) Illegittimità costituzionale degli artt. 14, comma 1, 15, 16, commi 1 e 5, 18, 29, 46 e 50 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002);

2) Cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1, e 49 della legge Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002);

Estensore nota: Paola Garro

Con ricorso spedito per la notifica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 1, 14, 15, 16, commi 1 e 5, 18, 29, 46, 49 e 50 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 41, 51, 97, 117, primo, secondo e terzo comma, e 122, primo comma, della Costituzione.

Preliminarmente, la Corte ha esaminato l'eccezione di inesistenza della notifica del ricorso, sollevata dalla difesa regionale sull'assunto che nei giudizi di costituzionalità non troverebbe applicazione l'art. 55 della legge 18 giugno 2009,

n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile). Tale norma consente all'Avvocatura dello Stato di eseguire la notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali ai sensi della legge 53 del 1994 che legittima gli avvocati ad eseguire direttamente la notificazione, senza l'intermediazione dell'agente notificatore, anche mediante l'utilizzo del servizio postale. Per la Regione, l'art. 55 della legge 69/2009 ha carattere derogatorio e quindi di stretta interpretazione, e pertanto non sarebbe applicabile ai giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Per i giudici, l'eccezione è infondata in quanto la norma in esame ha carattere generale che eccettua dal suo ambito di applicazione solo gli atti giudiziari penali; quanto agli atti relativi ai giudizi di costituzionalità, essi sono compresi nella formula dell'art. 55 in virtù del richiamo operato dall'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale», che, «in quanto applicabili», si osservano nel procedimento davanti alla Corte costituzionale. Inoltre, la norma che estende la possibilità della notifica a mezzo del servizio postale anche all'Avvocatura dello Stato risponde ad una esigenza di rapidità e di semplificazione delle modalità di notifica che è particolarmente avvertita nei giudizi di costituzionalità. Pertanto, il rinvio operato dall'art. 22 della legge 87/1953 da un lato e la *ratio* della norma di cui all'art. 55 della legge 69/2009 dall'altro depongono, per i giudici, a favore dell'applicabilità dell'art. 55 anche ai giudizi di costituzionalità, con il conseguente rigetto dell'eccezione.

L'art. 14 prevede al comma 1 che nelle «more dell'attuazione complessiva di quanto disposto dall'art. 4, comma 7, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario - Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), disciplinante il trasferimento alla Regione dei dipendenti addetti ai servizi amministrativi dell'Azienda forestale regionale (AFOR), la Giunta regionale è autorizzata a coprire i posti vacanti della dotazione organica, disponendo, in sede di programmazione triennale dei fabbisogni, prioritariamente e progressivamente, il trasferimento, nel proprio ruolo organico, dei dipendenti AFOR, già in servizio presso gli uffici regionali alla data di pubblicazione della presente legge, dando precedenza al personale che possiede maggiore anzianità di servizio presso gli uffici regionali, nel rispetto della disciplina in materia contenuta nell'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001». Secondo la difesa regionale, la norma impugnata non innoverebbe rispetto a quanto già previsto dalle leggi regionali n. 20 del 1992 e n. 9 del 2007 poiché i lavoratori trasferiti sarebbero già inquadrati nel ruolo regionale. Per la Corte, invece, la norma censurata contiene due precisazioni che depongono in senso contrario a quanto sostenuto dalla resistente, dal momento che essa precisa che l'intervento legislativo opera nelle more dell'attuazione (e non in semplice attuazione) di quanto previsto dall'art. 4, comma 7, della legge 9/2007, e prevede, altresì, che la Giunta regionale disponga il trasferimento del personale nel proprio ruolo organico, con ciò ammettendo che tale trasferimento non sia ancora avvenuto. Sulla base di tale precisazione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione del principio del pubblico concorso di cui all'art. 97, terzo comma, Cost.

L'art. 15 della legge regionale n. 34 del 2010 dispone che "per eccezionali ragioni di continuità nell'azione amministrativa restano validi gli incarichi dirigenziali conferiti, per la copertura dei posti vacanti, in data anteriore al 17 novembre 2010, ai sensi dell'articolo 10, commi 4, 4-bis e 4-ter, della legge regionale 7 agosto 2002, n. 31, nonché i consequenziali effetti giuridici". L'Avvocatura erariale ricorda che gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 10 della l.r. 31/2002 sono quelli che possono essere conferiti entro limiti percentuali e di tempo stabiliti dalla norma stessa, anche a soggetti esterni all'amministrazione; pertanto, confermando la validità e gli effetti giuridici di tali incarichi, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto si pone in contrasto con l'art. 40, comma 1, lett. f), del d.lgs. 150/2009. Tale ultima norma ha modificato l'art. 19 del d.lgs. 165/2001 aggiungendo il comma 6 ter che prevede l'applicazione dei commi 6 e 6 bis a tutte le amministrazioni dello Stato, comprese anche le Regioni; in particolare, il comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 prevede per i diversi incarichi dirigenziale la durata di tre e di cinque anni. Per la Corte, dal momento che il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni si realizza attraverso la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato, la citata normativa statale che disciplina la materia degli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. In particolare, tra i precetti che rientrano nella materia dell'ordinamento civile, devono ritenersi compresi anche quelli relativi alla durata massima dell'incarico e del relativo contratto, con la conseguenza che l'art. 15 della l.r. 34/2010 è illegittimo per violazione dell' art. 117, secondo comma, lett. l), Cost..

I commi 1 e 5 dell'art. 16 della legge calabrese, che modificano il termine finale entro il quale può essere disposta la stabilizzazione di alcune categorie di lavoratori precari, sono stati impugnati dal Governo per contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nell'art. 17, comma 10, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102. Tale norma stabilisce che nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale a tempo determinato in possesso dei requisiti normativamente previsti per la stabilizzazione. Per i giudici, le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari sono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica poiché si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale. La proroga del termine finale per la stabilizzazione, disposta dalle norme censurate, produce l'effetto di violare tali vincoli: da qui discende la loro illegittimità costituzionale.

L'art. 18 della legge calabrese prevede che per la copertura dei posti di qualifica dirigenziale vacanti nei ruoli della Regione, si proceda tramite corso-concorso a cui possono partecipare i dipendenti regionali in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla qualifica dirigenziale. La Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in linea di continuità con la propria giurisprudenza in tema di deroghe al principio del pubblico concorso che

è nel senso di «consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, purché l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta dal dirigente» (sentenza n. 189 del 2011, in conformità, *ex plurimis*, sentenze n. 108 e n. 52 del 2011, n. 195 del 2010, n. 293 del 2009, n. 363 del 2006). Ma nella norma regionale censurata non sono menzionate né specifiche necessità funzionali - che non possono essere identificate nella generica necessità di coprire posti vacanti - né le modalità di verifica da adottare nel corso-concorso in essa previsto. Per tale motivo la predetta norma è illegittimità in quanto restringe ai soli dipendenti regionali, senza alcuna specificazione e giustificazione, l'accesso ai posti di qualifica dirigenziale nell'amministrazione della Regione Calabria.

La Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge regionale censurata il quale, prevedendo una serie di privilegi per gli enti pubblici, gli enti locali ed i consorzi di sviluppo industriale che intendano proporre iniziative energetiche da fonti rinnovabili, viola i principi fondamentali in materia di energia, nonché gli artt. 3, 41 e 117, commi primo e terzo, Cost.. Per i giudici, invero, le misure previste dalla disposizione incostituzionale si traducono in una distorsione del mercato nel campo della produzione di energia da fonti rinnovabili e pertanto violano il principio fondamentale, presente sia nella normativa statale che in quella comunitaria, per cui la produzione di energia deve avvenire in regime di libera concorrenza, incompatibile con riserve, monopoli e privilegi pubblici.

Ai sensi dell'art. 46 della legge impugnata, le cariche di presidente ed assessore della Giunta provinciale e di sindaco ed assessore comunale compresi nel territorio della Regione sono compatibili con la carica di consigliere regionale, anche in deroga a quanto previsto dall'art. 4 della legge 154/1981 e dell'art. 65 del d.lgs. 267/2000; inoltre, il consigliere regionale che svolge contestualmente anche l'incarico di presidente o assessore della Giunta Provinciale, di sindaco o di assessore comunale deve optare e percepire solo una indennità di carica. Per il ricorrente, la predetta norma viola l'art. 122, primo comma, Cost., in relazione all'art. 65 del d.lgs. 267/2000 nonché gli artt. 117, secondo comma, lett. p), e 51, primo comma, Cost.. Per la Corte, che accoglie la tesi del Governo, la fondatezza dell'odierna questione, prima ancora che dalla violazione di una specifica prescrizione normativa, discende dal contrasto con il principio ispiratore che sta a fondamento sia dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia dell'art. 3 della legge n. 165 del 2004, ovvero il principio del divieto di cumulo. Tale principio consiste, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte *“nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni”*. Nel caso di specie, la Corte rileva che il principio del divieto di cumulo è integralmente disatteso dalla norma regionale impugnata, che stabilisce invece l'opposto principio della

generale compatibilità delle cariche di consigliere regionale e presidente o assessore provinciale, sindaco o assessore comunale. L'art. 46, in conclusione, è incostituzionale per violazione degli artt. 122, primo comma, e 51 Cost., in quanto contraddice, in materia di incompatibilità, un principio generale contenuto nelle norme legislative statali citate, e lede, al contempo, il principio di eguaglianza tra i cittadini nell'accesso alle cariche elettive.

Infine, l'art. 50 della legge regionale n. 34 del 2010, che fissa il calendario venatorio regionale e contiene una disciplina delle specie cacciabili, è dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. poiché, ponendosi in contrasto con quanto stabilito dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), lede la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. Nella norma impugnata non è prevista l'acquisizione del parere preventivo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), parere che è invece obbligatorio per fissare il calendario regionale relativo all'intera annata venatoria. La conseguenza di tale assenza, secondo i giudici, produce la violazione delle norme statali interposte che stabiliscono *standard* minimi ed uniformi di tutela della fauna in tutto il territorio nazionale e dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.