CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **72/2015** (ECLI:IT:COST:2015:72)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **ZANON**
Camera di Consiglio del **15/04/2015**; Decisione del **15/04/2015**
Deposito del **30/04/2015**; Pubblicazione in G. U. **06/05/2015**
Norme impugnate: Art. 21, c. 5°, del decreto legge 06/07/2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 15/07/2011, n. 111.
Massime: **38339**
Atti decisi: **ord. 190/2014**

ORDINANZA N. 72

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, nel procedimento vertente

tra Tafuri Gaetano e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con ordinanza del 25 ottobre 2013, iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 15 aprile 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con l'ordinanza menzionata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 70, 77, 97 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111;

che tale disposizione prevede, per finalità di contenimento della spesa pubblica e con lo scopo di assicurare l'organico completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, che tutte le funzioni e i compiti delle gestioni commissariali governative ferroviarie siano attribuite alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; e che, a far data dall'entrata in vigore del decreto-legge in cui la disposizione è inserita, i commissari governativi nominati cessino dall'incarico e dall'esercizio delle funzioni;

che la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nel corso di un giudizio instaurato da T.G. per impugnare, innanzi al TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, il provvedimento con il quale gli era stato revocato, con provvedimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'incarico di commissario governativo della gestione commissariale governativa della Ferrovia Circumetnea;

che, in seguito a tale impugnazione, il provvedimento veniva sospeso, con decreto presidenziale del 21 giugno 2011, n. 789;

che, prima che la misura cautelare potesse venir discussa in contraddittorio tra le parti, è intervenuto il d.l. n. 98 del 2011, come convertito, contenente la norma impugnata;

che, con ordinanza n. 1021 del 26 luglio 2011, il TAR ha dichiarato improcedibile la domanda cautelare in ragione del mutato quadro normativo, sicché il ricorrente ha notificato ulteriori motivi aggiunti di impugnazione avverso il provvedimento − formalmente normativo, ma ritenuto sostanzialmente amministrativo − contenuto nell'art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nonché avverso gli atti con i quali il Ministero ha dato immediata esecuzione alla previsione normativa, sollevando eccezione di illegittimità costituzionale del citato art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011;

che tale eccezione è stata accolta dal TAR adito, che ha sollevato la relativa questione con ordinanza del 25 ottobre 2013;

che il giudice rimettente, in punto di rilevanza, osserva che il ricorso sarebbe stato certamente accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati, se la sopravvenienza, nel corso del giudizio, della disposizione normativa censurata non si fosse posta come ostacolo insuperabile all'accoglimento dell'impugnativa, stante la chiarezza e la perentorietà del testo, nonché per l'evidente impossibilità di interpretazioni differenti da quelle prima facie emergenti ovvero costituzionalmente orientate, con conseguente necessità di dichiarare improcedibile il ricorso, per sopravvenuta carenza di interesse;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente dubita, in primo luogo,

della compatibilità della norma impugnata con i parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost., evidenziando che il ricorrente sarebbe l'unico commissario governativo in carica, e quindi l'unico a dover cessare dall'incarico, in applicazione dell'art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, norma asseritamente destinata a non trovare ulteriori applicazioni in futuro, non potendo essere istituite – per effetto, da ultimo, delle disposizioni del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) – altre ferrovie in gestione commissariale governativa;

che, secondo il rimettente, la norma impugnata si presenterebbe perciò come una non rituale legge-provvedimento, riguardante nella realtà un solo soggetto − ad onta del numero plurale più volte utilizzato nel testo normativo − e mossa dall'obbiettivo peculiare di determinare la decadenza del ricorrente dall'incarico ricoperto, con violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e buon andamento (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 267 del 2007);

che, sempre rispetto all'art. 3 Cost., con particolare riferimento al principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, emergerebbe, ad avviso del rimettente, una contraddizione ed un salto logico tra il preambolo del d.l. n. 98 del 2011 e la norma impugnata, non comprendendosi come la cessazione dall'incarico dell'ultimo commissario governativo possa concorrere alla stabilizzazione finanziaria e al contenimento della spesa pubblica, eseguire un impegno assunto in sede comunitaria, ovvero costituire uno stimolo fiscale;

che il giudice rimettente dubita, inoltre, della compatibilità della norma impugnata con i parametri di cui agli artt. 24, 25 e 113 Cost., poiché ulteriore effetto o scopo indiretto della norma, ritenuto non perseguibile, sarebbe stato quello di evitare le imminenti decisioni cautelari e di merito, dalla amministrazione temute come presumibilmente sfavorevoli, eludendone quindi il contenuto precettivo (viene ancora richiamata la sentenza di questa Corte n. 267 del 2007);

che, infine, il giudice rimettente dubita della conformità della norma censurata con i parametri di cui agli artt. 70 e 77 Cost., essendo, a suo dire, evidente come tale norma non sia sussumibile tra i casi straordinari di necessità e urgenza che abilitano il Governo a derogare eccezionalmente all'ordinario riparto costituzionale delle funzioni legislative; in particolare, la mancanza del requisito della necessità e dell'urgenza deriverebbe dall'assenza di qualunque nesso tra procedura di trasferimento dei compiti alle Regioni ed eliminazione delle gestioni commissariali governative;

che nel giudizio è intervenuto – con atto depositato il 25 novembre 2014 – il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale, e prospettando, in via preliminare, l'inammissibilità della stessa, per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 70, 77, 97 e 113 della Costituzione, dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111;

che, ad avviso del rimettente, tale disposizione – nelle forme di una non rituale "legge-provvedimento", disomogenea rispetto agli obiettivi del decreto-legge in cui è inserita, priva dei richiesti requisiti di necessità e urgenza – dietro il proclamato obbiettivo di consentire il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, avrebbe lo scopo reale di determinare la decadenza del ricorrente dalle funzioni di commissario governativo della Ferrovia Circumetnea, con

l'ulteriore traguardo di incidere sul giudizio in corso, evitando le imminenti decisioni cautelari e di merito, dalla amministrazione temute come presumibilmente sfavorevoli;

che tuttavia, con riferimento alle censure relative alla violazione degli artt. 3, 24, 25, 97 e 113 Cost., la disposizione legislativa censurata, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente, non si presenta affatto nelle forme della legge-provvedimento, secondo i caratteri enucleati dalla giurisprudenza di questa Corte, non mostrando un contenuto particolare e concreto (ex plurimis, sentenze n. 20 del 2012 e n. 270 del 2010) né, perciò, producendo direttamente effetti nei confronti di destinatari determinati o di numero limitato (ex multis, sentenze n. 275 e n. 154 del 2013 e n. 94 del 2009);

che essa infatti interviene, per il passato, sulle gestioni commissariali governative esistenti – a prescindere dalla questione, meramente fattuale, relativa al loro numero odierno – facendo cessare dagli incarichi e dalle funzioni i commissari governativi nominati, e, per il futuro, disegna un nuovo assetto delle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, attribuendone tutte le funzioni e i compiti in capo alla Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per favorire l'organico completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti amministrativi in materia;

che è quindi la disposizione censurata ad impedire l'istituzione di nuovi organismi, analoghi a quello cui era preposto il ricorrente nel giudizio a quo, e che, sotto questo profilo, essa non costituisce affatto, come invece asserito dal giudice rimettente, un inutile doppione di disposizioni già esistenti, giacché il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), non contiene, per parte sua, alcuna norma di divieto espresso di istituzione di nuove gestioni commissariali, mantenendone la possibilità teorica fino al definitivo passaggio delle funzioni di amministrazione alle Regioni;

che la norma censurata costituisce il tassello finale di un progetto riformatore di ampio respiro, di cui si cerca di favorire la definitiva e piena realizzazione con il superamento delle ferrovie in gestione commissariale governativa, e del quale la specifica norma censurata – che comporta la decadenza dei commissari governativi in carica – costituisce una mera e inevitabile conseguenza;

che il descritto inquadramento dell'intervento normativo censurato rende ultroneo il vaglio di costituzionalità imposto dalla giurisprudenza di questa Corte sugli atti aventi natura di leggi-provvedimento, non essendo configurabile né la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, prospettata dal rimettente, in relazione all'arbitrarietà ed alla non ragionevolezza della disciplina denunciata, né l'asserita lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo (sentenza n. 64 del 2014);

che, dunque, le censure relative alla presunta violazione degli artt. 3, 24, 25, 97 e 113 Cost. sono manifestamente infondate;

che, quanto alla asserita violazione degli artt. 70 e 77 Cost., i presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo (sentenza n. 22 del 2012), e il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, va comunque limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (ex plurimis, sentenze n. 10 del 2015 e n. 22 del 2012);

che, nel caso in esame, la notoria situazione di emergenza economica posta a base del d.l. n. 98 del 2011, che ha ad oggetto «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»,

consente di escludere che esso sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti in parola;

che, inoltre, la norma impugnata, inserita già nel testo originario del d.l. n. 98 del 2011 e non modificata nel corso del procedimento di conversione del medesimo, non appare affatto dissonante rispetto al contenuto e alla materia di detto decreto-legge;

che, infatti, con tale norma, come è stato esplicitato nel corso dei lavori preparatori della legge di conversione, si è inteso perseguire lo scopo di contenimento della spesa pubblica e di completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa (come previsto dall'art. 8, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 422 del 1997);

che la soluzione adottata appare coerente con queste finalità, a loro volta armonicamente collegate agli obiettivi perseguiti con l'intero atto normativo introdotto in via di urgenza ed ai presupposti costituzionali su cui esso si fonda, sicché non risulta la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata dal complesso del decreto-legge in cui è inserita (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007);

che, anche sotto questo profilo, la questione va dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 70, 77, 97 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.