



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 130 del 25/08/2011

RICORSO 29 luglio 2011, n. 81

Declaratoria illegittimità costituzionale art. 5, comma 6, lett. g), e dell'art. 11, comma 1, L.R. 9/2011

per

il Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 22 luglio 2011

ricorrente
contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Bari alla via Lungomare N. Sauro; 33

intimata

per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, lett. g), e dell'art. 11, comma 1, della legge della Regione Puglia del 30 maggio 2011, n. 9, pubblicata nel B.U.R. Puglia del 3 giugno 2011, n. 87, recante "Istituzione dell'Autorità Idrica Pugliese"

per violazione

degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost.

* * * * *

FATTO:

Con legge regionale del 30 maggio 2011, n. 9, pubblicata sul BUR del 3 giugno 2011, n. 87, la Regione Puglia ha istituito l'"Autorità idrica pugliese".

L'art. 5, comma 6, della predetta legge, nel disciplinare le funzioni del Direttore Generale, prevede tra l'altro, alla lettera g), che egli "predispone lo schema di convenzione diretto a regolare i rapporti tra l'Autorità e il gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre all'approvazione del Consiglio direttivo".

L'art. 11 prevede inoltre, al primo comma, che "il personale assunto a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 presso l'ATO Puglia è trasferito all'Autorità idrica pugliese, che provvede all'inquadramento nello stesso profilo professionale e relative attribuzioni economiche".

Le suddette disposizioni si espongono a censure di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di DIRITTO:

1. La disposizione contenuta nell'art. 5, comma 6, lett. g), della legge regionale in esame, che prevede che il Direttore Generale predisponga lo schema di convenzione diretto a regolare i rapporti tra Autorità e gestore del servizio idrico integrato, da sottoporre poi all'approvazione del Consiglio direttivo, si pone in contrasto con la normativa statale di riferimento, che attribuisce attualmente tale compito all'Agenzia Nazionale per la regolazione e la vigilanza sulle risorse idriche (analogamente a quanto previsto, nella normativa previgente, per il Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche - CO.VI.R.I., poi sostituito dalla Commissione Nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche - CO.N.VI.R.I.), e non al Direttore Generale dell'Autorità.

Invero, l'art. 161, comma 4, lett. c), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 15, D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, stabiliva espressamente che il COVIRI "predisporre con delibera una o più convenzioni tipo di cui all'articolo 151 (e cioè una o più convenzioni tipo per disciplinare i rapporti fra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato: n.d.r.), e la trasmette al Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare, che la adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano".

Tale disposizione ha comportato la abrogazione implicita, per incompatibilità, dell'art. 151 del d.lgs. 152/06, nella parte in cui attribuiva alle Autorità d'ambito la funzione di predisporre tali convenzioni. La ratio della novella legislativa introdotta dal d.lgs. n. 4/08 è chiaramente quella di garantire gli standards minimi ed uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale.

Il successivo art. 9 bis del d.l. 28 aprile 2009, 39, introdotto dalla legge di conversione 24 giugno 2009, n. 77, ha poi soppresso il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, sostituendolo con la Commissione Nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, ma ha devoluto a quest'ultima Commissione le stesse funzioni già attribuite al soppresso Comitato.

Conseguentemente, il compito di redigere una o più convenzioni-tipo per la regolazione dei rapporti tra Autorità e gestore è stata trasferita ad essa CONVIRI.

Da ultimo, il recente art. 10, comma 11, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge con la l. 12 luglio 2011, n. 106, ha istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, trasferendole le funzioni già attribuite alla Commissione Nazionale per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche (art. 10, comma 15). In particolare - nell'ambito delle sue generali funzioni in tema di contratti di servizio, di definizione degli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, di monitoraggio delle prestazioni e di controllo degli aspetti tariffari - l'Agenzia ha il compito di predisporre "una o più convenzioni tipo di cui all'articolo 151 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152" (art. 10, comma 14, lett. b, d.l. n. 39 del 2011), e cioè - come già detto - una o più convenzioni tipo per disciplinare i rapporti fra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato.

L'exkursus normativo dimostra dunque che in base alla normativa statale, a far corso dalla data di entrata del d.lgs. n. 4/08, devono intendersi superate le originarie previsioni che attribuivano all'Autorità di ambito il compito di redigere ed approvare lo schema di convenzione di cui trattasi, essendo state le relative funzioni attribuite al CO.VI.R.I.; e tale attribuzione è stata poi devoluta prima alla CONVIRI, ed infine (ed espressamente) alla neo-istituita Agenzia, ai sensi del citato art. 10, comma 14, lett. b), del d.l. n. 39 del 2009.

Le norme statali afferiscono alla materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, con la conseguenza che le sue disposizioni sono inderogabili per il legislatore regionale. Da ciò consegue altresì l'illegittimità costituzionale della disposizione contenuta nella legge regionale

impugnata che, ispirandosi verosimilmente alle abrogate previsioni dell'art. 151, d.lgs. n. 152/06, attribuisce al Direttore Generale dell'Autorità idrica pugliese le funzioni che la vigente normativa statale attribuisce all'Agenzia istituita dall'art. 10, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011.

Questi principi sono stati già affermati da codesta Ecc.ma Corte Costituzionale nell'ambito di una controversa di analogo contenuto, attinente alla legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 14, della l.r. Liguria n. 39 del 2008 (che attribuiva alla Giunta regionale la competenza ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006), in relazione al quadro normativo di riferimento, rimasto sostanzialmente invariato, stabilito dal nuovo testo dell'art. 161 dello stesso d.lgs.. Ed invero, con la sentenza n. 325/10 emessa il 17 novembre 2010 nell'ambito di tale giudizio, codesta Ecc.ma Corte - dopo aver riconosciuto che il novellato comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006 ha "tacitamente abrogato detto art. 151", e che la sostituzione del COVIRI con la CONVIRI non ha sostanzialmente modificato il quadro giuridico di riferimento - ha affermato che la prospettata questione di legittimità costituzionale è fondata, in quanto "la disciplina del servizio idrico integrato va ascritta alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie 'tutela della concorrenza' e 'tutela dell'ambiente' (sentenza n. 246 del 2009) e, pertanto, è inibito alle Regioni derogare a detta disciplina. Nella specie, la Regione è intervenuta, appunto, in tali materie, dettando una disciplina che si pone in contrasto con quella statale, in quanto attribuisce alla Giunta regionale una serie di competenze amministrative spettanti - come invece dispongono le norme interposte evocate dalla ricorrente - al COVIRI (ora CONVIRI). Risulta così violato l'evocato parametro costituzionale, che riserva allo Stato la competenza legislativa nella materia 'tutela dell'ambiente' (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost." (in senso analogo, con riguardo alla competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e per l'inderogabilità della relativa disciplina statale, cfr. da ultimo, tra le tante, Corte Cost., 142/10; 29/10; 307/09; 246/09).

2. Parimenti illegittimo è l'art. 11 della legge regionale impugnata, che prevede che tutto il personale assunto a tempo indeterminato dall'ATO Puglia venga trasferito presso l'Autorità idrica pugliese, a prescindere dalla circostanza che esso sia stato inquadrato nel comparto pubblico con procedura selettiva concorsuale o meno.

2.1. Tale disposizione non è coerente con l'art. 17, commi da 10 a 13, del d.l. 10 luglio 2009, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102 che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabilisce, per il personale non dirigente, tassativa modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti, precludendo quindi alle amministrazioni ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo, a decorrere dal gennaio 2010. La predetta norma statale di riferimento costituisce disposizione di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, alla quale il legislatore regionale è tenuto ad adeguarsi, ai sensi dell'art. 117, f terzo comma, Cost. Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata che, nel prevedere l'inquadramento generalizzato nei ruoli della nuova Autorità del personale a tempo indeterminato in servizio presso il soppresso ATO, contrasta con le predette norme di principio della legislazione statale.

2.2. La norma regionale in esame viola anche il principio di uguaglianza dettato dall'art. 3 Cost. perché, senza nessun ragionevole motivo, consente al solo personale a tempo indeterminato assunto presso l'ATO Puglia di essere inquadrato nei ruoli della neo-istituita Autorità, prescindendo dalla regola della selezione concorsuale che si impone invece per la generalità dei pubblici dipendenti.

2.3. Nel privilegiare il personale già in servizio presso l'ATO Puglia, rispetto ad altri possibili aspiranti all'assunzione presso la neoistituita Autorità, la norma viola anche l'art. 51 Cost., secondo cui "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici...in condizioni di eguaglianza,

secondo i requisiti stabiliti dalla legge".

2.4. L'automatico e generalizzato inquadramento di tutti i dipendenti a tempo indeterminato in servizio presso l'ATO Puglia nei ruoli dell'istituenda Autorità idrica pugliese viola altresì la regola di accesso agli impieghi pubblici tramite concorso pubblico stabilita dall'art. 97, comma 3, Cost., a tutela non solo del diritto dei potenziali aspiranti a poter partecipare alla relativa selezione, ma anche dell'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori mediante una selezione aperta alla partecipazione di coloro che siano in possesso dei prescritti requisiti, a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Con specifico riferimento a tale principio, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha costantemente affermato che "il principio del pubblico concorso costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni pubbliche, da rispettare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza. Tale principio si è consolidato nel senso che le eventuali deroghe possono essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico"; né la deroga a questo principio può essere giustificata dalla semplice esistenza di un pregresso rapporto di servizio con il personale interessato alla stabilizzazione, atteso che "al di là della personale aspettativa degli aspiranti, non risulta sussistere alcun motivo di pubblico interesse che possa legittimare una deroga al principio del concorso aperto a soggetti esterni all'amministrazione. In particolare, non è desumibile dalle funzioni amministrative ed esecutive svolte da questo personale alcuna peculiarità che possa giustificare una prevalenza dell'interesse ad una sua stabilizzazione presso gli uffici consiliari rispetto a quello di assicurare l'accesso all'impiego pubblico del più capaci e meritevoli ed, in tal senso, l'imparzialità ed il buon andamento della amministrazione regionale" (Corte Cost., 3 marzo 2006, n. 81, che richiama, tra le altre, le sentenze n. 159 del 2005 e nn. 205 e 34 del 2004. Nello stesso senso, da ultimo, Corte Cost., 18 febbraio 2011, n. 52).

* * * * *

P.Q.M.

il Presidente del Consiglio dei Ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti

CONCLUSIONI

"Voglia l'Ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma, 6, lett. g), e l'art. 11, comma 1, della legge della Regione Puglia del 30 maggio 2011, n. 9, pubblicata nel B.U.R. Puglia del 3 giugno 2011, n. 87, recante "Istituzione dell'Autorità Idrica Pugliese", per violazione degli artt. 3, 51, 97, e 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositano:

- 1) copia della legge regionale impugnata;
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 22 luglio 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 29 luglio 2011

L'Avvocato dello Stato
Alessandro De Stefano
PARTE SECONDA

