



GIUNTA REGIONALE CAMPANIA

SETTORE LEGISLATIVO

Rassegna sulle sentenze della Corte Costituzionale che interessano la Regione Campania

I. Telecomunicazioni

- a) Sentenza n. 324 del 2003

II. Governo del territorio

- a) Sentenza n. 315 del 2003
- b) Sentenza n. 199 del 2004
- c) Sentenza n. 196 del 2004
- d) Sentenza n. 49 del 2006
- e) Sentenza n. 314 del 2007
- f) Sentenza n. 9 del 2008
- g) Sentenza n. 51 del 2008
- h) Sentenza n. 121 del 2010
- i) Sentenza n. 312 del 2010

III. Tributi e tasse

- a) Sentenza n.311 del 2003

IV. Tutela della salute

- a) Sentenza n. 307 del 2003
- b) Sentenza n. 467 del 2005
- c) Sentenza n. 119 del 2006
- d) Sentenza n. 292 del 2012
- e) Sentenza n. 79 del 2013
- f) Sentenza n. 132 del 2013
- g) Sentenza n. 152 del 2013
- h) Sentenza n. 180 del 2013

V. Finanza regionale

- a) Sentenza n. 425 del 2004
- b) Sentenza n. 286 del 2004
- c) Sentenza n. 390 del 2004
- d) Sentenza n. 417 del 2005
- e) Sentenza n. 137 del 2007
- f) Sentenza n. 141 del 2007
- g) Sentenza n. 156 del 2007
- h) Sentenza n. 157 del 2007
- i) Sentenza n. 431 del 2007
- j) Sentenza n. 160 del 2009
- k) Sentenza n. 215 del 2009
- l) Sentenza n. 156 del 2010
- m) Sentenza n. 70 del 2012
- n) Sentenza n. 309 del 2012
- o) Sentenza n. 28 del 2013

VI. Organizzazione e ordinamento amministrativo regionale

- a) Sentenza n. 388 del 2004
- b) Sentenza n. 237 del 2004
- c) Sentenza n. 15 del 2004
- d) Sentenza n. 378 del 2005
- e) Sentenza n. 95 del 2007

11/7/2013

- f) Sentenza n. 188 del 2007
- g) Sentenza n. 4 del 2010
- h) Sentenza n. 100 del 2010
- i) Sentenza n. 326 del 2010
- j) Sentenza n. 69 del 2011
- k) Sentenza n. 118 del 2013

VII. Attività produttive

- a) Sentenza n. 14 del 2004
- b) Sentenza n. 12 del 2004
- c) Sentenza n. 98 del 2007
- d) Sentenza n. 1 del 2008
- e) Sentenza n. 372 del 2008
- f) Sentenza n. 123 del 2010

VIII. Turismo

- a) Sentenza n. 214 del 2006
- b) Sentenza n. 88 del 2007

IX. Università

- a) Sentenza n. 102 del 2006

X. Demanio

- a) Sentenza n. 90 del 2006
- b) Sentenza n. 235 del 2011

XI. Protezione civile

- a) Sentenza n. 82 del 2006

XII. Professioni

- a) Sentenza n. 424 del 2006
- b) Sentenza n. 289 del 2007
- c) Sentenza n. 91 del 2013

XIII. Tutela dell'ambiente

- a) Sentenza n. 314 del 2009
- b) Sentenza n. 1 del 2010
- c) Sentenza n. 67 del 2010
- d) Sentenza n. 44 del 2011

- XIV. Trasporti
a) Sentenza n. 223 del 2010
- XV. Servizi pubblici locali
a) Sentenza n. 325 del 2010
- XVI. Energia
a) Sentenza n. 331 del 2010
b) Sentenza n. 70 del 2013
- XVII. Stranieri
a) Sentenza n. 61 del 2011

Telecomunicazioni

- Sentenza n. 324 del 15 ottobre 2003

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: comunicazione ed emittenza radiotelevisiva

Limiti violati: articoli 117, terzo comma (ordinamento della comunicazione) e 118 della Costituzione; legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e televisivo) integrata dalla successiva legge 30 aprile 1998, n. 122 (Differimento di termini previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, relativi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive) e parzialmente modificata dalla legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), articolo 8, primo comma, lettere a) e c)

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articolo 11, comma 3, lettera i) legge Regione Campania 1° luglio 2002, n. 9 (Norme in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva ed istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni -CO.RE.COM)

Esito: illegittimità costituzionale art. 11, comma 3 lett. i) l.r. 9/2002

Annotazioni: Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale avverso l'articolo 11, comma 3, lettera i), della legge della Regione Campania 1° luglio 2002, n. 9 (Norme in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva ed istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni - CO.RE.COM.) perché invasiva della competenza legislativa regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione. La disposizione censurata stabilisce che la Giunta regionale, in mancanza di un «atto legislativo» del Consiglio regionale e fino alla approvazione di «una legge organica sul sistema integrato della comunicazione in Campania», disciplini con regolamento «la localizzazione e l'attribuzione dei siti di trasmissione delle reti pubbliche per l'emittenza radiotelevisiva e per le telecomunicazioni e gli strumenti di sostegno eventualmente necessari». Il Governo ricorrente, pur riconoscendo che il terzo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione prevede una competenza legislativa concorrente fra Stato e Regione in tema di «ordinamento della comunicazione», deduce dall'articolo 2, comma 6, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e televisivo) l'esistenza di un principio fondamentale in base al quale «la localizzazione e l'attribuzione dei siti» sarebbe riservata all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, «che provvede sentite le Regioni». Da ciò la richiesta della dichiarazione di illegittimità della norma regionale impugnata.

La questione, secondo la Corte, è fondata.

L'Avvocatura dello Stato ritiene incostituzionale la norma impugnata sulla base di una lettura solo parziale della legislazione vigente in materia. Infatti la legge n. 249 del 1997, invocata dalla difesa erariale quale fonte dei principi fondamentali della materia «ordinamento della comunicazione», integrata dalla successiva legge 30 aprile 1998, n.

122 (Differimento di termini previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, relativi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive) prevede un potere consultivo delle Regioni nella elaborazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze. Questo assetto normativo è stato successivamente modificato ed integrato nel senso di un parziale ampliamento del ruolo delle Regioni nella materia. Infatti la legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), all'articolo 8, primo comma, lettere a) e c), attribuisce esplicitamente alla competenza delle Regioni - seppur «nel rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, nonché dei criteri e delle modalità fissati dallo Stato, fatte salve le competenze dello Stato e delle autorità indipendenti» - in particolare «l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti di radiodiffusione, ai sensi della legge 31 luglio 1997, n. 249 ...», nonché «le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di cui al presente articolo in conformità a criteri di semplificazione amministrativa ...». Al tempo stesso, il quarto comma dell'articolo 8 della legge 22 febbraio 2001, n.36, riconosce alle Regioni un potere di definire «le competenze che spettano alle Province e ai comuni, nel rispetto di quanto previsto dalla legge 31 luglio 1997, n. 249», nelle diverse materie di cui al primo comma del medesimo articolo 8. A sua volta, il decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito con modificazioni in legge dall'articolo 1 della legge 20 marzo 2001, n. 66, prevede all'articolo 2, commi 1 e 1-bis, alcuni poteri pianificatori di Regioni e comuni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di radiodiffusione e di installazione degli impianti di telefonia mobile, in attesa dell'attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale.

Questo esplicito riconoscimento, già nella legislazione statale vigente prima della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, di poteri - seppur limitati e parziali - delle Regioni e degli enti locali in tema di determinazione della localizzazione dei siti di trasmissione, trova conferma, secondo la Corte, anche nei piani di assegnazione dei diversi tipi di frequenze adottati dalla stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tali piani, infatti, non solo fanno riferimento all'integrazione dell'articolo 2, comma 6, della legge 31 luglio 1997, n. 249, ad opera delle norme successive, ma prevedono espressamente la possibilità che i siti individuati nel piano nazionale di assegnazione delle frequenze possano subire variazioni «a seguito di segnalazioni da parte delle Regioni successive all'adozione del Piano» e disciplinano in termini specifici la sostituzione dei siti individuati nel Piano con «siti equivalenti»

In conclusione, secondo la Corte, già nella legislazione precedente la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, risultava espressamente riconosciuto un ruolo, per quanto limitato, delle Regioni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione. Tale ruolo è oggi ancor più innegabile sulla base dell'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede fra le materie di legislazione concorrente, non soltanto il «governo del territorio» e la «tutela della salute», ma anche l'«ordinamento della comunicazione».

Conseguentemente, non può escludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Non può peraltro sfuggire che la disposizione impugnata, attribuisce l'esercizio di questa competenza, «se il Consiglio non provvede con proprio atto legislativo», ad un regolamento regionale adottato dalla Giunta regionale, «sentita la Commissione consiliare competente», regolamento che resterà in vigore «fino a quando il Consiglio regionale non approva una legge organica sul sistema integrato della comunicazione in Campania». Una previsione del genere contrasta anzitutto con la mancanza di una nuova disciplina statutaria relativa al potere regolamentare delle Regioni, in particolare in quanto esso è attribuito alla

Giunta regionale, secondo quanto questa Corte ha già affermato (sentenza n. 313 del 2003).

Inoltre, nella disposizione impugnata l'esercizio del potere regolamentare, in funzione «suppletiva» del mancato esercizio del potere legislativo, viene meramente autorizzato dalla legge regionale, che peraltro non delimita o indirizza in alcun modo il suddetto potere regolamentare. E ciò malgrado che l'ambito oggettivo in cui tale potere regolamentare sarebbe chiamato ad incidere, in termini di assoluta fungibilità rispetto alla fonte legislativa regionale, risulti caratterizzato da riserve di legge che la Costituzione stabilisce per l'allocazione e la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo (articolo 118, secondo comma, della Costituzione), nonché per discipline che incidano su alcune rilevanti situazioni soggettive (diritto all'informazione, attività di impresa).

Governo del territorio

- Sentenza n. 315 del 2003

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: - Edilizia e urbanistica - Istituzione del registro tecnico urbanistico dei fabbricati
- Nomina del tecnico incaricato della tenuta e dell'aggiornamento del registro

Limiti violati:, articoli 3, primo comma; 42, secondo comma; 97, primo comma; 117, secondo comma, lettera l) «ordinamento civile», e terzo comma della Costituzione ed i principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: articoli 2,4, 5, commi 2 e 3, 7 e 8 legge della Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27, (Istituzione del registro storico-tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità)

Esito del giudizio: illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5, commi 2 e 3, e 8 l.r. n.27/2002

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 42, secondo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l) e terzo, della Costituzione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale avverso gli articoli 2, 4, 5, commi 2 e 3, 7 e 8 della legge Regione Campania 22 ottobre 2002 n. 27 (Istituzione del registro storico-tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità). Il ricorrente premette che la legge oggetto di censura prevede, all'articolo 1, che “ per ogni fabbricato, pubblico o privato, sia istituito un registro”, per la cui tenuta ed aggiornamento, secondo quanto previsto dall'articolo 2, il proprietario del fabbricato deve costituire un rapporto di lavoro autonomo con un tecnico, definito «tecnico incaricato», appartenente a determinate categorie professionali; che, ai sensi del successivo articolo 3, della nomina di questo deve essere data comunicazione alla amministrazione comunale competente per territorio alla quale deve essere altresì inviata annualmente una «scheda di sintesi del contenuto del registro e degli allegati». L'articolo 4 indica i compiti che il tecnico incaricato deve svolgere, mentre l'articolo 5 commina sanzioni in caso di violazione delle norme di cui ai precedenti articoli 2, 3 e 4; l'articolo 7 prevede l'obbligo a carico dell'ufficiale rogante di verificare, in caso di «trasferimento di diritto reale sul fabbricato o parte di esso», l'esistenza del registro e la nomina del tecnico incaricato, dando comunicazione al comune interessato se la verifica è negativa. L'articolo 8 attribuisce, infine, alla Giunta regionale il compito di approvare, «sentiti gli ordini ed i collegi professionali tecnici», il regolamento attuativo della legge, nel quale saranno, fra l'altro, specificate le tariffe concordate con i rappresentanti dei richiamati ordini e collegi professionali. Così sintetizzato il contenuto della legge, il ricorrente ritiene che essa contrasti con i menzionati parametri costituzionali. In particolare, le norme impugnite altererebbero la disciplina codicistica in tema di rapporti contrattuali e diritti reali, incidendo, altresì, sulle disposizioni statali in materia di beni pubblici e causando, inoltre, disuguaglianze e turbative all'andamento dell'attività amministrativa. Il ricorrente, pur non negando che la raccolta di documentazione su ciascun fabbricato possa rispondere ad un interesse sia della generalità che dei singoli proprietari, esclude che rientri nella competenza del

legislatore regionale imponere l'obbligo di stipulare contratti, prevederne il contenuto, introdurre doveri a carico del notaio e dell'ufficiale rogante, nonché porre limitazioni al regime di utilizzazione e circolazione dei beni. Le disposizioni impugnate - ad avviso dell'Avvocatura - neppure potrebbero trovare un loro fondamento costituzionale nella competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», potendo questa essere esercitata solo entro i limiti posti dalla legge dello Stato, cui è affidato il compito di contemperare le esigenze del «governo del territorio» con quelle della autonomia privata e del diritto di proprietà. Conclude il ricorrente osservando che l'obiettivo della «pubblica e privata incolumità» è d'altro canto perseguito, almeno in via prioritaria, dallo Stato, secondo quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.- Ad avviso della resistente, Regione Campania, le norme censurate non violerebbero la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile», avendo la stessa Corte riconosciuto, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, come anche in tale materia vi sia spazio per interventi legislativi regionali, ove questi siano - come nella specie - in stretta connessione con materie di competenza regionale e rispondano al criterio di ragionevolezza. La legge regionale impugnata, d'altro canto, non disciplinerebbe il contenuto del rapporto tra proprietario del fabbricato e tecnico incaricato, ma riguarderebbe l'istituzione del registro dei fabbricati, sicuramente inerente la materia urbanistico-edilizia, di esclusiva competenza regionale. Peraltro, se anche si ritenesse l'intervento legislativo censurato riconducibile alla materia del «governo del territorio», oggetto di potestà legislativa concorrente, nondimeno esso dovrebbe ritenersi legittimo, rientrando nelle competenze della regione in siffatta materia la previsione, in considerazione delle peculiarità geomorfologiche del proprio territorio e della precarietà della situazione edilizia ivi riscontrabile, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, di una disciplina più rigorosa di quella generale, che contempli la istituzione del registro dei fabbricati e le norme relative alla sua tenuta ed alle informazioni che esso deve riportare. Tale più rigorosa disciplina, in quanto giustificata dalla esigenza di tutelare la sicurezza pubblica e privata, non si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, il quale certo non impedisce che situazioni diverse siano diversamente regolate, in ragione della specificità delle condizioni che determinano l'intervento legislativo. Dovrebbe infine escludersi - ad avviso ancora della Regione Campania - che la normativa impugnata rientri nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dovendo questa intendersi riferita, secondo l'indirizzo interpretativo della Corte costituzionale, al solo settore relativo alle misure riguardanti la prevenzione dei reati ed il mantenimento dell'ordine pubblico.

Successivamente, con unico atto, sono intervenuti nel giudizio prima, l'Associazione Proprietari Utenti (APU), Federazione di Napoli, ed il Sindacato Unitario Nazionale Inquilini ed Assegnatari (SUNIA), svolgendo argomentazioni in ordine alla ammissibilità del proprio intervento e concludendo per la declaratoria di infondatezza della questione di legittimità costituzionale e poi la Confedilizia, motivando l'ammissibilità del proprio intervento e concludendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

In ordine a detti interventi la Corte, preliminarmente, dichiara l'inammissibilità degli stessi considerato che, secondo la sua costante giurisprudenza nei processi costituzionali in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (ex multis sentenze n. 49 del 2003 e n. 510 del 2002).

Sempre in via preliminare, la Corte ha dichiarato la inammissibilità del ricorso nella parte relativa alla impugnazione degli articoli 2 e 7 della legge Regione Campania n. 27 del 2002. La delibera di impugnazione, adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione dell'11 dicembre 2002, richiama, infatti, recependone integralmente il contenuto, la proposta del Ministro per gli affari regionali nella quale le censure di illegittimità costituzionale sono inequivocamente riferite ai soli articoli 4, 5, commi 2 e 3, e 8 della legge. La delibera stessa è pertanto inidonea - secondo la giurisprudenza della Corte - a fondare il ricorso governativo con riferimento alle norme, in essa non menzionate, di cui agli articoli 2 e 7 della legge.

Nel merito, la Corte ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale. Precisamente l'articolo 1 della legge Regione Campania n. 27 del 2002, istituisce, a fini di salvaguardia della pubblica e privata incolumità, «il registro storico-tecnico-urbanistico di ogni fabbricato pubblico e privato, ubicato sul territorio regionale, nel quale è dichiarato lo stato di conservazione e di manutenzione del fabbricato stesso e delle aree e manufatti di pertinenza». Il successivo articolo 2 dispone che «per la tenuta e l'aggiornamento periodico del registro, di cui all'articolo 1» ciascun condominio o unico proprietario debba nominare «un tecnico - denominato tecnico incaricato - ingegnere, architetto, geologo, geometra, perito edile, nel rispetto delle competenze proprie di categoria». Il successivo articolo 3 riguarda le modalità di tenuta del registro e l'obbligo di comunicazione al comune della relativa scheda di sintesi entro il 31 dicembre di ogni anno, mentre l'articolo 4 della legge - oggetto di censura - elenca in maniera dettagliata i compiti del tecnico incaricato previsto dall'articolo 2, disponendo che questi innanzitutto rediga «una relazione sulle condizioni statiche del fabbricato, sulle condizioni geologico-tecniche del sottosuolo, sulla sua storicità dalla realizzazione all'attualità, contenente tutte le informazioni di cui all'articolo 3, comma 1» e cioè quelle riguardanti «la sicurezza, la situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale, impiantistica, di smaltimento acque, geologica del sottosuolo, autorizzativa, l'esistenza di vincoli, con le modificazioni e gli adeguamenti intervenuti nel tempo». Dispone ancora lo stesso articolo 4 che il tecnico incaricato debba successivamente controllare ed annotare sul registro del fabbricato «l'esecuzione di ogni lavoro di ristrutturazione, manutenzione straordinaria, mutamento di destinazione d'uso sull'intero fabbricato, o su parte di esso, con funzione di mera sorveglianza» e che inoltre debba comunicare, entro quarantotto ore dall'inizio, al condominio ed al comune «ogni intervento che compromette la sicurezza geo-statica del fabbricato» ed «alla competente Soprintendenza ai beni architettonici, per il paesaggio, per il patrimonio storico, artistico e demo-etno-antropologico, l'esecuzione di ogni intervento che interessa l'aspetto esteriore del fabbricato e delle aree e manufatti di pertinenza sottoposti a vincolo». Ora, se nessun dubbio può sussistere, secondo la Corte, riguardo alla doverosità della tutela della pubblica e privata incolumità, che rappresenta lo scopo dichiarato della legge, ed al conseguente obbligo di collaborazione che per la realizzazione di tale finalità può essere imposto ai proprietari degli edifici, non è, neppure, contestabile che la previsione di siffatto obbligo e dei conseguenti oneri economici deve essere compatibile con il principio di ragionevolezza e proporzionalità e che le relative modalità di attuazione debbono essere adeguate allo scopo perseguito dal legislatore- Passando all'esame delle norme impugnate, in primo luogo, la Corte osserva che i compiti attribuiti al tecnico incaricato sono tali da richiedere, per la loro ampiezza ed eterogeneità, la nomina non già di «un tecnico incaricato» (come disposto dall'articolo 2 della legge), bensì di una pluralità di professionisti abilitati, secondo i rispettivi ordinamenti professionali, ad effettuare le indagini e a fornire i dati richiesti dagli articoli 3 e 4 della legge. Con la conseguenza che, anche a prescindere dall'entità degli oneri economici imposti indistintamente a tutti i proprietari dei fabbricati e, quindi, anche a quelli di più modeste condizioni economiche, la disciplina legislativa finisce per risultare, nel raccordo dell'articolo 2 con l'articolo 4 della legge, intimamente contraddittoria e, quindi, irragionevole. Sempre sotto quest'ultimo aspetto, non può omettersi di considerare che una parte considerevole delle informazioni richieste al tecnico sono già in possesso delle amministrazioni comunali nel cui territorio ciascun fabbricato è ubicato (si pensi ai dati relativi alla «situazione progettuale, urbanistica, edilizia, catastale, strutturale» di immobili costruiti o ristrutturati nel rispetto delle norme urbanistiche *pro tempore* vigenti, previo rilascio dei necessari provvedimenti autorizzatori o concessori), ed alcune di esse (quelle, ad esempio, riguardanti la esistenza di vincoli o relative alla «storicità del fabbricato dalla realizzazione all'attualità») non possono ritenersi strettamente connesse allo scopo perseguito dal legislatore e sono tali da risultare (specie per gli edifici di epoca risalente) di difficile acquisizione. A proposito degli obblighi di controllo e di comunicazione previsti dall'articolo 4 risultano, poi secondo la Consulta, manifeste sia la genericità e l'indeterminatezza del controllo e della mera sorveglianza, sia l'estraneità della prevista comunicazione alla Soprintendenza, in quanto relativa soltanto all'aspetto esteriore del fabbricato, rispetto allo scopo di tutela della pubblica e privata incolumità

che il legislatore intende perseguire. Alla stregua delle considerazioni che precedono la norma impugnata risulta perciò lesiva dell'articolo 3 Cost., sotto il profilo del generale canone di ragionevolezza, e dell'articolo 97 Cost., in relazione al principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione. L'accoglimento della censura relativa all'articolo 4 - che di fatto rende privi di contenuto gli obblighi di tenuta e di aggiornamento periodico del registro previsto dall'articolo 1 della legge - non può non riflettersi, rendendole irragionevoli, anche sulle sanzioni previste dall'articolo 5, commi 2 e 3, per la violazione dei suddetti obblighi. E ad identica conclusione deve pervenirsi riguardo all'articolo 8, che demanda ad un regolamento attuativo la normativa di dettaglio, oltretutto prevedendo - con disposizione di dubbia ragionevolezza intrinseca - che sia la Regione, pur priva di qualsiasi potere di rappresentanza dei proprietari di fabbricati, a concordare «con i rappresentanti degli ordini e dei collegi professionali tecnici di cui al comma 1» le tariffe da applicare ai proprietari stessi per le prestazioni finalizzate alla redazione del registro.

SENTENZA: n. 199 del 28 giugno 2004

Giudizio: conflitto di attribuzione

Materia: condono edilizio

Limiti violati: Articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Deliberazione della Giunta Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827 (*Integrazione alle linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 4459 del 30.09.2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*)

Esito: annullamento DGR n. 2827/2003

Annotazioni: Il problema che si posto sede di ricorso prescindeva dalla legittimità o illegittimità costituzionale del decreto-legge che disciplina il condono edilizio e al quale si riferisce l'atto regionale impugnato, ma riguardava semplicemente la sussistenza della potestà della Regione di dichiarare, in un provvedimento amministrativo, l'inapplicabilità di un atto con forza di legge nel proprio territorio.

Con la sentenza in argomento la Corte costituzionale ha affermato che non spetta alla Regione, e per essa, alla Giunta regionale, adottare un atto con il quale si nega efficacia, all'interno del proprio territorio, ad un atto legislativo dello stato e, per l'effetto, ha annullato la deliberazione della Giunta regionale finalizzata a disapplicare, nel territorio campano, la disciplina del condono edilizio adottata con legge statale.

Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge (cfr. sentenza n. 198 del 2004) o, tanto meno, tramite atti amministrativi di indirizzo che dichiarino o presuppongano l'inapplicabilità di un atto legislativo rispettivamente delle Regioni o dello Stato.

- **SENTENZA 2004 n. 196**

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: condono edilizio

Limiti violati: articolo 3 Cost.; articolo 9 e 117, terzo comma, Cost. (valorizzazione dei beni ambientali); articolo 25 Cost. ; articolo 32 Cost., articolo 41 Cost. , articolo 42 Cost., articolo 77 Cost.; articolo 97 Cost.; articolo 114 Cost.; articolo 117, terzo comma, Cost. (governo del territorio); articolo 117, quarto comma, Cost. (edilizia e/o

urbanistica); articolo 118 Cost.; articolo 119 Cost. Articolo 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 che recepisce il principio di leale collaborazione tra diversi livelli di governo. Giudicato costituzionale rappresentato, in particolare, dalle sentenze n. 427 del 1995, n. 416 del 1995, n. 231 del 1993, n. 369 del 1988 e n. 302 del 1988

Ricorrenti: Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia.

Oggetto: Articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24; 25, 26 lettera a), 28, 32, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 44-49, 49 bis, 49 ter, 49 quater, 50 nonché l'Allegato 1. La Regione Marche ha impugnato anche l'articolo 32 nel suo complesso

Esito: Illegittimità costituzionale dell'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (illegittimi i commi 25, 26, 14, 33, 37, 38). Illegittimità costituzionale del comma 49 ter dell'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 introdotto dalla legge di conversione n. 326 del 2003. Illegittimità costituzionale dell'Allegato 1 del decreto - legge 30 settembre 2003, n. 269. Inammissibilità ed infondatezza di tutte le altre questioni.

Annotazioni: Per la Corte costituzionale lo Stato ha titolarità a legiferare in materia di condono edilizio, ma limitatamente alla fissazione dei principi, lasciando alle regioni la disciplina di dettaglio ed attuazione.

Con tre sentenze del 28 giugno 2004 la Corte costituzionale ha affrontato il tema del condono edilizio e, respingendo le censure che mettevano in discussione la stessa legittimità dell'istituto, ha riconosciuto

la titolarità dello Stato a legiferare in materia e "restituito", al contempo, alle regioni le competenze legislative in ordine alla disciplina di dettaglio.

Con la sentenza n. 196 ha dichiarato, infatti, l'illegittimità parziale delle disposizioni contenute nell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito dalla legge n. 326 del 2003, recanti un nuovo condono edilizio, in quanto ritenute in parte lesive delle prerogative riservate alle regioni dal nuovo assetto costituzionale delle competenze.

Sentenza: 2006 n. 49

Materia: abusi edilizi

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3 (sotto diversificati profili), 42, 81, 97, 117, secondo comma, lettere a), e), l), s), 117, terzo comma, 119 della Costituzione, nonché il principio di autonomia degli enti locali.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche ed integrazioni)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, dell'art. 3 (eccettuate le lettere b e d del comma 2), dell'art. 4, dell'art. 6, commi 1, 2 e 5, e dell'art. 8, della l.r. n. 10/2004. Restano conseguentemente assorbite le ulteriori questioni concernenti le disposizioni della legge della Regione Campania individuate dal ricorrente.

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, l'art. 3 (eccettuate le lettere b e d del comma 2), l'art. 4, l'art. 6 (soltanto i commi 1, 2 e 5) e l'art. 8 della legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32, così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, di conversione e successive modifiche ed integrazioni).

Il ricorrente rilevava che questa legge sarebbe stata emanata il 18 novembre 2004, e dunque quando era oramai scaduto il termine del 12 novembre 2004 stabilito dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (*Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*), convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2004, n. 191. Pertanto si dovrebbe verificare la legittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate alla luce dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di «leale collaborazione». La Regione Campania si è costituita in giudizio, contestando l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso statale. La difesa regionale innanzitutto affermava che il termine di quattro mesi non decorrerebbe dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 168 del 2004, bensì dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, e cioè dal 1° agosto 2004, che ha apportato emendamenti sul punto specifico. La difesa regionale eccepiva, comunque, l'inammissibilità delle censure prospettate con riguardo al mancato rispetto del termine, in quanto sollevate in modo dubitativo.

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata nel merito la questione sollevata dal ricorrente, sottolineando che la prescrizione del termine di quattro mesi da parte dell'art. 5, comma 1, del decreto legge n. 168 del 2004 dà attuazione a quanto espressamente statuito al punto 7 del dispositivo della sentenza n. 196 del 2004, il quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 32, decreto-legge n. 269 del 2003 «nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi dalla legge statale». Peraltro, nella motivazione di tale pronuncia, questa Corte ha configurato tale termine come perentorio, tanto da prevedere addirittura che, ove le Regioni non esercitino il proprio potere entro il termine prescritto «non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, così come convertito in legge». Privo di pregio è stato ritenuto il tentativo della difesa regionale di sostenere che il termine di quattro mesi decorrerebbe non già dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 168, bensì dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 191, sulla base dell'argomentazione che appunto la legge di conversione ha integrato il testo del comma 1 dell'art. 5, aggiungendo ad esso il secondo periodo: a prescindere dal fatto che quest'ultimo periodo non fa che parafrasare il contenuto della sentenza n. 196 del 2004 (prima citato) a proposito della applicabilità della normativa statale in caso di mancato esercizio nel termine del potere legislativo regionale, il riferimento al termine di quattro mesi è contenuto nel primo periodo del comma 1 dell'art. 5 e individua in modo espresso, come *dies a quo*, la «data di entrata in vigore del presente decreto».

Sentenza: 2007 n. 314

Materia: piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: artt. 3 (sotto diversificati profili), 42, 81, 97, 117, secondo comma, lettere a), e), l), s), 117, terzo comma, 119 della Costituzione, nonché il principio di autonomia degli enti locali.

Ricorrente: Consiglio di Stato

Oggetto: artt. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e 77, comma 2, della legge della stessa Regione 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001)

Esito: *dichiarata* l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti.

Annotazioni: il Consiglio di Stato, sezione IV, ha dubitato della legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), e 77, comma 2, della legge della stessa Regione 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001),

laddove prorogano per un triennio, senza previsione di indennizzo, i piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali (piani a.s.i.), per violazione del diritto di proprietà, non essendosi previsto l'indennizzo per la reiterazione dei vincoli di inedificabilità imposti dai piani (art. 42, terzo comma, della Costituzione); del principio di ragionevolezza, essendosi prorogati vincoli già scaduti, anche da tempo considerevole, senza valutazione della necessità dell'intervento pubblico da realizzare, in riferimento al sacrificio imposto al privato (art. 3 della Costituzione); nonché del principio di buona amministrazione, non essendo stata la proroga disposta con applicazione delle norme procedurali disciplinanti l'emanazione dell'atto prorogato (art. 97 della Costituzione).

La questione di costituzionalità è stata ritenuta fondata, alla stregua delle considerazioni che seguono.

Il giudice *a quo*, con una ampia motivazione ha proposto un'interpretazione fondata sul dato letterale dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania n. 16 del 1998, e sull'effettiva intenzione del legislatore, fatta palese dall'interpretazione autentica della citata norma, contenuta nell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania n. 10 del 2001, per cui lo scopo delle ricordate disposizioni è stato quello di rendere validi ed efficaci i piani che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale avevano già elaborato anche da tempo e che, dunque, erano meno suscettibili di immediata attuazione.

L'espressione, non tecnica, di *piani esistenti*, usata dal legislatore regionale, impedisce l'individuazione di qualsiasi lasso di tempo entro il quale determinare l'eventuale scadenza dei piani consortili al fine di legittimare la loro proroga legislativa: la *voluntas* del legislatore è stata quella di "prorogare" (impropriamente, perché in realtà li ha fatti rivivere) tutti i piani approvati, in qualsiasi tempo scaduti. Ciò, del resto, deriva dal fatto che la legge n. 16 del 1998 ha costituito il primo intervento normativo regionale nell'ambito della materia dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale.

Il rimettente ha dedotto che la reiterazione dei vincoli espropriativi è consentita in via amministrativa, e a maggior ragione, per legge. Essa però deve essere puntualmente motivata con riguardo alla persistente necessità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare); e, contemporaneamente, deve prevedere la corresponsione del giusto indennizzo. In mancanza di tali presupposti vi è lesione del diritto di proprietà.

La proroga di tutti i piani a.s.i. della Campania, invece, interviene indiscriminatamente per il semplice fatto della loro esistenza, siano essi già scaduti o meno, e per di più indipendentemente dal momento in cui essi siano venuti a scadenza: la proroga di un provvedimento non più efficace violerebbe il principio di ragionevolezza, cui deve attenersi intrinsecamente la discrezionalità del legislatore, nonché i principi di legalità e di buon andamento, cui deve ispirarsi l'azione amministrativa.

Altrettanto irragionevolmente, in stridente contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale, la riadozione o la rinnovata efficacia attribuita al piano a.s.i. di Caserta, che è oggetto d'impugnazione nel giudizio *a quo*, è avvenuta, si rileva, ad oltre venti anni dalla sua originaria scadenza, senza che sia stata svolta alcuna valutazione sulla necessità dell'intervento pubblico da realizzare in relazione al sacrificio imposto al privato.

Nel caso di specie non viene in discussione la natura del vincolo, per la quale la Corte ([sentenze n. 179 del 1999 e n. 411 del 2001](#)) assume essere estranee alla problematica quelle destinazioni non coinvolgenti l'esecuzione di opere pubbliche, ma rimesse all'iniziativa anche concorrente dei singoli proprietari, e quindi corrispondenti a vincoli meramente conformativi. Nei piani a.s.i. non è dubbia la riconoscibilità di vincoli preordinati all'espropriazione (quindi soggetti ai principi in tema di indennizzo e durata), dato che per definizione lo sviluppo industriale commesso ai consorzi non può che avvenire previa espropriazione generalizzata.

L'*iter* interpretativo della garanzia costituzionale in materia di espropriazione ha portato a riconoscere il principio secondo cui, per gli anzidetti vincoli (urbanistici) espropriativi, la reiterazione (o la proroga) comporta - oltre la temporaneità - necessariamente un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata ([sentenza n. 148 del 2003](#)). Ed infatti, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo ed ultimo comma, del previgente testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, nella parte in cui dette

norme consentivano, senza previsione di indennizzo, che vincoli di destinazione preordinati all'esproprio fossero imposti sui beni di proprietà privata dai piani regolatori delle aree dei nuclei di sviluppo industriale, senza prefissione di un termine di durata ([sentenza 260 del 1976](#)).

La regola dell'indennizzabilità dei vincoli espropriativi reiterati è ormai un principio consolidato nell'ordinamento, anche per l'entrata in vigore dell'art. 39 del testo unico delle espropriazioni (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327). La reiterazione di qualsiasi vincolo preordinato all'esproprio, o sostanzialmente espropriativo, dunque, è da intendere implicitamente integrabile con il principio generale dell'indennizzabilità ([sentenza n. 397 del 2002](#)), tanto più che al momento in cui il Consiglio di Stato ha sollevato la questione, la regione Campania, con la legge 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio), ha recepito il principio nel proprio ordinamento urbanistico, rinviando, per la quantificazione dell'indennizzo, al testo unico delle espropriazioni.

Le censure del Consiglio di Stato sono state accolte, nella misura in cui hanno rilevato l'assenza di una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (*rectius*: rinnovo) dei vincoli posti dai piani a.s.i., in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale.

Va osservato che se, da un lato, la proroga di vincoli ancora in corso, attraverso un provvedimento generale (art. 10, comma 9, della legge regionale n. 16 del 1998), connesso ad un intervento normativo che regola l'intera materia dei consorzi a.s.i. ai fini dell'incremento e dello sviluppo delle iniziative industriali nel territorio regionale, appare giustificata, purché assistita dalla corresponsione di un indennizzo, a conclusioni diverse induce la constatazione dell'intento di far rivivere, secondo l'interpretazione autentica contenuta nell'art. 77, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2001, vincoli ormai scaduti, indipendentemente dal periodo della loro pregressa efficacia.

Il piano a.s.i., seppure tipologicamente assimilabile al piano territoriale di coordinamento, incide direttamente sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita. La generalità dell'intervento non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo. L'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani a.s.i., non avrebbe potuto prescindere dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari. L'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania n. 16 del 1998, come interpretato dall'art. 77, comma 2, della legge della stessa Regione 11 agosto 2001, n. 10, va, pertanto, dichiarato incostituzionale nella parte in cui proroga i piani a.s.i. già scaduti al momento della sua entrata in vigore.

Sentenza: 2008 n. 9

Materia: vendita dei beni immobili delle Ferrovie dello Stato

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 114, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

Ricorrenti: Regione Campania e altri

Oggetto: comma 88 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge n. 266 del 2005, sollevate, in riferimento all'art. 114 Cost., al principio di ragionevolezza e al principio di leale cooperazione, dalla Regione Campania.

Annotazioni La Regione Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei riguardi di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Oggetto del presente giudizio sono le sole questioni di costituzionalità che riguardano il comma 88 dell'art. 1 impugnato dalle suddette ricorrenti per contrasto con gli artt. 114, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

La ricorrente denuncia la violazione del principio di leale cooperazione e del principio di ragionevolezza.

Preliminarmente è stata essere dichiarata inammissibile la censura fondata sull'art. 114 Cost., perché la relativa censura non era suffragata da alcun contributo argomentativo (analogamente si veda già la sentenza n. 196 del 2004).

Quanto alla censura con cui viene dedotta la violazione del principio di ragionevolezza, benché la costante giurisprudenza della Corte ritenga ammissibile tale doglianza allorché con essa le Regioni deducano la (almeno) potenziale lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, nel caso di specie, essa è stata dichiarata inammissibile in quanto non sorretta da alcuna motivazione.

Per le medesime ragioni, anche la questione concernente la denunciata lesione del principio di leale collaborazione deve essere dichiarata inammissibile: ciò tanto più in quanto proprio nella sentenza n. 196 del 2004 si è affermato che «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001)» (analogamente, da ultimo, si veda la sentenza n. 401 del 2007).

Venendo al merito della questione, in via preliminare occorre considerare il fondamento dell'intervento legislativo statale in oggetto.

L'Avvocatura dello Stato ha sostenuto più volte che il censurato comma 88 avrebbe inteso solo «semplificare la documentazione occorrente per le operazioni di dismissione» degli immobili «appartenenti a Ferrovie dello Stato S.p.a. ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate», dal momento che, per molteplici motivi, non si riusciva a ricostruire la documentazione relativa alla situazione di tipo urbanistico-edilizio di molti di questi beni. Non ci si troverebbe, quindi, dinanzi ad una ipotesi di condono edilizio ma, semmai, solo ad una speciale procedura per ottenere, entro brevi termini perentori, dai Comuni interessati la documentazione urbanistico-edilizia necessaria per la commercializzazione di questi beni anche da parte dei loro acquirenti.

La disciplina in esame sarebbe dunque riconducibile a materie di esclusiva competenza statale, e precisamente: alla materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che il comma 88 riguarderebbe l'acquisizione della documentazione richiesta per la stipulazione dei contratti di compravendita degli immobili; alla materia dell'ordinamento degli enti pubblici nazionali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., poiché la disciplina, concernendo interventi edilizi realizzati anteriormente alla trasformazione delle Ferrovie dello Stato in società commerciale, riguarderebbe un ente pubblico; al coordinamento dei dati relativi all'amministrazione statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., in quanto il comma 88 concernerebbe «la raccolta e la documentazione di dati fattuali».

La ricostruzione proposta dall'Avvocatura non è stata condivisa dalla Corte.

La necessità di speciali disposizioni per facilitare la vendita dei beni immobili delle Ferrovie dello Stato, pur in mancanza della documentazione attestante la relativa conformità urbanistico-edilizia, è già stata soddisfatta con il comma 6-*bis* dell'art. 1 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 novembre 2001, n. 410, il quale prevede che detti immobili possano essere alienati «con esonero dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà e di quelli attestanti la regolarità urbanistica, edilizia e fiscale».

Più in generale, per la alienazione degli immobili degli enti pubblici trasformati in società per azioni l'art. 43, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), prevede legge n. 47 del 1985, con il rilascio di una dichiarazione resa ai sensi della legge 4 gennaio

1968, n. 15, e successive modificazioni, attestante, per i fabbricati, la regolarità urbanistico-edilizia con riferimento alla data delle costruzioni e, per i terreni la destinazione urbanistica, senza obbligo di allegare qualsiasi documento probatorio».

Attraverso le disposizioni ora richiamate il legislatore ha affrontato e disciplinato il problema concernente la commercializzazione di immobili privi della necessaria documentazione urbanistico-edilizia, stabilendo eccezionalmente la non necessità di tale documentazione ovvero la possibilità della sua sostituzione.

Diverso è invece il contenuto della disposizione impugnata. Essa, anzitutto, pone una presunzione assoluta di «conformità alla legge vigente al momento della loro edificazione» per tutti «i beni immobili appartenenti a Ferrovie dello Stato s.p.a. ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate». La norma non si riferisce, quindi, alle sole fasi della costruzione del bene o della sua successiva trasformazione sulla base delle speciali normative che disciplinavano questi beni immobili, ma genericamente anche a tutte le successive innovazioni e trasformazioni che fossero comunque intervenute.

In secondo luogo, si prevede che Ferrovie dello Stato spa e le società dalla stessa direttamente o indirettamente controllate integralmente, nonché gli acquirenti dei relativi beni immobili, possono, entro il termine di tre anni dalla entrata in vigore della disposizione impugnata, ottenere una documentazione «che tenga luogo di quella attestante la regolarità urbanistica ed edilizia mancante, in continuità d'uso, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti». D'altra parte, questa derogabilità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente è confermata dalla previsione contenuta nella stessa disposizione impugnata, secondo la quale «la dichiarazione sostitutiva produce» effetti sostanziali, e cioè «i medesimi effetti di una concessione in sanatoria».

In terzo luogo, la disposizione impugnata stabilisce che «in nessun caso la dichiarazione sostitutiva potrà valere come una regolarizzazione degli abusi non sanabili ai sensi delle norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia». Il riferimento agli «abusivi non sanabili» richiama evidentemente la categoria delle opere abusive «non suscettibili di sanatoria» di cui all'art. 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), e (da ultimo) al comma 27 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, e cioè il limite assoluto posto alle ipotesi di condono edilizio straordinario. Tale riferimento attesta che il legislatore, da un lato, ha richiamato i medesimi limiti previsti per la sanatoria edilizia straordinaria, con ciò ritenendo analoga la natura dell'intervento in esame; dall'altro lato, ha ritenuto ammissibile la sanatoria sostanziale di tutti gli altri interventi abusivi.

In quarto luogo, la previsione della necessità del versamento di una somma pari al 10 o al 30 per cento di quella che sarebbe stata dovuta in base all'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, il quale individua la tipologia delle opere abusive suscettibili della sanatoria edilizia straordinaria del 2003, nonché l'entità dell'oblazione da corrispondere a tal fine, conferma che l'art. 1, comma 88, della legge n. 266 del 2005 si riferisce ad un fenomeno del tutto analogo.

In conclusione, la disposizione impugnata si caratterizza per la netta prevalenza di elementi caratteristici di una procedura di sanatoria edilizia di tipo straordinario, mentre i profili documentativi, finalizzati alla commercializzazione dei beni in parola da parte degli acquirenti, si configurano come meramente conseguenti ed accessori.

Infine, viene del tutto negata l'autonomia amministrativa in una materia del genere dei Comuni e delle Regioni.

La censura di costituzionalità è pertanto fondata in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione e agli artt. 4, numero 12, e 8 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Sentenza: n. 51 del 2008

Materia: porti e aeroporti civili

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 114, 117, 118 della Costituzione nonché violazione del principio di leale cooperazione fra Stato e Regione e per «lesione della sfera di competenza della Regione» prevista dagli artt. 102 e seguenti del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)

Ricorrenti: Regione Campania ed altri

Oggetto: artt. 11-nonies, 11-decies, 11-undecies, 11-duodecies e 11-terdecies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria)

Esito:

- dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-nonies del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione della delibera CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza unificata;
- dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-undecies, comma 2, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui, con riferimento ai piani di intervento infrastrutturale, non prevede che sia acquisito il parere della Regione interessata;
- dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-nonies, 11-decies, 11-undecies, 11-duodecies, 11-terdecies, relative alla violazione di competenze legislative regionali in base agli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto, e sesto comma, e 118 della Costituzione, prospettate dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Siciliana, Piemonte e Campania, con i ricorsi in epigrafe.

Annotazioni. La Regione Campania ha impugnato gli artt. 11-nonies, 11-decies, 11-undecies, 11-duodecies, 11-terdecies del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005 in relazione agli artt. 114, 117, 118 Cost., nonché per violazione del principio di leale cooperazione fra Stato e Regione e per «lesione della sfera di competenza della Regione» prevista dagli artt. 102 e seguenti del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Ad avviso della Regione, gli articoli impugnati intervengono in modo significativo nelle politiche di programmazione in un ambito materiale attinente ai «porti e aeroporti civili», che appartiene alla potestà legislativa concorrente della Regione. Vero è che gli specifici contenuti normativi hanno ad oggetto, per lo più, l'individuazione della misura di corrispettivi ed oneri a carico dei soggetti operanti nell'ambito aeroportuale, ma tali interventi, per così dire quantitativi, costituiscono, anche per espressa previsione legislativa, strumenti di programmazione e gestione della politica di settore. In particolare, con l'art. 11-nonies, il legislatore statale interviene illegittimamente, ad avviso della Regione, in tre direzioni: fissa rigidissimi parametri per la individuazione della misura dei diritti aeroportuali; affida, in via esclusiva, ad un atto interministeriale la precisa fissazione delle misure, sulla base dei criteri individuati; attribuisce, ancora, ad un atto ministeriale, la definizione di norme regolamentari di semplificazione per la determinazione dei diritti aeroportuali da applicare agli aeroporti di minor traffico.

Ebbene, secondo la Regione, tali interventi di carattere finanziario, lungi dal costituire una mera manovra di carattere erariale, hanno precise ricadute - in senso limitativo - sulle scelte che la Regione è competente a compiere sul piano delle politiche attinenti al citato ambito materiale; il che emergerebbe chiaramente non solo dal tenore della normativa, ma anche dalle stesse finalità esplicitate nella normativa medesima, laddove il legislatore statale qualifica la disciplina come strumento di «[r]azionalizzazione e incremento dell'efficienza del settore dei gestori aeroportuali», definendone, in questo modo, l'ambito di operatività. In tal senso, osserva la Regione, «la disciplina impugnata, analogamente a quanto accade con i c.d. «finanziamenti vincolati», «può divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli

legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza” (Corte cost. 51/05; 424/2004; 423/2004; 320/2004; 16/2004 e 370/2003)».

Duplici, dunque, secondo la Regione, la violazione dell'art. 117 Cost., sia perché sono state poste in essere norme autoapplicative prive dei caratteri di norma di principio (terzo comma); sia perché, in ambito di potestà legislativa regionale concorrente, si è affidato ad organi statali la concreta attuazione, tramite fonti di rango regolamentare, della normativa di cui si eccede l'incostituzionalità (sesto comma).

La sfera di competenza della Regione sarebbe, altresì, violata dall'art. 11-decies, poiché la diminuzione del canone demaniale e la precisa determinazione della misura dei diritti aeroportuali costituiscono strumento incidente in via indiretta nell'ambito materiale di competenza regionale. Allo stesso modo, gli artt. 11-duodecies e 11-terdecies intervengono nell'ambito del settore materiale indicato in precedenza, senza prevedere alcun ruolo da parte dell'ente Regione.

Ulteriore violazione delle stesse disposizioni costituzionali sopra richiamate viene riferita dalla Regione all'art. 11-undecies, che disciplina le modalità di redazione di piani di intervento infrastrutturale, non prevedendo alcuna partecipazione della Regione in merito.

Trattandosi, infatti, di interventi infrastrutturali, la disciplina deve considerarsi attratta nell'ambito dei cosiddetti «lavori pubblici», i quali, come ha chiarito la Corte costituzionale, «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (sentenza n. 303 del 2003). Trattandosi di interventi finalizzati, come espressamente previsto, allo «sviluppo delle infrastrutture aeroportuali», si deve ritenere che, anche in questo caso, la norma impugnata vada ad incidere illegittimamente sulla potestà legislativa concorrente della Regione in tema di «porti e aeroporti civili», oltre che del «governo del territorio». In tal senso, l'illegittimità della norma discenderebbe dalla totale assenza di un ruolo degli enti locali nella definizione dei programmi previsti.

Un ulteriore motivo di illegittimità delle norme impuginate atterrebbe alla violazione del principio di leale cooperazione e alla violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Sul punto, ricorda la Regione, la Corte costituzionale ha chiarito che l'adozione di meccanismi che consentano un idoneo coinvolgimento della Regione, riequilibra, attraverso la leale cooperazione, le esigenze di carattere unitario con gli interessi e le competenze locali riconosciute dalla Costituzione (sono richiamate le sentenze n. 50 del 2005 e n. 407 del 2002; e l'ordinanza n. 252 del 2005).

Nel passare all'esame delle questioni di costituzionalità formulate con riferimento a ciascuna delle disposizioni oggetto di impugnazione, la Corte ha affermato:

- che le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-nonies, 11-decies, 11-undecies, 11-duodecies, 11-terdecies, relative alla violazione di competenze legislative regionali in base agli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost. e alla violazione del principio di leale cooperazione, prospettate, con diversità di argomentazioni, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Siciliana, da un lato, e Piemonte e Campania, dall'altro, sono fondate limitatamente all'art. 11-nonies e nei termini che seguono.

La disciplina in esame si colloca alla confluenza di un insieme di materie: ha per oggetto i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti (e, quindi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di potestà legislativa esclusiva dello Stato), investe profili che ineriscono alla tutela della concorrenza (materia anch'essa di potestà legislativa esclusiva dello Stato), ma riguarda gli aeroporti (che rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente). In ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina non è, quindi, riferibile ad un unico ambito materiale.

La determinazione, con metodi necessariamente uniformi, dei criteri per stabilire il price cap incide sui meccanismi contrattuali tra concessionario, da un lato, e imprese e utenti, dall'altro, ponendo limiti all'autonomia contrattuale (art. 1322, comma primo, codice civile), ed è, pertanto, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera i), Cost. Essa, infatti, evita che il concessionario sfrutti il

proprio potere di mercato applicando tariffe ingiustamente gravose, attuando pratiche abusive a danno dei consumatori.

A ciò va aggiunto che sono presenti, in linea generale, nell'ordinamento ipotesi in cui un istituto «sebbene caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, [...] conserva una natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile. Nondimeno, esso, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità del mercato e, quindi, anche per questo aspetto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 401 del 2007). Nella specie, la disciplina in esame può essere perciò parzialmente ricondotta anche all'ambito della tutela della concorrenza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché risponde alla finalità di evitare che il concessionario estenda abusivamente la propria posizione dominante in mercati contigui.

Infine, le disposizioni impugnate, pur riguardando gli aeroporti, non possono essere interamente ricondotte alla relativa materia. Questa, collocata nell'art. 117, terzo comma, Cost. dopo il «governo del territorio» e prima delle «grandi reti di trasporto e navigazione», riguarda principalmente le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio. Per la stessa ragione, la disciplina non può essere interamente compresa nella materia delle «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» (art. 17 Statuto regionale siciliano), come prospettato dalla Regione Siciliana.

Nel caso in esame, però, la disciplina delle relazioni contrattuali incide sulla gestione degli aeroporti civili. Viene, quindi, in rilievo una ipotesi di interferenza di competenze legislative statali e regionali, che rende necessario applicare il principio di leale collaborazione. Questo «si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» (sentenze n. 240 del 2007 e n. 213 del 2006). Tale incidenza rende necessaria l'applicazione di uno dei moduli di concertazione tra organi statali e regionali. Pertanto, considerate le interferenze e le connessioni esistenti - come sopra rilevato - fra le diverse materie, è ragionevole ritenere che, prima della adozione della delibera del CIPE prevista dall'art. 11-nonies, debba essere acquisito il parere della Conferenza unificata di cui dall'art. 8 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).

Il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenze nn. 401 e 201 del 2007, nonché, con riferimento ad un procedimento di deliberazione CIPE, sentenza n. 242 del 2005).

- La questione proposta dalla Regione Campania in relazione all'art. 118 Cost. e riguardante le modalità di redazione dei piani di intervento infrastrutturale previsti dall'art. 11-undecies, è stata ritenuta fondata.

La Corte ha affermato che «per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso - ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa - si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze nn. 219 e 50 del 2005).

Nella materia aeroportuale, per il rilascio della concessione per la gestione di aeroporti, la nuova formulazione dell'art. 704 del codice della navigazione, introdotta dal d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, a norma dell'art. 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265), prevede che sia sentita la Regione competente nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Inoltre l'art. 698 del codice della navigazione, prevede che, d'intesa con la Conferenza

permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, siano individuati gli aeroporti di interesse nazionale.

Considerato che la materia dei piani d'intervento infrastrutturale coinvolge interessi della Regione e degli enti locali, la questione deve essere accolta nella parte in cui l'art. 11-undecies non prevede, su tali piani, il parere della Regione interessata.

Sentenza: n. 121 del 2010

Materia: piano casa e patrimonio residenziale pubblico

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 della Costituzione e principi di leale collaborazione e di ragionevolezza

Ricorrenti: Regione Campania ed altri

Oggetto: artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008

Esito:

- dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, lettera e), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, limitatamente alla parola «anche»;
- dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, ultimo periodo, limitatamente alle parole «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati»;
- dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 9;
- dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 2, 3 e 3-ter;
- dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2, 5, 8, 11 e 12;
- dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 3-bis (come modificato dall'art. 2, comma 39, lettere a e b, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010») e 3-quater;
- dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9.

Annotazioni: La Regione Campania ha promosso, con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il successivo 27 ottobre (reg. ric. n. 79 del 2008), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, in riferimento agli artt. 2, 3, 14, 114, 117, 118, 119 Cost. ed ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza: l'art. 11 violerebbe le attribuzioni legislative e amministrative regionali in materia di assistenza e politiche sociali e dell'abitazione, edilizia residenziale pubblica, lavori pubblici di interesse regionale e locale e gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, previste dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La regione, dopo aver richiamato alcuni passaggi motivazionali delle sentenze n. 94 del 2007 e n. 166 del 2008, sottolinea come lo Stato non possa oltrepassare il limite costituito dall'esigenza unitaria di determinare l'offerta minima di alloggi - anche con l'individuazione delle categorie particolarmente disagiate - e dalla possibilità di dettare principi generali. Spetta, infatti, alla Regione l'individuazione del fabbisogno abitativo, l'articolazione degli interventi e le realizzazioni conseguenti. La ricorrente ritiene che la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa (art. 11, comma 1), nonostante la necessità di un'intesa con la Conferenza unificata, non salvaguardi «la responsabilità diretta delle decisioni della singola Regione sul proprio territorio in ragione delle esigenze abitative specifiche del territorio medesimo». In definitiva, la censurata scelta legislativa esproprierebbe la competenza regionale, anche perché, in caso di disaccordo con i rappresentanti regionali in ordine alle politiche di edilizia residenziale, lo Stato, in virtù dell'art. 3 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), potrebbe assumere autonomamente le decisioni in merito. In particolare, sarebbe evidente l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 11, là dove il legislatore prevede che, decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa per l'approvazione degli accordi di programma, questi possono essere comunque approvati.

Le ragioni di censura individuate con riferimento ai commi 1 e 4 dell'art. 11 varrebbero anche per i commi 2, 6, 8 e 9 del medesimo articolo, in quanto le norme in esame accentrerebbero nello Stato la decisione, espropriando la competenza regionale.

La regione sottolinea, al riguardo, anche «la generica indicazione dei destinatari»; in questo modo, il legislatore statale avrebbe scelto un modello di intervento che, sia nella redazione del piano abitativo, sia nella predisposizione degli accordi di programma, consente al governo centrale di avocare a sé le decisioni sulle politiche abitative di spettanza regionale.

Oggetto di specifica impugnazione è il comma 3 dell'art. 11, il quale limita l'oggetto del piano nazionale di edilizia abitativa esclusivamente alla «costruzione di nuove abitazioni» ed alla «realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente», vincolando in tal modo le Regioni nella scelta delle tipologie di intervento più adatte al fabbisogno abitativo regionale ed alle esigenze territoriali; la ricorrente osserva come essa stessa abbia modulato il programma di finanziamenti previsto dalla legge n. 9 del 2007 in relazione alle esigenze del proprio territorio, destinando, tra l'altro, le somme in questione per il sostegno di contratti di locazione nella città di Napoli, che presenta una densità abitativa altissima, piuttosto che per la realizzazione di nuovi immobili, pressoché impossibile sul piano urbanistico.

Per effetto della normativa oggi impugnata, invece, questa possibilità verrebbe meno, con la conseguenza di una illegittima lesione della competenza regionale in ordine alle politiche sociali ed abitative; le novità introdotte dall'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 risulterebbero particolarmente lesive delle attribuzioni regionali alla luce del fatto che il comma 12 dello stesso art. 11 fa confluire nel fondo ivi istituito anche le risorse del precedente d.l. n. 159 del 2007, vanificando pertanto le decisioni già adottate dalla Regione in merito.

La regione sottolinea, in proposito, come la Corte costituzionale abbia più volte precisato che lo Stato può intervenire con finanziamenti nelle materie di competenza regionale, a condizione di lasciare, comunque, alle Regioni la più ampia libertà, nell'ambito della propria competenza, di operare le scelte politiche e amministrative ritenute idonee.

Per le ragioni suesposte sarebbero illegittimi il comma 3, che limita gli obiettivi della politica abitativa e la tipologia degli interventi, il comma 4, che individua e limita ad un solo strumento negoziale la realizzazione dei programmi di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, ed il comma 5, che precisa e quindi limita le modalità di attuazione degli accordi di programma di cui al comma 4.

La regione impugna, inoltre, l'art. 11, comma 5, lettera c), secondo cui gli interventi previsti nel comma 4 sono attuati, tra l'altro, mediante «provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione». Ad avviso della ricorrente, la norma in esame sarebbe lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti locali ed, in generale, delle scelte territoriali con riguardo agli strumenti di politica sociale ed abitativa.

È impugnato, da ultimo, il comma 12 dell'art. 11: la difesa regionale ne ritiene evidente l'illegittimità costituzionale in quanto dispone che le risorse già stanziare da altre leggi confluiscono nel fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa, senza prevedere alcun confronto con le Regioni interessate; la norma impugnata stabilisce, inoltre, che «gli eventuali provvedimenti adottati in attuazione delle disposizioni legislative citate al primo periodo del presente comma, incompatibili con il presente articolo, restano privi di effetti». Sono fatte salve soltanto le somme «già iscritte nei bilanci degli enti destinatari e impegnate». La difesa regionale ritiene che la norma impugnata sia illegittima per violazione dei seguenti parametri costituzionali: a) del principio di leale collaborazione, in quanto il programma abitativo previsto dalla normativa del 2007, regolarmente concordato fra i diversi livelli di governo, è stato travolto attraverso la sottrazione unilaterale dei finanziamenti già concessi dallo Stato; b) degli artt. 118 e 119 Cost., poiché il censurato comma 12 incide in maniera grave sulla pianificazione e sull'autonomia finanziaria della Regione; c)

del principio di ragionevolezza, in quanto la norma impugnata «contrasta con una scelta precedente (confermata dal legislatore statale) e, nel delineare l'ambito dell'intervento a favore di categorie socialmente deboli, contrasta con gli stessi principi ispiratori esplicitati nel comma 1».

La Regione Campania impugna, infine, tutti i commi dell'art. 13 del d.l. n. 112 del 2008: quanto ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 13, la difesa regionale riprende le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94 del 2007 con la quale sono state dichiarate illegittime norme di analogo contenuto. Al riguardo, la ricorrente sottolinea come la disciplina delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP rientri nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.); inoltre, la previsione di un accordo in sede di Conferenza unificata (art. 13, comma 1) determina l'assunzione di un vincolo a carico della Regione, anche contro la sua volontà. Ciò rilevarebbe, in particolare, con riferimento al comma 3 dell'art. 13, in quanto la diretta attribuzione agli enti locali della facoltà di stipulare convenzioni per la cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, potrebbe porsi in contrasto con una differente volontà della Regione, che si troverebbe ad essere vincolata dall'accordo di cui al comma 1 dell'art. 13.

Anche il comma 3-ter dell'art. 13 è impugnato per violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.; si ritiene, infatti, che l'alienazione diretta di alloggi sia assimilabile all'assegnazione degli stessi, con la conseguenza che, rispetto al comma 3-ter, varrebbero le considerazioni svolte in riferimento ai commi 1, 2 e 3. La ricorrente impugna, inoltre, il comma 3-bis dell'art. 13, in quanto istituirebbe un fondo vincolato in una materia di competenza regionale. Sono richiamate, in proposito, alcune pronunzie della Corte costituzionale ed, in particolare, la sentenza n. 137 del 2007, con la quale è stata dichiarata illegittima una norma di contenuto analogo. Infine, è censurato il comma 3-quater dell'art. 13, che istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo per la tutela dell'ambiente e per la promozione del territorio: la norma in questione interferirebbe con materie di competenza regionale (in particolare, «governo del territorio»); di conseguenza, sarebbe illegittima la mancata previsione di qualsiasi forma di partecipazione delle Regioni nelle determinazioni da assumere in merito all'utilizzazione dei contributi; per la ragione anzidetta sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione.

Innanzitutto la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Campania avverso i commi 2, 6, 8 e 9 del medesimo art. 11 poiché viene formulata una indistinta censura dei detti commi senza specificare i profili di illegittimità costituzionale di ciascuna norma. Il diverso contenuto delle disposizioni censurate rende inammissibile un'unica impugnazione dei commi sopra indicati; d'altra parte, dalle motivazioni addotte non è possibile dedurre le ragioni di incostituzionalità delle singole norme.

Secondo la Corte, le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, non sono fondate: lo Stato, prevedendo l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale. Questa Corte ha già precisato che la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., «si estende su tre livelli normativi»: «il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione - che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. - si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato [...] da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 94 del 2007). Pertanto, la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativo, nel senso che lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione

nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il «governo del territorio».

Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate nei limiti di seguito specificati: la disposizione censurata prevede in generale una tipologia di interventi, che dovranno essere realizzati «sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali»; quindi, per la Corte, si tratta di principi generali, i quali devono essere osservati sia nella redazione del piano nazionale, sia nella redazione di piani regionali, in quanto tendenti a inserire l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in un quadro di uniforme programmazione dell'uso delle risorse disponibili. La norma impugnata attiene, dunque, alla materia «governo del territorio»; di conseguenza, la formulazione dei suddetti principi generali rientra nella competenza legislativa dello Stato. Trattandosi di principi generali attinenti al settore dell'edilizia residenziale pubblica, lo stesso carattere sociale del piano nazionale previsto dalle norme censurate esclude che la potestà legislativa concorrente dello Stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. Questo sviamento è reso invece possibile dalla parola «anche», contenuta nella lettera e) del comma 3 dell'art. 11, che si pone come un corpo estraneo in un complesso normativo statale, il quale trae la sua legittimità dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Incremento che, come già visto, si attua mediante la statuizione congiunta di livelli essenziali dell'offerta abitativa e di principi generali volti a consentire interventi concreti di attuazione degli stessi livelli essenziali. La possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione. Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi. L'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo di verificare a quale titolo lo Stato detti tale norma. Questa indagine non è però possibile, né conferente ai fini del presente giudizio, stante l'inserimento extrasistemico della parola di cui sopra in un complesso di norme, tutte orientate alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli.

Per tali motivi, la norma di cui alla lettera e) del comma 3 dell'art. 11, limitatamente alla parola «anche», premessa a «sociale», deve ritenersi costituzionalmente illegittima, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica.

Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate nei limiti di seguito precisati: la disposizione censurata, nella parte in cui prevede accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, è coerente con quanto stabilito dal comma 1 del medesimo articolo e rappresenta il necessario momento di raccordo tra Stato e Regioni nella fase della realizzazione del piano nazionale. È previsto uno strumento «forte» di leale collaborazione, l'intesa appunto, imposto dall'incidenza del principio di sussidiarietà, secondo la giurisprudenza di questa Corte. Limitatamente a tale profilo, la norma risulta pertanto immune dai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti.

A diversa conclusione si deve pervenire con riferimento all'ultimo periodo del suddetto comma 4, che prevede: «Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati».

Tale norma vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti «un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto»; non è legittima infatti «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007); di conseguenza, secondo la Corte, l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 è costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Per la Corte, inoltre, le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 5, lettera c), del decreto-legge sopra citato non sono fondate poiché la previsione di cui alla lettera c), censurata per violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, è immune dai vizi denunciati, in quanto si riferisce unicamente ai prelievi fiscali previsti da leggi statali, dei quali lo Stato può disporre con una norma a carattere generale, che mira alla loro riduzione in vista di un fine, anch'esso indicato nella legge, di rilevanza sociale a favore delle stesse popolazioni locali.

Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 12, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate: la norma in oggetto istituisce un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie già previste da altre leggi per sostenere gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica, escluse soltanto le somme già iscritte nei bilanci degli enti destinatari ed impegnate. Poiché lo Stato ha titolo per intervenire nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, attraverso l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, deve escludersi che sia illegittima l'istituzione di un apposito Fondo in materia, a prescindere dalla previsione di un'intesa. Quanto alla confluenza nel Fondo suddetto delle somme stanziata ma non iscritte nei bilanci e non impegnate, deve escludersi la fondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale poiché queste somme non sono sottratte in via permanente al circuito regionale, ma sono destinate ad essere nuovamente programmate in base alle modalità (compresa l'intesa con la Conferenza unificata, prevista nel testo attualmente vigente del comma 12) ed ai criteri previsti dalla medesima norma impugnata.

Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, commi 1, 3-bis e 3-quater del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

Invece le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate; secondo la Corte vengono, infatti, dettati dalla legge statale alcuni criteri, di cui «si tiene conto» ai fini della conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP. Nel comma 1 dello stesso art. 13 il ruolo dello Stato, in una materia di competenza residuale delle Regioni, è limitato alla semplice promozione di accordi, mentre nel comma 2 si impone di tenere conto di alcuni criteri. L'uso del presente indicativo implica, infatti, una doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi di cui sopra.

Anche le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate: tale norma prevede la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene. Per contro, l'attribuzione della medesima facoltà agli enti locali ha l'effetto di consentire a questi ultimi, avvalendosi della legge statale, di scavalcare la competenza regionale, anche nell'ipotesi che le singole Regioni, nella loro discrezionalità legislativa, non ritengano di dare spazio, nel proprio territorio, alle convenzioni previste dalla norma censurata.

Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-ter, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate: la norma in oggetto prevede la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640 (Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane); tale legge prevedeva la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili. Gli alloggi costruiti ai sensi della legge citata erano trasferiti in gestione agli IACP, oggi enti strumentali delle Regioni. La previsione, da parte di una legge statale, della cessione in proprietà di tali immobili realizza pertanto una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni, secondo quanto chiarito da questa Corte nella sentenza n. 94 del 2007.

- Sentenza n. 312 del 2010
Giudizio: legittimità costituzionale in via principale
Materia: edilizia e urbanistica - istituzione di un fascicolo del fabbricato

Limiti violati: articoli 3, 23, 41, 42, 97, 117, secondo comma, lett. l), e 117, terzo comma, della Costituzione

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: articoli 9, commi 2 e 3, e 10, comma 2 legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa)

Esito del giudizio: inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, e dell'art. 10, comma 2 l.r. n. 19/2009

Annotazioni: il Presidente del Consiglio dei ministri propone due diverse questioni di legittimità costituzionale concernenti altrettante disposizioni della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19.

In primo luogo, il ricorrente impugna l'articolo 9, commi 2 e 3, di tale legge. Il comma 2 prevede che «Ogni fabbricato oggetto di incremento volumetrico o mutamento d'uso di cui alla presente legge deve dotarsi, ai fini dell'efficacia del relativo titolo abilitativo, di un fascicolo del fabbricato che comprende gli esiti della valutazione di cui al comma 1 e il certificato di collaudo, ove previsto. Nel fascicolo sono altresì raccolte e aggiornate le informazioni di tipo progettuale, strutturale, impiantistico, geologico riguardanti la sicurezza dell'intero fabbricato»; il comma 3 dispone che «Con successivo regolamento sono stabiliti i contenuti del fascicolo del fabbricato nonché le modalità per la redazione, la custodia e l'aggiornamento del medesimo. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento, il fascicolo si compone della valutazione [di sicurezza] di cui al comma 1 e del certificato di collaudo, ove previsto».

Per il ricorrente, l'istituzione del fascicolo del fabbricato si porrebbe in contrasto: a) con l'articolo 3 della Costituzione, per violazione del canone di ragionevolezza, e con l'articolo 97 Cost., per lesione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione; b) con gli articoli 23, 41 e 42 Cost., trattandosi di «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale»; c) con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile; d) in subordine, con l'articolo 117, terzo comma, Cost. per lesione della competenza statale sui principi fondamentali in materia di governo del territorio.

In secondo luogo, il ricorrente impugna l'articolo 10, comma 2, della medesima legge regionale n. 19 del 2009, che sostituisce l'articolo 4 della legge della Regione Campania 7 gennaio 1983, n. 9 (Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del territorio dal rischio sismico), i cui novellati commi 2 e 3 prevedono, ora, che «In tutte le zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, l'inizio dei lavori edilizi è subordinato al rilascio dell'autorizzazione sismica» (comma 2) e che «Nelle zone classificate a bassa sismicità [...], i lavori possono iniziare dopo che il competente Settore provinciale del Genio Civile, all'esito del procedimento di verifica, ha attestato l'avvenuto e corretto deposito sismico», disponendo altresì che «Sono effettuati controlli sulla progettazione con metodi a campione, finalizzati a verificare la correttezza delle impostazioni progettuali in relazione alle norme tecniche vigenti» (comma 3).

La difesa erariale deduce che tali disposizioni violerebbero l'articolo 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile - desumibili dal combinato disposto dell'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Testo A), e degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) -, «poiché il deposito del progetto deve considerarsi denuncia di inizio attività».

Per la Corte entrambe le questioni, sotto tutti i prospettati profili, sono inammissibili; infatti, come eccepito dalla Regione Campania, il presente ricorso, nei termini in cui è stato formulato, risulta nel suo complesso apodittico, in quanto privo di un sufficiente sviluppo argomentativo a sostegno delle singole censure mosse alle norme impugnate (sentenza n. 45 del 2010). Il ricorrente si limita, infatti, ad affermare la lesività delle disposizioni in esame rispetto ai richiamati principi costituzionali, senza tuttavia fornire una adeguata

motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero le dedotte violazioni di tali principi.

In definitiva, le doglianze vengono basate esclusivamente sull'assunto (non altrimenti dimostrato) della non conformità delle previsioni oggetto di impugnazione ai parametri di volta in volta evocati: esse, dunque, non rispondono ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale, a maggior ragione nei giudizi proposti in via principale (sentenze n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

In particolare, secondo la Corte, con riferimento alle singole censure, il ricorrente innanzitutto deduce che l'art. 9, commi 2 e 3, della legge regionale n. 19 del 2009 «viola l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del canone di ragionevolezza, e l'art. 97 Cost., in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, così come, peraltro, già rilevato» dalla sentenza n. 315 del 2003, «pronunciata con riferimento ad analoghe previsioni contenute nella legge della Regione Campania 22 ottobre 2002, n. 27, recante "Istituzione del registro storico-tecnico-urbanistico dei fabbricati ai fini della tutela della pubblica e privata incolumità"».

Proposta la censura in tali termini, va tuttavia rilevato che, in quel giudizio, l'esame della omologa figura del "registro del fabbricato", come a suo tempo regolamentata dalla legge campana, non ha avuto ad oggetto la previsione della istituzione del registro in quanto tale, ma le peculiari modalità di redazione e di tenuta di questo, come allora specificamente disciplinate.

Chiarito espressamente che «nessun dubbio può sussistere riguardo alla doverosità della tutela della pubblica e privata incolumità, che rappresenta lo scopo dichiarato della legge, ed al conseguente obbligo di collaborazione che per la realizzazione di tale finalità può essere imposto ai proprietari degli edifici», ciò che nella richiamata decisione ha determinato la declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune norme della citata legge regionale è stata la considerazione che le specifiche modalità di predisposizione e tenuta del registro fossero contrarie al generale canone di ragionevolezza, a cagione della eccessiva gravosità degli obblighi imposti ai proprietari e dei conseguenti oneri economici, nonché al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, data la ritenuta intima contraddittorietà della imposta necessità di richiedere ad una pluralità di tecnici privati informazioni già in possesso delle competenti amministrazioni.

Al contrario, la disposizione oggi impugnata prevede l'obbligo di dotare del fascicolo ogni fabbricato oggetto di incremento volumetrico o mutamento d'uso, limitandosi - quanto alla definizione del contenuto e delle modalità di redazione e di aggiornamento dello stesso - ad operare un rinvio alla adozione di un successivo regolamento (che, ove esorbitasse dagli specifici ambiti di competenza regionale, sarebbe soggetto ai previsti rimedi giurisdizionali, compreso eventualmente anche il ricorso per conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte: sentenze n. 45 del 2010 e n. 200 del 2009).

Quanto alla dedotta violazione degli artt. 23, 41 e 42 Cost., nel ricorso si afferma unicamente che gli obblighi di cui alla norma impugnata si attergerebbero quali «prestazioni imposte» che, «incidendo sulla libertà di iniziativa economica e sul diritto di proprietà», «non possono che trovare la loro fonte nella disciplina statale».

Anche tale profilo è inammissibile, giacché il ricorso, da un lato, assume apoditticamente che la previsione della predisposizione del fascicolo del fabbricato costituisca «prestazione imposta» ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 Cost. e che la relativa riserva sia esclusivamente di legge statale; dall'altro lato, richiama genericamente i principi tutelati dagli artt. 41 e 42 Cost., senza alcuna spiegazione del perché e del come gli stessi sarebbero violati, trascurando, altresì, di considerare che essi non operano in modo assoluto, ma in coerenza ed in bilanciamento con i previsti limiti della loro utilità e funzione sociale (sentenza n. 167 del 2009).

Quanto, infine, alla subordinata denuncia di violazione della competenza statale nella determinazione dei principi fondamentali relativamente alla materia concorrente del «governo del territorio» (ex art. 117, terzo comma, Cost.), il ricorrente si limita ad affermare (senza altro aggiungere) che «l'istituzione del fascicolo del fabbricato costituisce indubbiamente espressione di un principio fondamentale della prefata materia», e che, dalla «normativa vigente», un siffatto obbligo non è in alcun modo desumibile; ed anche questa censura, nei termini prospettati, è generica ed apodittica, in quanto priva di un apporto argomentativo a

sostegno della tesi (che si dà per dimostrata) della natura di principio fondamentale che la istituzione del fascicolo del fabbricato assumerebbe nella indicata materia concorrente; laddove, una adeguata motivazione di tale assunto sarebbe stata tanto più necessaria proprio in ragione della evidenziata assenza nella «normativa vigente» statale di previsioni relative ad un siffatto obbligo di istituzione.

Analoghi profili di inammissibilità si configurano, inoltre, per la Corte, riguardo alla questione riferita alle previsioni dei commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge della Regione Campania n. 9 del 1983, come modificati dall'impugnato art. 10, comma 2, della legge regionale n. 19 del 2009 in esame. Il ricorrente si limita, infatti, ad affermare che le disposizioni de quibus «si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile, desumibili dal combinato disposto degli articoli 94 del DPR n. 380/2001 e 19 e 20 della l. 241/1990»: ciò, in quanto - «poiché il deposito del progetto deve considerarsi denuncia di inizio attività» - «la previsione regionale concreta una violazione delle norme del DPR n. 380/2001 (Testo unico in materia edilizia), che prescrive l'autorizzazione regionale esplicita per gli interventi edilizi in zone classificate sismiche», non potendosi consentire «l'introduzione di modalità di "controllo successivo o semplificato" ove siano coinvolti interessi primari della collettività».

Tale essendo la formulazione dei motivi di censura (ancora una volta non altrimenti supportabili attraverso il mero rinvio alle argomentazioni di ordine generale sulle ragioni della attribuzione allo Stato della determinazione dei principi fondamentali nelle materie de quibus, svolte da questa Corte nella sentenza n. 182 del 2006), va sottolineato che il ricorrente, pur attribuendo correttamente natura di principio fondamentale in materia di governo del territorio e protezione civile all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, tuttavia omette completamente di considerare che - nello stabilire che «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità [...], non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione» (comma 1) - il legislatore statale differenzia espressamente le condizioni reputate necessarie per l'inizio dei lavori, modulandole in rapporto al grado di sismicità delle zone in cui i lavori stessi verranno ad insistere. Inoltre, alla insufficiente analisi del principio fondamentale (tanto più necessaria, come detto, in ragione della peculiare articolazione del suo contenuto precettivo), si aggiunge il fatto che il ricorso - nonostante il non motivato assunto per il quale le norme de quibus introdurrebbero modalità di "controllo successivo o semplificato" - trascura completamente di considerare che la normativa regionale censurata prevede anch'essa (sempre in rapporto al grado di sismicità dell'area) un diverso regime di autorizzazioni (l'autorizzazione sismica ovvero il deposito sismico), al cui rilascio viene subordinato l'inizio dei lavori (si vedano, rispettivamente, i novellati commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 9 del 1983, nonché gli artt. 5 e 3 del D.P.G.R. 11 febbraio 2010, n. 23, recante «Regolamento per l'espletamento delle attività di autorizzazione e di deposito dei progetti, ai fini della prevenzione del rischio sismico in Campania»).

Ne consegue, secondo la Corte, l'inammissibilità anche della seconda questione, la quale (oltre che generica) risulta basata esclusivamente sulla apodittica affermazione di una (non altrimenti argomentata) asserita violazione dell'evocato principio fondamentale (la cui esatta portata neppure viene specificamente individuata) ad opera di una normativa, avente un contenuto altrettanto articolato e complesso, anch'esso non adeguatamente valutato in riferimento alle sollevate doglianze

Tributi e tasse

- Sentenza n. 311 del 2 ottobre 2003
Giudizio: legittimità costituzionale in via principale
Materia: tassa automobilistica
Limiti violati: art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma della Costituzione
Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri
Oggetto: art. 24, comma 2, e art. 49, comma 1, lettera f), Legge Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 (Legge finanziaria regionale per l'anno 2002)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2 e dell'art. 49, comma 1, lettera f) della l.r. n. 15/2002

Annotazioni: Il Governo ha sollevato questione di legittimità dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002 n. 15 (Legge finanziaria regionale per l'anno 2002), che stabilisce la proroga dei termini per il recupero delle tasse automobilistiche spettanti alla Regione. Secondo il ricorrente la citata disposizione si porrebbe in contrasto con gli art. 3, 119, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto realizzerebbe una discriminazione rispetto alla totalità dei contribuenti, in violazione dei principi di coordinamento del sistema tributario, modificando il codice civile ed interferendo nella disciplina della prescrizione, così da vulnerare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Secondo la Corte la questione è fondata.

La Corte ha richiamato le precedenti pronunce (sentenze n. 296 e 297 del 2003) in cui una questione di legittimità costituzionale del tutto analoga relativa a norme sostanzialmente identiche della Regione Piemonte e della Regione Veneto, osservando che il legislatore statale, pur attribuendo alle regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa unitamente ad un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, nonché l'attività amministrativa relativa alla riscossione ed al recupero della tassa stessa, non ha tuttavia fino ad ora sostanzialmente mutato gli altri elementi costitutivi della disciplina del tributo.

In tale quadro normativo quindi la tassa automobilistica non può oggi definirsi come "tributo proprio della regione" ai sensi dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dal momento che la tassa stessa è stata "attribuita" alle regioni, ma non "istituita" dalle regioni.

La Corte, pertanto, ribadisce che, allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali. Pertanto, la norma regionale impugnata, che modifica la decorrenza dei termini fissati dalla legislazione statale per il recupero delle tasse automobilistiche, incidendo su un profilo che attiene alla certezza del rapporto tra cittadino e amministrazione finanziaria, viola la indicata competenza esclusiva dello Stato.

Tutela della salute

- Sentenza n. 307 del 2003

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: tutela della salute

Limiti violati: art. 117 della Costituzione e art. 4 della legge 22 febbraio 2001, n. 36

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt.1, comma 2, 2, commi 1, 2 e 3, 3, 7 e 8 della legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13 (Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti)

Esito: 1) illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 3, 3, comma 1, 7 e 8 della l.r. n. 13/2001;

2) illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 4, della l.r. n. 13 del 2001 limitatamente all'inciso iniziale: "Per le finalità di cui al comma 1";

3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 3, commi 2, 3 e 4 (salvo quanto disposto nel precedente capo e), della l.r. n. 13/2001, sollevate, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s, e terzo comma, della Costituzione, e in relazione alla legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13 (Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti): dell'art. 1, comma 2, in relazione all'art. 117, secondo comma,

lettera *s*, della Costituzione; dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, in riferimento all'art. 117, terzo comma (tutela della salute e produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), della Costituzione ed in relazione agli artt. 4, comma 1, lettera *h*, e 5, comma 1, della legge 22 febbraio 2001, n. 36; dell'art. 3, in riferimento all'art. 117, terzo comma (tutela della salute e produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), della Costituzione ed in relazione agli artt. 4, comma 1, lettera *d*, e 9, della stessa legge n. 36 del 2001; dell'art. 7, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, anche in relazione all'art. 15 della stessa legge n. 36 del 2001; e dell'art. 8, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *s*, e terzo (tutela della salute e produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), della Costituzione ed in riferimento all'art. 16 della stessa legge n. 36 del 2001.

La legge regionale impugnata investirebbe, secondo la difesa statale, le materie della tutela della salute e della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, che sono di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed anche la materia della tutela dell'ambiente che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, è di legislazione esclusiva dello Stato. La legge quadro 22 febbraio 2001, n. 36, sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, avrebbe posto la disciplina integrale ed esclusiva rivolta alla tutela dell'ambiente ed i principi fondamentali per le altre materie, ai quali la legislazione regionale si deve attenere. La legge regionale impugnata in parte avrebbe invaso la sfera statale di legislazione esclusiva ed in parte non avrebbe osservato i principi della legislazione statale.

Quanto all'art. 1, comma 2, della legge regionale, l'Avvocatura afferma che l'art. 5, comma 1, della legge statale n. 36 del 2001, "al fine di tutelare l'ambiente", ha disciplinato le competenze ed il procedimento per la localizzazione dei tracciati e per la progettazione, la costruzione e la modifica di elettrodotti e di impianti per telefonia mobile e radiodiffusione, mentre in questa materia la Regione non avrebbe potestà legislativa.

Quanto all'art. 2, commi 1, 2, 3, della legge regionale, secondo la difesa statale nell'art. 4, comma 1, lettera *h*, e nell'art. 5, comma 1, della legge statale n. 36 del 2001 si troverebbe la normativa di principio sui parametri per le fasce di rispetto per gli elettrodotti, mentre le norme impugnate avrebbero fissato direttamente il valore limite di induzione magnetica (comma 3), attribuendo ai Comuni la disciplina dell'ampiezza dei corridoi ed alla Regione il potere di direttiva, senza nessun raccordo con i parametri desumibili dalla normativa statale, come se la materia rientrasse nella legislazione esclusiva della Regione.

Nell'art. 3, invece, la legge regionale disciplinerebbe la materia del risanamento degli elettrodotti riservando alla Regione l'approvazione degli appositi piani, anche in questo caso non tenendo conto di quanto dispone l'art. 4, comma 2 [recte: 1], lettera *d*, della legge statale n. 36 del 2001, che avrebbe riservato allo Stato i "criteri di elaborazione dei piani di risanamento" anche con riferimento "alle modalità di coordinamento delle attività riguardanti più regioni", e la norma regionale, non adeguandosi alla disciplina statale di principio, si sarebbe sottratta ad ogni possibilità di coordinamento. La legge regionale non avrebbe nemmeno tenuto conto del termine fissato dall'art. 9 della legge statale per assicurare la necessaria uniformità di tutela sull'intero territorio nazionale anche dal punto di vista temporale.

Quanto all'art. 7 della legge regionale, l'Avvocatura sostiene che l'art. 15, comma 4, della legge statale, nell'esercizio della competenza esclusiva a tutela dell'ambiente, avrebbe previsto un apposito sistema sanzionatorio, assicurando così anche la uniformità degli interventi repressivi in tutte le Regioni, in modo da evitare che tra di esse possa instaurarsi una sorta di concorrenza sanzionatoria: ma l'art. 7 della legge regionale avrebbe disciplinato un sistema del tutto autonomo senza tenere conto della normativa statale.

Infine, quanto all'art. 8, la normativa transitoria ivi prevista si sovrapporrebbe a quella fissata dall'art. 16 della legge statale senza alcun coordinamento. Del resto, secondo la difesa erariale, una disciplina transitoria era indispensabile a tutela dell'ambiente nell'esercizio della legislazione statale esclusiva, e principi generali sarebbero necessari

anche per la disciplina transitoria, che investe il periodo in cui gli impianti preesistenti possono costituire pericolo non controllabile per la salute.

Questione relativa all'articolo 1, comma 2

Secondo il ricorrente, il rinvio a finalità di “tutela dell'ambiente” violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in questa materia. La generica censura è, a parere della Corte costituzionale, infondata, in quanto la legge regionale impugnata è stata emanata nel vigore del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, come risultante dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e fa seguito altresì alla legge statale 22 febbraio 2001, n. 36 (“Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici”: d'ora in poi indicata come legge quadro).

Quanto alle censure sollevate nel ricorso, la Corte ha ritenuto opportuno sgomberare il campo da un assunto di carattere generale, che il ricorrente sostiene invocando la competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, in tema di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, per escludere qualsiasi competenza delle Regioni a legiferare in vista di finalità di tutela dell'ambiente. Tale assunto non è fondato, in quanto la Corte ha già chiarito che la “tutela dell'ambiente”, più che una “materia” in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella “residuale” di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003).

Nel caso della disciplina regionale impugnata, essa attiene essenzialmente agli ambiti materiali - richiamati del resto anche dal ricorrente - della “tutela della salute”, minacciata dall'inquinamento elettromagnetico, dell’“ordinamento della comunicazione” (per quanto riguarda gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi), della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (per quanto riguarda gli elettrodotti), oltre che, più in generale, del “governo del territorio” (che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività): tutti ambiti rientranti nella sfera della potestà legislativa “concorrente” delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e pertanto caratterizzati dal vincolo al rispetto dei (soli) principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Questione relativa all'articolo 2, commi 1, 2 e 3

L'art. 2 della stessa legge stabilisce che i Comuni devono indicare nei loro strumenti urbanistici gli elettrodotti esistenti e i corridoi aerei o interrati per la localizzazione delle linee elettriche di voltaggio superiore a 30.000 volt (comma 1); che l'ampiezza dei corridoi è definita “con direttiva della Regione” (comma 2); che gli strumenti urbanistici devono assicurare il rispetto di un valore limite di induzione magnetica difforme da quello definito dallo Stato, in prossimità di edifici adibiti a permanenze prolungate (comma 3).

Dette norme sono state censurate per contrasto con i principi della legge statale.

La questione è stata giudicata infondata relativamente al comma 1, che si limita a prevedere la indicazione obbligatoria negli strumenti urbanistici degli elettrodotti e dei corridoi per la loro localizzazione (che dovrà, evidentemente, essere conforme alla specifica normativa e alla pianificazione statale), nonché relativamente al comma 2, che si limita a prevedere una direttiva regionale sull'ampiezza dei corridoi, che è altra cosa rispetto alla definizione di vincoli nelle fasce di rispetto.

E' invece fondata la questione relativamente al comma 3 dell'art. 2, che introduce un valore limite di induzione magnetica in prossimità di determinati edifici ed aree, il quale si sovrappone ai limiti di esposizione fissati dallo Stato [cfr. art. 4 del d.P.C.m. 23 aprile 1992, recante “Limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico generati alla frequenza industriale nominale (50 Hz) negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno”, richiamato in via transitoria dall'art. 16 della legge quadro].

Questione relativa all'articolo 3

L'art. 3 della legge regionale della Campania stabilisce, al comma 1, che i Comuni, con le procedure previste per la localizzazione delle opere pubbliche, adeguano la pianificazione

urbanistica individuando gli elettrodotti in esercizio che non rispettano il valore limite di induzione magnetica di cui all'art. 2, comma 3, e che sono oggetto di interventi prioritari di risanamento; al comma 2, che le imprese distributrici di energia elettrica con elettrodotti di tensione fino a 150 kV presentano alla Regione un piano di risanamento con le modalità e i tempi degli interventi da realizzare, piano che è approvato, ai sensi del comma 3, dalla Regione sentiti il Comune interessato e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente; infine il comma 4 prevede che "per le finalità di cui al comma 1" le imprese distributrici di energia elettrica per le reti di tensione superiore a 150 kV attivano la procedura di risanamento con le modalità previste dal d.P.C.m. 23 aprile 1992 (erroneamente indicato con la data del 23 aprile 1993).

Il ricorrente ha censurato tutto l'articolo perché non avrebbe tenuto conto della riserva allo Stato della competenza a stabilire i criteri di elaborazione dei piani di risanamento, anche con riferimento alle modalità di coordinamento delle attività riguardanti più Regioni.

La questione è fondata per quanto riguarda il comma 1, che fa riferimento ai valori-limite di cui all'art. 2, comma 3, in conseguenza della illegittimità di quest'ultimo; nonché, per le stesse ragioni, per quanto riguarda il rinvio alle finalità del comma 1 contenuto nel comma 4 dello stesso art. 2.

Non è invece fondata la medesima questione per quanto riguarda i commi 2 e 3, che fanno riferimento alla competenza alla approvazione dei piani di risanamento degli elettrodotti di tensione fino a 150 kV, competenza riconosciuta alla Regione dall'art. 9, comma 3, secondo periodo, della legge quadro. Né può sostenersi che la Regione debba attendere la statuizione da parte dello Stato dei criteri di elaborazione e delle modalità di coordinamento interregionale dei piani (ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera d, della legge quadro), che non condizionano, anche ai sensi del citato art. 9 della legge statale, la predisposizione dei piani, ma semmai, eventualmente, ne potranno comportare l'adeguamento una volta che lo Stato abbia provveduto.

Parimenti non fondata è la questione con riguardo al comma 4, escluso l'inciso iniziale: per gli elettrodotti di tensione superiore a 150 kV si fa infatti rinvio alle procedure stabilite dall'atto statale (sia pure erroneamente indicato quanto alla data).

Questione relativa all'articolo 7

E' stato censurato anche l'art. 7 della legge della Regione Campania, che stabilisce le sanzioni per il superamento dei limiti fissati dalla stessa legge e per la mancata presentazione dei piani di risanamento. Il ricorrente ha lamentato che sia stato fissato un regime sanzionatorio autonomo senza tener conto di quello previsto dall'art. 15 della legge quadro.

La questione è stata giudicata fondata, in quanto la competenza a disciplinare le sanzioni per il superamento dei valori-limite non può che seguire la competenza a fissare gli stessi valori, e quindi nella specie spetta allo Stato (cfr. infatti l'art. 15 della legge quadro). Quanto agli effetti della mancata presentazione dei piani di risanamento, o del mancato rispetto delle prescrizioni dei piani, provvede l'art. 9 della legge quadro, ai cui sensi la Regione è abilitata a sostituirsi ai gestori adottando il piano per gli elettrodotti minori (comma 3, terzo periodo), mentre il mancato risanamento comporta, a titolo di sanzione, che non si riconosca al gestore inadempiente il canone per l'utilizzo della linea non risanata, nonché la disattivazione temporanea degli impianti, con provvedimento del Ministro per gli elettrodotti maggiori, della Regione per quelli minori (comma 6).

La disciplina impugnata è dunque costituzionalmente illegittima in quanto si sovrappone a quella statale recata dalla legge quadro.

Questione relativa all'articolo 8

Infine il ricorrente ha impugnato l'art. 8 della legge campana, che impone l'adeguamento degli elettrodotti già autorizzati ma non ancora in esercizio al valore-limite di induzione magnetica fissato dall'art. 2, comma 3, disponendo la sospensione della autorizzazione fino alla pronuncia della Regione: secondo il Presidente del Consiglio la normativa transitoria della legge regionale si sovrapporrebbe a quella recata dall'art. 16 della legge quadro.

La questione è stata giudicata fondata, in conseguenza del riconoscimento della illegittimità costituzionale del richiamato art. 2, comma 3.

Sentenza: 28 dicembre 2005 n. 467

Materia: organizzazione regionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione e principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 4 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2 (Intolleranze alimentari - Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione - Istituzione osservatorio regionale)

Esito: 1) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge impugnata;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge impugnata.

Annotazioni: la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 1 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2 (Intolleranze alimentari - Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione - Istituzione osservatorio regionale) promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri. Dichiara altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge della Regione

Campania, promossa in riferimento al principio di leale collaborazione, previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

A parere del ricorrente, l'art. 1 della succitata legge regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto disciplinerebbe una prestazione sanitaria in senso riduttivo rispetto al livello essenziale stabilito dalla normativa statale, escludendo i sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età, dall'erogazione di prodotti dietetici elencati alle lettere *a*), *b*) e *c*) del medesimo articolo.

La Corte costituzionale ha affermato, con la sentenza in argomento, che la somministrazione di alimenti gratuiti a soggetti colpiti da particolari patologie risponde ad una finalità di cura mentre l'erogazione di sostituti del latte ai nati da madri sieropositive ha finalità preventiva, precisamente si intende preservare i lattanti dal contagio veicolato dal latte materno.

Per questa ragione le forme di attuazione della legislazione statale possono essere contenute in due diversi provvedimenti regionali. Di conseguenza il fatto che la legge regionale non menzioni i nati da madri sieropositive, fra i beneficiari di un'alimentazione differenziata nell'ambito della ristorazione della *p.a.*, non preclude a questi ultimi l'assistenza sanitaria integrativa, prevista a livello statale. Quindi la Regione potrà, con provvedimento ad hoc, disciplinare l'attuazione di questa ultima disposizione statale.

Infine con riferimento all'art. 4 della legge della Regione Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., per avere detta norma regionale disposto l'obbligo di fornire pasti differenziati ai soggetti aventi

problemi connessi all'alimentazione a carico di tutte le amministrazioni pubbliche e non soltanto di quelle regionali, con ciò travalicando l'ambito di competenza riservato all'ente territoriale.

La Corte costituzionale dichiara non fondata la questione affermando che, posta la propria competenza legislativa in una determinata materia, la Regione disciplina la stessa con norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio regionale.

Poiché le Regioni hanno competenza legislativa concorrente sia in materia di tutela della salute che di alimentazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le leggi dalle stesse validamente emanate, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, devono avere effetto nei confronti di tutti i soggetti istituzionali che esercitano potestà amministrative ad esse riconducibili.

Sentenza: 2006 n. 119

Materia: accreditamento istituzionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: artt. 121 e 123 della Costituzione, in relazione agli artt. 19 e 20 dello statuto regionale della Campania, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348.

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Campania

Oggetto: art. 9, comma 1, della legge della Regione Campania 24 dicembre 2003, n. 28 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della l.r. n. 28/2003, n. 28 nella parte in cui non esclude gli atti di natura regolamentare dai «provvedimenti» ivi previsti, attribuiti alla competenza della Giunta regionale.

Annotazioni: Con due ordinanze di analogo contenuto, emesse il 10 maggio 2005, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, prima sezione, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Campania 24 dicembre 2003, n. 28 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 61 del 29 dicembre 2003, violazione degli artt. 121 e 123 della Costituzione, in relazione agli artt. 19 e 20 dello statuto regionale della Campania, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348.

Nelle due ordinanze il Tribunale amministrativo regionale, dopo aver sinteticamente illustrato i motivi per i quali si denunciava l'illegittimità degli atti impugnati, sottolineava che, a detta delle società e dei centri ricorrenti, la Giunta regionale non avrebbe competenza per l'emanazione di un atto modificativo del quadro normativo regolante l'accesso all'accreditamento istituzionale delle strutture pubbliche e private.

Il TAR Campania, ritenendo di dover preliminarmente esaminare la censura di incompetenza dedotta, in entrambi i casi, con gli atti introduttivi dei giudizi, evidenziava come la delibera impugnata avesse natura regolamentare, in quanto contenente una disciplina che ha «i caratteri della generalità ed astrattezza» e che svolge la «funzione di integrare e completare i precetti delle norme primarie per l'applicazione ripetuta ad una serie indeterminabile di casi concreti».

Il TAR ricordava, altresì, che la delibera della Giunta regionale, della cui legittimità si dubita, era stata adottata in esecuzione dell'art. 9, comma 1, della legge regionale della Campania n. 28 del 2003, il quale, «al fine di accelerare l'*iter* del processo di accreditamento istituzionale» di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ha assegnato alla Giunta il compito di adottare, «entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge», i provvedimenti relativi ai settori della riabilitazione e della emodialisi.

Inoltre, precisava che, nonostante il riferimento testuale ai «provvedimenti», non vi erano dubbi sul fatto che il legislatore regionale avesse inteso demandare alla Giunta regionale «l'emanazione di tutti gli atti, di qualsiasi natura, necessari per provvedere in ordine all'accreditamento istituzionale».

Il Tribunale amministrativo, pertanto, riteneva che l'art. 9, comma 1, della citata legge della Regione Campania, «nella parte in cui devolve alla Giunta regionale l'emanazione di atti di tipo regolamentare in materia di accreditamento istituzionale», comportasse «lo spostamento del potere regolamentare dal Consiglio alla Giunta», con conseguente violazione degli artt. 19 e 20 dello statuto regionale della Campania, che invece riservano al Consiglio la detta potestà, e degli artt. 121 e 123 Cost. In particolare, l'art. 123 Cost. sarebbe violato in quanto, essendo rimessa allo statuto - ai sensi dell'art. 121 Cost. - la scelta circa la distribuzione della competenza normativa di tipo regolamentare, la legge regionale si sarebbe posta in contrasto con una norma statutaria.

Il Tribunale amministrativo regionale concludeva chiedendo che l'art. 9, comma 1, della legge reg. della Campania n. 28 del 2003 fosse dichiarato illegittimo «nella parte in cui attribuisce alla Giunta regionale la competenza ad emanare atti di natura regolamentare».

La Corte Costituzionale ha dichiarato la fondatezza della questione nei limiti di seguito specificati:

“Dall'esame della norma impugnata emerge come il legislatore regionale non abbia voluto distinguere tra provvedimenti puntuali, atti amministrativi a carattere generale e regolamenti veri e propri, attribuendo alla Giunta il potere di emanare tutti gli atti, di varia natura, necessari ad effettuare, in tempi rapidi, gli accreditamenti istituzionali di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). L'art. 8-quater, comma 5, del citato decreto attribuisce alle Regioni la definizione dei requisiti per l'accredimento, in conformità ai criteri generali uniformi stabiliti dallo Stato. La determinazione dei requisiti per ottenere l'accredimento presuppone, per sua natura, l'emanazione di norme a carattere generale, rivolte alla generalità dei cittadini e suscettibili di applicazione in un numero indefinito di casi. Né risulta dalla norma impugnata che la Giunta debba adottare i previsti «provvedimenti» in applicazione di apposite norme regolamentari emanate dal Consiglio, che non vengono mai menzionate.

L'esigenza di rapidità - che si riflette nell'esplicito fine di accelerazione dell'iter del processo di accreditamento indicato nella norma impugnata e nella brevità del termine ivi previsto (60 giorni) per l'emanazione di tutti i «provvedimenti» - non può essere ragione sufficiente ad alterare l'ordine delle competenze stabilito nello statuto, che, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, se si pone in contrasto con lo statuto, viola indirettamente l'art. 123 Cost. (sentenze n. 993 del 1988 e n. 48 del 1983). Né la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha modificato, sotto questo profilo, l'assetto gerarchico delle fonti normative regionali”.

In conformità al principio sopra ricordato, la Corte Costituzionale ha chiarito che, pur essendo stata eliminata, per effetto del nuovo testo del secondo comma dell'art. 121 Cost., la riserva di competenza regolamentare in favore del Consiglio regionale prevista dal testo precedente della medesima norma costituzionale, una diversa scelta organizzativa «non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione» (sentenza n. 313 del 2003).

Secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale, la norma regionale impugnata, nella parte in cui non esclude i regolamenti dai «provvedimenti» finalizzati all'accredimento istituzionale di cui al d.lgs. n. 502 del 1992, la cui emanazione è attribuita alla Giunta, si pone pertanto in contrasto con l'art. 123 Cost., in relazione agli articoli 19 e 20 dello statuto della Regione Campania.

Sentenza: 2012 n. 292

Materia: accreditamento strutture sanitarie

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, terzo comma della Costituzione

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23

Annotazioni: il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011) nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237- undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della

legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In particolare il ricorrente ritiene che il modificato art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, violi i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale agli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 42) e all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), in materia di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per la Corte, nel merito, tutte le questioni prospettate nel ricorso sono fondate.

La Corte ricorda, innanzitutto, che la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private deve senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005); per verificare il rispetto da parte della legislazione regionale dei principi fondamentali stabiliti in materia dallo Stato occorre, peraltro, distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate.

Quanto all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, e tali disposizioni rappresentano principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'"accreditamento" (sentenze nn. 245 e 150 del 2010).

Per l'"accreditamento" occorrono, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992; i requisiti ulteriori, necessari per l'"accreditamento", hanno natura di principi fondamentali, che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'"accreditamento" ope legis a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti (sentenza n. 361 del 2008).

Tuttavia, è stata la medesima legislazione statale a stabilire un passaggio graduale dal sistema precedente (convenzionale, basato sul pagamento dei fattori produttivi) a quello nuovo (basato sul pagamento delle prestazioni, previo accreditamento delle strutture). Si è così previsto un "accreditamento temporaneo" (art. 6, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica») per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove, o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività, in attesa della verifica del volume e della qualità delle prestazioni (art. 8-quater, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992). Conseguenza della disciplina transitoria è il fatto che, in attesa che si perfezioni il procedimento di verifica, potrebbero operare, addirittura in regime di accreditamento (temporaneo o provvisorio), strutture che poi si vedano negare, per mancanza dei requisiti, l'"accreditamento" definitivo o l'autorizzazione all'esercizio di ulteriori attività sanitarie; ciò sia in ragione di difetti strutturali, sia in conseguenza di eventuali violazioni dei tetti di spesa.

Per questo, il legislatore statale ha previsto che le Regioni avviino una procedura di accreditamento (definitivo o istituzionale) anche per le strutture temporaneamente accreditate (art. 8-quater, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992), da concludersi inderogabilmente entro un termine finale stabilito dalla legge. Tale termine è espressione di un principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare, dovendosi fare salve solo quelle discipline regionali di proroga che, in presenza di situazioni "eccezionali", lungi dal costituire sanatoria di situazioni illegali, rappresentino un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione (sentenza n. 93 del 1996); in ordine al termine finale per il passaggio dall'"accreditamento" provvisorio a quello definitivo, deve rilevarsi come, da

ultimo, l'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, abbia previsto che tale passaggio debba avvenire entro il 1° gennaio 2010, scadenza poi prorogata al 1° gennaio 2011 dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010), ulteriormente prorogata sino al 1° gennaio 2013 dall'art. 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Conversione in legge, con modificazioni, 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), mantenendo però fermo per le strutture ospedaliere e ambulatoriali il termine già fissato del 1° gennaio 2011.

Ciò premesso, deve rilevarsi che i modificati commi 237-undecies e 237-duodecies dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011 prevedono una procedura di accreditamento che si articola in due fasi. La prima è rappresentata dalla conferma dell'accREDITamento provvisorio mediante decreto commissariale di presa d'atto, per le domande regolarmente ammesse sulla piattaforma informatica applicativa. La seconda è costituita dalla verifica dei requisiti di accREDITamento, che avviene in un momento successivo alla presa d'atto. In tal modo si finisce per riconoscere l'accREDITamento definitivo senza previa verifica dei "requisiti ulteriori" richiesti dal legislatore statale, la cui mancanza determina significativamente, ai sensi della normativa qui in discussione (art. 1, comma 237-duodecies, della legge reg. n. 4 del 2011) la "revoca" dell'accREDITamento, che perciò deve intendersi già riconosciuto sin dal momento della presa d'atto. Tale procedimento, che pospone la verifica dei requisiti al riconoscimento dell'accREDITamento, confligge irrimediabilmente con il principio generale di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui l'accREDITamento istituzionale definitivo può essere concesso solo dopo la verifica del possesso dei requisiti ulteriori (ex plurimis sentenza n. 361 del 2008).

La Corte quindi ritiene costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 237-undecies e 237-duodecies, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Analogamente la previsione, contenuta nel modificato art. 1, comma 237-vicies-ter, dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, della possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l'accREDITamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti di accREDITamento previsti dai regolamenti regionali, stabilisce un accREDITamento istituzionale ex lege senza verifica caso per caso dei requisiti ulteriori, con conseguente violazione del principio generale di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Del resto, lo stesso Commissario ad acta ha disposto la sospensione dei provvedimenti di attuazione della disposizione qui in esame, con decreto n. 2 del 2012, proprio in ragione del fatto che essa stabilisce «l'attivazione automatica di nuovi accREDITamenti istituzionali», in contrasto con i principi della legge dello Stato e contravvenendo altresì a precedenti atti del medesimo Commissario ad acta (decreto 16 maggio 2011, n. 31)

Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 237-vicies-ter, della legge regionale n. 4 del 2011, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In ordine al modificato art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4 del 2011 va osservato che esso stabilisce una procedura che dilata la tempistica per la definizione delle procedure di accREDITamento definitivo, in riferimento a talune ipotesi che riguardano accordi di riconversione di prestazioni sanitarie eccedenti il fabbisogno sanitario regionale, ai sensi del comma 237-nonies dell'art. 1 della medesima legge. La norma regionale censurata consente alle strutture sanitarie e socio-sanitarie ivi menzionate di continuare ad esercitare le proprie attività in deroga al termine ultimo fissato dalla legislazione nazionale per il passaggio dall'accREDITamento provvisorio a quello definitivo. Infatti, la circostanza che il passaggio all'accREDITamento definitivo non venga condizionato al rispetto del termine del 1° gennaio 2011 per le strutture ospedaliere e ambulatoriali (in realtà già scaduto) e del 1° gennaio 2013 per le altre strutture, così come stabilito dall'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, comporta la violazione di quest'ultima

norma che, secondo la giurisprudenza costituzionale le Regioni sono tenute a rispettare. Né ricorrono nella specie quelle circostanze eccezionali che possono giustificare una deroga, in quanto la Corte medesima ha già precisato come le deroghe regionali sul punto non possano fondarsi sull'esigenza di sanare situazioni di irregolarità, come quelle verificatesi nel caso di specie ed evidenziate proprio dal disavanzo sanitario regionale.

Pertanto, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

È stato altresì impugnato l'art. 1, comma 237-vicies, della legge regionale Campania n. 4 del 2011, che consente alle strutture di fisiokinesiterapia, già provvisoriamente accreditate, di presentare domanda di accreditamento istituzionale per l'area socio-sanitaria, cioè per un'attività più ampia e diversa da quella per la quale dette strutture sono state autorizzate e provvisoriamente accreditate.

Infatti, va ricordato che, secondo la legislazione statale (art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992), l'accREDITamento provvisorio è concesso alle strutture già autorizzate che abbiano accettato il pagamento a prestazione. Le strutture provvisoriamente accreditate sono tutte già dotate di autorizzazione e, dunque, per esse la verifica dei "requisiti minimi" prevista dalla legge è stata effettuata; tuttavia, occorre rimarcare che tale verifica ha riguardato le sole attività per le quali è stata accordata l'autorizzazione.

Per la Corte, in tal modo, si finisce per configurare una sorta di "autorizzazione implicita" in riferimento all'esercizio di quelle attività sanitarie non autorizzate, determinando una situazione non compatibile con i principi della legislazione statale. Secondo la legislazione statale di riferimento (art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992), infatti, l'autorizzazione e la verifica dei "requisiti minimi" deve essere richiesta non solo al momento dell'avvio di una nuova struttura, ma anche ad ogni variazione che comporti l'adattamento di strutture già esistenti o la loro diversa utilizzazione, il loro ampliamento, trasformazione o trasferimento. Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, comma 237-vicies, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sentenza: 2013 n. 79

Materia: istituzione registro tumori di popolazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 97, 117, terzo comma e 120, secondo comma della Costituzione

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2, commi 4 e 5, art. 4, commi 6, 7 e 8, art. 5, comma 11, art. 6, comma 2, lettere c) e d), e art. 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5; dell'art. 4, commi 6, 7 e 8; dell'art. 5, comma 11; dell'art. 6, comma 2, lettere c) e d); dell'art. 15, commi 6 e 13, e, in via consequenziale, dell'art. 16 della legge regionale n. 19/2012

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5, dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, dell'art. 5, comma 11, dell'art. 6, comma 2, lettere c) e d), e dell'art. 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania), in riferimento agli artt. 120, secondo comma, 117, terzo comma, e 97 della Costituzione. Il ricorrente ha articolato le questioni suddividendo le norme di cui lamenta l'illegittimità costituzionale in due gruppi: il primo [art. 2, commi 4 e 5; art. 4, commi 6, 7 e 8; art. 5, comma 11; art. 6, comma 2, lettera c); art. 15, commi 6 e 13] sarebbe in contrasto con gli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.; il secondo [art. 4, comma 6, lettera a), e comma 7, lettera a); art. 6, comma 2, lettera d); art. 15, comma 6] violerebbe gli artt. 97, 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Le norme del primo gruppo dispongono che la gestione di ogni registro tumori sia affidata ad unità operative, dedicate e strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione, e istituiscono nuove strutture, così interferendo, secondo il ricorrente, con l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario di competenza del Commissario ad acta. Il punto 2, lettere c) e m), ed il punto 4 del mandato commissariale, infatti, affidano al Commissario, fino all'avvenuta attuazione del Piano, il riassetto della rete ospedaliera e la sospensione di eventuali nuove iniziative regionali in corso finalizzate a realizzare ed aprire nuove strutture sanitarie pubbliche nonché ad autorizzare ed accreditare strutture sanitarie. Esse, poi, interverrebbero in materia di organizzazione sanitaria senza rispettare i vincoli posti dal Piano di rientro, così pregiudicando il conseguimento degli obiettivi di risparmio in esso previsti e violando il principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 (Disposizioni per formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme del secondo gruppo riservano all'assessorato regionale alla sanità la nomina dei sette responsabili dei registri tumori provinciali e subprovinciali, del responsabile del registro tumori infantili e del funzionario del centro di coordinamento, senza precisare le procedure attraverso le quali debbano essere effettuate tali nomine e se esse riguardino o meno il personale già dipendente dal servizio sanitario regionale; le norme in questione pertanto - sempre secondo il ricorrente - contrastano con i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione nonché con il principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost. Inoltre, disponendo nuovi incarichi professionali, da un lato, interferirebbero con l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario ad acta, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.; dall'altro, non rispetterebbero i vincoli posti dal Piano, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per la Corte le questioni sono fondate; la stessa Corte ha già affermato che «l'operato del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato - in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute - a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario [...] devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenze n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011). Più specificatamente, «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 28 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 2 del 2010); ed in particolare, «ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale «avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale [...]»» (sentenza n. 18 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 131 del 2012).

La delibera del 23 aprile 2010 di attribuzione del mandato commissariale per la prosecuzione del Piano di rientro, al punto 1 lettere c) e m), prevede, quali linee di intervento dell'operato del Commissario, rispettivamente, «il riassetto della rete ospedaliera e territoriale, con adeguati interventi per la dimissione/riconversione/organizzazione dei presidi non in grado di assicurare adeguati profili di efficienza e di efficacia; analisi del fabbisogno e verifica dell'appropriatezza». Il punto 4, poi, assegna al Commissario l'incarico «di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private fino all'avvenuta adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale, tranne quelle necessarie all'attuazione del Piano di rientro». Il punto 1, lettera e), della delibera, infine, assegna al Commissario «la realizzazione e il contenimento della spesa del personale». Dal canto loro, i Programmi operativi

di adeguamento 2011-2012 (in attuazione dei vincoli posti dal Piano di rientro), al punto 2.2.1 (rubricato «Blocco del turn over»), prevedono il blocco totale delle assunzioni.

Risulta evidente che le norme impugnate interferiscono con le funzioni e le attività del commissario ad acta; esse dunque devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Le questioni sono fondate anche con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.; la Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007) - al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, delle legge n. 191 del 2009, invocati dal ricorrente come parametri interposti - può essere qualificato «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme hanno, infatti, reso vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012).

Le norme impugnate, prevedendo l'istituzione di nuovi uffici e soprattutto dotandoli di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie, si pongono in contrasto con l'obiettivo del rientro nell'equilibrio economico-finanziario perseguito con l'Accordo sul Piano di rientro e con il Piano medesimo. Tale contrasto è reso palese, in particolare, dall'esistenza nella legge impugnata di uno stanziamento ad hoc: difatti, l'art. 16, rubricato «norma finanziaria», «impegna risorse finanziarie, vincolate agli obiettivi di una gestione efficiente del registro tumori della Regione Campania, per complessivi euro 1.500.000,00 annui [...] da versare alle Asl della Regione Campania per le attività di ciascun Registro Tumori provinciale e subprovinciale e del Registro Tumori Infantile, all'Irccs "Fondazione Pascale" per le attività del Centro di coordinamento ed all'assessorato regionale alla sanità per le attività del Comitato Tecnico-Scientifico, secondo gli importi percentuali di seguito indicati: a) gestione tre Registri Tumori subprovinciali di Napoli 10 per cento ciascuno; b) gestione Registro Tumori provinciale di Salerno 15 per cento; c) gestione Registro Tumori provinciale di Benevento 10 per cento; d) gestione Registro Tumori provinciale di Avellino 10 per cento; e) gestione Registro Tumori provinciale di Caserta 14 per cento; f) gestione Registro Tumori Infantile 12 per cento; g) attività del Centro di Riferimento dell'Irccs "Fondazione Pascale" 6 per cento; h) attività del Comitato Tecnico-Scientifico 3 per cento».

È questa disposizione, in particolare, che manifesta l'incompatibilità con l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica sanitaria perseguito con il Piano di rientro: non è, infatti, l'istituzione in sé dei registri tumori, del centro di coordinamento e del comitato tecnico-scientifico, che merita di essere contestata. Lo stesso Commissario ad acta con delibera del 14 settembre 2012 ha ritenuto di dover adottare un'analogha iniziativa, utilizzando però le strutture amministrative esistenti ed il personale in servizio; ed è significativo che abbia anche avuto cura di indicare l'esistenza di una pregressa e vigente copertura finanziaria per il funzionamento degli uffici in questione, precisando «che per le attività del presente decreto non sono previsti oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale».

Conclusivamente, le disposizioni impugnate, ed istitutive dei registri tumori, del centro di coordinamento e del comitato tecnico-scientifico, in quanto comportano spese ulteriori rispetto a quelle già stanziare, contrastano anche con il principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria - espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica - e quindi con l'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis: sentenze n. 260 del 2012, n. 131 del 2012 e n. 91 del 2012). L'accoglimento del ricorso per le ragioni testé enunciate comporta che sia dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 16 della legge n. 19 del 2012 della Regione Campania. Ad esso, infatti, vanno estesi i motivi di censura esposti a sostegno della fondatezza delle questioni prospettate con riferimento alla violazione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e quindi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Sentenza: 2013 n. 132

Materia: accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, terzo comma Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2 legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)»

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge regionale n. 23/2012

Annotazioni: 1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 237-vicies quater [rectius: l'art. 1, comma 237-vicies quater, primo periodo], della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino servizio sanitario regionale) ed alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011)». Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata recherebbe vulnus all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute di cui all'articolo 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ed all'articolo 1, comma 796, lettere s) e t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007).

Successivamente alla proposizione del ricorso, la legge della Regione Campania 31 dicembre 2012, n. 41, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)», in sede di riformulazione dell'articolo 1 della citata legge regionale n. 4 del 2011, ha espunto dallo stesso la disposizione censurata.

Il correlativo effetto abrogativo decorre, per altro, solo dal giorno successivo a quello (7 gennaio 2013) della pubblicazione della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (art. 4 della legge regionale n. 41 del 2012). Non potendo escludersi che la disposizione impugnata abbia avuto medio tempore applicazione, non può, quindi, dichiararsi cessata la materia del contendere (ex plurimis, sentenze n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011).

La residua questione - formulata in ragione del prospettato contrasto della impugnata disposizione regionale con la disciplina dell'accREDITAMENTO di strutture sanitarie, recata dall'art. 8-quater del d. lgs. n. 502 del 1992, considerato come norma interposta - è fondata. Nella giurisprudenza della Corte è stato ripetutamente affermato, ed anche di recente ribadito (sentenze n. 292 e n. 262 del 2012), che la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accREDITAMENTO di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005). La natura di principi fondamentali nella materia de qua è stata del pari già riconosciuta ai requisiti per l'accREDITAMENTO di strutture sanitarie private fissati dall'art. 8-quater del d. lgs. n. 502 del 1992, richiamato dal ricorrente come norma interposta ai fini della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 292 del 2012 e n. 361 del 2008). Nella riferita disciplina di principio, è previsto, in particolare (art. 8-quater, comma 7, del d. lgs. n. 502 del 1992), che «nel caso di richiesta di accREDITAMENTO da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, detto accREDITAMENTO può essere concesso, in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», e che «l'eventuale verifica negativa comporta la sospensione automatica dell'accREDITAMENTO temporaneamente concesso».

La disposizione regionale censurata, invece, stabilisce, dichiaratamente «in deroga ai requisiti di legge per l'accREDITAMENTO definitivo», che «ai soggetti che hanno presentato domanda di accREDITAMENTO [...] e che, in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare, sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto di provvisorio accREDITAMENTO con il servizio sanitario regionale [...], la Regione concede l'accREDITAMENTO definitivo qualora all'esito delle verifiche effettuate dalle Commissioni locali ASL risulti confermato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura ed il possesso dei requisiti ulteriori per l'accREDITAMENTO definitivo». Nella ipotesi, peculiare, di nuova attività in struttura preesistente, disciplinata dalla norma regionale in esame, viene, per l'effetto, così introdotta una sostanziale variante alla struttura bifasica della procedura di accREDITAMENTO consentendosi che i due segmenti dell'accREDITAMENTO provvisorio e dell'accREDITAMENTO definitivo possano realizzarsi in modo soggettivamente disgiunto, in quanto l'accREDITAMENTO provvisorio del soggetto la cui attività è cessata per fallimento viene posto direttamente in correlazione con quello definitivo concedibile al soggetto subentrante che mantenga inalterato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura e sia, ovviamente, in possesso dei requisiti per l'accREDITAMENTO. Ma, con ciò, risulta irrimediabilmente impedita, nei confronti della nuova attività avviata nella struttura preesistente, la «verifica», «per il tempo [a questa] necessario [...] del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», quale, invece, prescritta dalla disciplina statale di principio, anche ai fini del riscontro di compatibilità dell'eventuale nuovo accREDITAMENTO con il fabbisogno regionale di assistenza.

La Corte, quindi, ritiene costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 237- vices quater, primo periodo, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, introdotto dall'articolo 2 della legge della regione Campania n. 23 del 2012, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sentenza: 2013 n. 152

Materia: criteri di nomina dei direttori generali di asl, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 97 e 117, secondo comma lett. l), e terzo comma Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art.1, comma 1 lett. b) della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 "Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico"

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 1 comma 1 lett. b) della legge regionale n. 18/2012

Annotazioni: 1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione. La disposizione impugnata modifica la legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserendo l'art. 18-bis. I primi quattro commi di questo articolo, non censurati, dettano una nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale. Il quinto comma dell'art. 18-bis prevede che le modalità di espletamento della nuova procedura di nomina siano regolate da un disciplinare, adottato con deliberazione della Giunta regionale, e che «[f]ino all'approvazione del disciplinare la nomina dei direttori generali è comunque disposta tra le persone iscritte nell'Elenco di cui al comma 1 che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare». Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata, prevedendo che i direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale decadano dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare, violerebbe l'art. 97 Cost.

Per la Corte la questione è fondata; i direttori generali delle ASL costituiscono «una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale» (sentenza n. 104 del 2007). Le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale, come confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 18, comma 3-bis, della legge della Regione Campania n. 32 del 1994 (sentenza n. 34 del 2010). Sotto il profilo organizzativo, tra l'organo politico e i predetti direttori generali «non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato», ma «vi è una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl» (sentenza n. 104 del 2007 e sentenza n. 34 del 2010). Nella Regione Campania i rapporti tra direttori sanitari e organi politici sono mediati da strutture dipendenti dalla Giunta, e, in particolare, dal Capo Dipartimento, che svolge «funzioni di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi di riferimento dipendenti dalla Regione» (art. 7 del regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12).

La disposizione impugnata, trovando applicazione nei confronti della tipologia di figure dirigenziali appena descritta - che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto -, viola l'art. 97 Cost. sotto più profili.

Innanzitutto, essa è in contrasto con il principio di buon andamento, perché il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell'azione amministrativa (sentenze n. 228 del 2011; n. 304 e n. 224 del 2010). Infatti, «[l] rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere [...] connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa» (sent. n. 124 del 2011). In secondo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del direttore, previsto dalla disposizione impugnata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 34 e n. 224 del 2010). In terzo luogo, la disposizione impugnata viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, perché introduce un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010). Infine, la disposizione impugnata viola il principio del giusto procedimento, perché non prevede «il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione» (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

Materia: spesa sanitaria regionale e incompatibilità dei consiglieri regionali supplenti

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 117, terzo comma, 120 secondo comma e 122, primo comma Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: 2, comma 4, e 4, commi 3 e 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale).

Esito: illegittimità costituzionale parziale del comma 4 dell'art. 2 e illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 5 della legge regionale n. 27/2012.

Annotazioni: il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, comma 4, e 4 commi 3 e 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione (quanto alle prime due disposizioni) e per violazione degli artt. 3 e 122, primo comma, Cost. (quanto alla terza). La prima questione ha ad oggetto l'art. 2, comma 4, della legge regionale impugnata, il quale, nel sostituire il comma 1 dell'art. 44 della precedente legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012), così testualmente dispone: «1. L'entrata finalizzata di 38 milioni di euro a valere sulle entrate del titolo I del bilancio regionale, di cui all'articolo 2 della legge regionale 4 aprile 2007, n. 5 (Norme per la copertura del disavanzo sanitario dell'esercizio 2006 ed altre disposizioni urgenti ai fini dell'accordo tra la Regione e lo Stato per il rientro del disavanzo, la riqualificazione e la razionalizzazione del servizio sanitario regionale), che la Regione, in conformità agli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato stipulato ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2005), ha destinato a decorrere dal 2008 e per trent'anni alla copertura dell'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005 non cartolarizzato, è incrementata per le medesime finalità fino ad un massimo di euro 55.500.000,00 per ciascuno degli esercizi dal 2013 al 2037, per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227». La censura è rivolta contro la parte della norma risultante dalla sostituzione che stabilisce che «per l'anno 2012 l'entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell'ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227».

La Corte richiama, in premessa, il principio consolidato nella propria giurisprudenza, per cui «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). Da ciò si è inferito, ed è stato più volte ribadito, che l'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), invocato dal ricorrente come norma interposta in relazione alla denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., al pari dell'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), e del comma 80 del medesimo articolo 2 della legge n. 191 del 2009,

può essere qualificato «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 79 del 2013, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme hanno, infatti, reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012).

In elusione del vincolo di rispetto degli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato ai sensi del richiamato art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, nella specie, la Regione Campania, con la disposizione denunciata, rifinalizza, invece, ad altro scopo (finanziamento di mutui contratti dagli enti locali), per l'anno 2012, una parte (oltre 15 milioni di euro) dell'entrata destinata, a decorrere dal 2008 e per trent'anni, all'ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005.

Da ciò, dunque, la illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

Per contrasto con i medesimi parametri di cui agli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., è denunciato poi l'art. 4, comma 3, della stessa legge regionale n. 27 del 2012, che, nelle more del completamento del Policlinico universitario, distribuisce nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta i posti letti programmati (500), demandando al Commissario ad acta di provvedere alla emanazione degli atti consequenziali.

Anche tale questione è fondata.

La semplice interferenza, da parte del legislatore regionale, nelle funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina, infatti, di per sé, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenze n. 79 e n. 28 del 2013, n. 2 del 2010). E, nella specie, non v'è dubbio che una tale interferenza derivi dalla disposizione censurata nella parte in cui questa sovrappone proprie prescrizioni operative all'attività del Commissario.

Inoltre, poiché il piano di rientro non contempla la distribuzione dei posti letto nelle strutture della Provincia di Caserta, ne discende, per tale profilo, anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali di cui al richiamato art. 2, comma 95 (ed anche 80, secondo periodo), della legge n. 191 del 2009, per i quali «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

La terza questione - che ha ad oggetto la deroga alle previsioni di incompatibilità di cui all'art. 65, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle legge sull'ordinamento degli enti locali), introdotta dall'art. 4, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2012, in ragione di ciò denunciata per contrasto con gli artt. 3 e 122, primo comma, Cost. - è, a sua volta, fondata.

L'art. 65, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, evocato dal ricorrente come norma interposta, stabilisce che «Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale». Ed il divieto di cumulo, tra le cariche su indicate, stabilito in via di principio dalla legislazione statale è certamente disatteso dalla norma regionale impugnata che reca, invece, l'opposta regola di esclusione di tali incompatibilità per i consiglieri regionali supplenti (sentenza n. 310 del 2011). La Regione Campania - richiamando, in premessa, il precedente della Corte di cui alla sentenza n. 201 del 2003, nel quale si è puntualizzato che non la regola in sé dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000 deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione - ne inferisce che la disposizione censurata non deroghi, appunto, al generale "principio" di divieto del cumulo delle cariche suddette, ma ad esso apporti un mero «temperamento [...] correlato alla fattispecie di "supplenza",

per sua natura necessariamente temporanea». E, su questa linea, aggiunge che una tale, «ontologicamente circostanziata nel tempo», previsione di esclusa incompatibilità sia «giustificata dall'esigenza di tutela del diritto di elettorato passivo delineato dall'art. 51 Cost.».

La tesi della resistente non può condividersi.

Il “principio ispiratore”, che sta a fondamento del richiamato art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, consiste ben vero nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di presidente o assessore provinciale e di sindaco o assessore comunale con quella 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 (sentenza n. 310 del 2011). E con siffatto principio non è conciliabile la disposizione censurata, poiché, stante l'identità dei poteri attribuiti al consigliere regionale supplente rispetto a quelli previsti per il titolare della carica, anche nei confronti del primo si pongono, non diversamente che nei confronti del titolare, quelle medesime esigenze di efficienza e trasparenza in vista delle quali, appunto, la richiamata normativa statale stabilisce che «Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale». Né si vede come il diritto di elettorato passivo, in ragione della cui tutela la resistente vorrebbe giustificata la disposizione in esame, possa declinarsi in termini di diritto di soggetti, già eletti alle cariche di presidente od assessore provinciale e di sindaco od assessore comunale, a ricoprire contestualmente, su chiamata del consiglio regionale, anche la carica di suo consigliere supplente.

Finanza regionale

Sentenza 29 dicembre 2004 n. 425

Materia: indebitamento da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 119, 6 comma della Costituzione

Ricorrenti: Regioni Sicilia, Sardegna, Marche, Emilia-Romagna, Umbria, Valle d'Aosta e Campania

Oggetto: art. 3, commi da 16 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004”

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 3, commi 17 quarto periodo, e comma 20 della l. n. 350/2003.

Annotazioni: La Corte Costituzionale con la sentenza n. 425 del 29 dicembre 2004 si è pronunciata sui giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 16 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), relativi all'indebitamento da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, promossi con ricorsi della Regione Sicilia, della Regione Sardegna, della Regione Marche, della Regione Emilia-Romagna, della Regione Umbria, della Regione Valle d'Aosta e della Regione Campania. Le disposizioni impugnate sono rivolte a concretizzare ed attuare il vincolo di cui all'art. 119, comma 6, Cost., ai sensi del quale i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento “solo per finanziare spese di investimento” restando inoltre esclusa “ogni garanzia dello Stato sui prestiti da essi contratti”. Analizzando più specificamente i singoli commi, si evidenzia quanto segue:

- l'art. 3, comma 16, stabilisce che le Regioni a statuto ordinario, i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate di arcipelago, le unioni di Comuni, i consorzi cui partecipano gli enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività avente rilevanza economica e imprenditoriale, e, ove previsto dallo Statuto, i consorzi per la gestione dei servizi speciali, nonché le aziende speciali e le istituzioni, “possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento”. Il medesimo comma al

secondo periodo stabilisce altresì che “le Regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l’indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all’articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento”;

- l’art.3, comma 17, elenca dettagliatamente una serie di operazioni le quali costituiscono indebitamento ai sensi dell’art. 119, comma 6, Cost., per gli enti di cui sopra, prevedendo inoltre che “non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”. Esso inoltre aggiunge che modifiche alle tipologie di indebitamento dallo stesso previste “sono disposte con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, sentito l’ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea”;

- L’art. 3, comma 18, elenca le operazioni che, ai fini dell’applicazione dell’art. 119, comma 6, Cost., costituiscono investimenti;

- L’art. 3, comma 19, prevede che “gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all’indebitamento per il finanziamento di conferimenti volti alla capitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l’istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall’ente l’esplicazione specifica sull’investimento da finanziare e l’indicazione che il bilancio dell’azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l’operazione, relativo all’esercizio finanziario precedente l’operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio”;

- L’art.3, comma 20, stabilisce che “le modifiche alle tipologie di cui ai commi 17 e 18 sono disposte con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze sentito l’ISTAT”;

- L’art.3, comma 21, statuisce infine che le disposizioni testé richiamate si applicano anche alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano “ai fini dell’unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione.”

Le censure sollevate possono essere suddivise in tre categorie:

- L’art. 3, comma 21, viene ritenuto essere in contrasto con l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 la quale prevede che le disposizioni in essa contenute possano applicarsi alle Regioni a statuto speciale solo se e nella misura in cui comportino forme di autonomia più ampie rispetto a quelle loro attribuite: nel caso di specie l’art. 119, comma 6, Cost., non può trovare legittima applicazione;

- L’art. 3, dai commi 16 a 20, viene censurato in quanto tendente ad estendere l’applicazione dell’art. 119, comma 6, Cost., ad enti diversi da quelli espressamente indicati nel medesimo ed in ragione delle restrizioni apportate alle nozioni di indebitamento e di investimento le quali risultano illegittime e lesive dell’autonomia finanziaria regionale provinciale;

- L’art. 3, commi 17 e 20, sono censurati in quanto attribuiscono al Ministro dell’economia e delle finanze il potere, sostanzialmente regolamentare, di modificare con proprio decreto le tipologie di operazioni costituenti indebitamento e investimento, in violazione dell’art. 117, comma 6, Cost..

La pronuncia salva la sostanza della disciplina dichiarando infondate diverse obiezioni sollevate dalle Regioni ricorrenti, ma al tempo stesso cancella un eccesso di potere riservato al Ministro dell’Economia. Infatti, riguardo all’ultima censura citata, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’ultimo periodo del comma 17 e del comma 20 I due commi dichiarati illegittimi secondo la Corte “conferiscono al Ministro una potestà il cui esercizio può comportare una ulteriore restrizione della facoltà per gli enti autonomi di ricorrere all’indebitamento per finanziare le proprie spese, e si traducono sostanzialmente in una delegificazione delle statuizioni contenute nei predetti commi, che definiscono le nozioni di indebitamento e di investimento ai fini dell’applicazione alle Regioni e agli enti locali del vincolo di cui all’art. 119, sesto comma, della Costituzione”.

L’esercizio di un potere politico-amministrativo incidente sull’autonomia regionale “può essere ammesso solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino in via generale

il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità". Tale previsione è da ritenersi illegittima in quanto, come già sottolineato dalla Corte in precedenti pronunce, il rispetto del principio di legalità impone che l'esercizio di un potere politicoamministrativo

incidente sull'autonomia regionale e locale, per essere ammissibile, deve fondarsi su previsioni legislative che ne delimitino la discrezionalità.

Né può valere a soddisfare tale requisito la generica previsione secondo cui il Ministro dovrebbe disporre le eventuali modifiche alle tipologie di indebitamento "sulla base dei criteri definiti in sede europea". Infatti, ove non si tratti di norme europee suscettibili di diretta applicazione (nel qual caso, peraltro, non occorrerebbe la mediazione di norme nazionali), tale previsione non basta ad integrare una sufficiente determinazione legislativa dei presupposti e del contenuto degli atti ministeriali.

La Consulta ha invece rigettato, perché inammissibili o infondate, le questioni di legittimità relative ai commi da 16 a 20 dell'art. 3, statuendo che la legge dello Stato può definire ciò che si intende per indebitamento e investimento senza che questo possa essere considerato lesivo delle potestà regionali o locali.

Sentenza 2004, n. 286

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: andamento dei conti pubblici

Limiti violati: artt. 3, 9, 77, 114, 117, 118, 119 e 127 della Costituzione

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire e legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)

Esito: 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 21, 22 e 23, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 9, 77, 114, 117, 118, 119 e 127 della Costituzione, dalla Regione Campania;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), nel testo risultante dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 77, 97, 114, 117, 118, 119 e 127 della Costituzione, dalla Regione Campania.

Annotazioni: La Regione Campania ha impugnato l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), in riferimento agli artt. 3, 9, 77, 114, 117, 118, 119 e 127 della Costituzione, oltre che per i profili concernenti il "condono edilizio", anche in relazione ai commi 21, 22 e 23, che disciplinano la rideterminazione dei canoni d'uso del demanio marittimo, senza peraltro specifiche motivazioni sul punto.

Con successivo ricorso la stessa Regione Campania ha impugnato anche la legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), nella parte in cui ha convertito in legge, con modificazioni, l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 77, 97, 114, 117, 118, 119 e 127 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i ricorsi della Regione Campania, in quanto il richiamo dei parametri costituzionali non era accompagnato da alcuna motivazione.

Sentenza 17 dicembre 2004 n. 390

Materia: coordinamento della finanza pubblica e organizzazione del personale di regioni ed enti locali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art.119 Cost.

Ricorrenti: Regioni Marche (2 ricorsi), Toscana (2 ricorsi), Piemonte, Valle d'Aosta, Campania, Umbria, Emilia-Romagna (2 ricorsi) e Veneto
Oggetto: legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria del 2003), e legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria del 2004)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 11, della legge 289/2002 e dell'art. 3, comma 60, della legge 350/2003.

Annotazioni: La sentenza 17 dicembre 2004 n. 390 fornisce importanti chiarimenti riguardo al rapporto tra le materie "coordinamento della finanza pubblica ed "organizzazione del personale di regioni ed enti locali".

Inoltre, nel dichiarare la parziale illegittimità delle norme relative al c.d. "blocco delle assunzioni" nel pubblico impiego contenute nelle leggi finanziarie per il 2003 ed il 2004, la Consulta ha parzialmente abbattuto il sistema sul quale si è basato lo Stato per incidere sulla spesa di regioni ed enti locali, imponendo loro limiti e restrizioni alle assunzioni del personale.

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 11, della legge 289/2002 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), limitatamente alla parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato "devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002".

La Consulta ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60, della legge 350/2003 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), limitatamente alla parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato "devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003".

Secondo la Corte entrambe le disposizioni, infatti, non si limitano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono "un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi negli anni 2002 e 2003", imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento. Tale precetto -specifica la Consulta- "proprio perché specifico e puntuale nonché per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale", dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (come, per esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità) ed obiettivi (per esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

A parte le citate disposizioni, il complesso normativo volto alla razionalizzare le assunzioni da parte delle Regioni e degli enti locali, contenendo i costi, è stato giudicato, nella sua struttura fondamentale, conforme alla Costituzione. Sono state infatti ritenute infondate le q.l.c. dell'art. 34, commi 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 13 e 22, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003) ed in particolare la censura volta a contestare che la legge statale prevedere:

1) meccanismi e procedure - e, nella fattispecie, l'"accordo tra Governo, regioni e autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata"-, volti a far sì che vi sia il "concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica";

2) che quanto previsto in quell'accordo interistituzionale sia trasfuso in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissi "per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003".

Secondo la Corte tale previsione, infatti, costituisce puntuale attuazione del precetto costituzionale che attribuisce alla legge statale il compito di provvedere al "coordinamento della finanza pubblica": compito legittimamente assolto coinvolgendo nell'individuazione dei «criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato» le Regioni e le autonomie locali e, poi, cristallizzando in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'accordo che fissa quei criteri e limiti.

La circostanza che il medesimo comma 11 disponga che "fino all'emanazione dei decreti (...) trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 4" - e cioè il "divieto - per le regioni - di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le eccezioni ivi previste" - non costituisce violazione di alcuna norma costituzionale. Secondo la Corte si tratta, infatti, non solo di un "divieto temporalmente limitato, ma anche e soprattutto di un divieto funzionalmente collegato all'accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata, quale strumento destinato a disciplinare, con il concorso delle autonomie regionali e locali, la materia delle assunzioni del personale a tempo indeterminato". Ne consegue che: - in assenza di quel temporaneo divieto, le finalità perseguite con l'accordo sarebbero frustrate se, nelle more, le Regioni e gli enti locali potessero procedere, senza limiti di sorta, alle assunzioni ritenute opportune; - l'intervento della legge statale in senso limitativo dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali non è meno legittimo per ciò che il divieto da essa posto è assoluto, ma la sua legittimità va affermata considerando "il carattere strumentale di quel temporaneo divieto ai fini della efficacia ed effettività della futura disciplina che scaturirà in sede di Conferenza unificata".

Sentenza: 2005 n. 417

Materia: autonomia finanziaria di bilancio

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 100, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dell'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e principio di leale collaborazione

Ricorrenti: Regione Campania e altri

Oggetto: art. 1, commi 4, 5, 9, 10 e 11, e dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9, 10, 11, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e agli enti locali;

2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, sollevate dalla Regione Campania e dalla Regione Marche, in relazione agli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi in epigrafe;

3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, sollevate dalla Regione Campania, in relazione agli articoli 3, 100, 114, 117 e 118 della Costituzione, all'articolo 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e al principio di leale collaborazione.

Annotazioni: la Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 9, 10, 11, e dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n.

168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), per la violazione degli articoli 3, 100, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dell'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e del principio di leale collaborazione.

La Regione ha prospettato tre motivi di censura.

Con il primo ha lamentato che i commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, non limitandosi ad individuare criteri direttivi o limiti massimi di spesa, ma specificando ed elencando le tipologie delle spese che gli enti territoriali devono contenere nell'ambito di previste percentuali, violano l'autonomia finanziaria di bilancio e di spesa garantita dall'art. 119 e dall'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la Regione, in particolare, dovrebbe spettare allo Stato la sola competenza legislativa concorrente, limitata alla fissazione dei principi fondamentali in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», restando esclusa da tale competenza l'individuazione di «puntuali modalità di contenimento della spesa». Una tale previsione di dettaglio non sarebbe giustificabile neanche sotto il profilo del generale contenimento della spesa pubblica per l'attuazione degli obblighi comunitari, perché tale contenimento si potrebbe realizzare con la semplice fissazione delle percentuali generali di risparmio. Sempre secondo la Regione, i commi 9, 10 e 11 impugnati inciderebbero negativamente anche sulla sua competenza in tema di organizzazione amministrativa e sulla sua competenza legislativa *ex art. 117, terzo e quarto comma, Cost.* Per la ricorrente, infatti, la lesione della sfera di autonomia si verificherebbe non solo attraverso interventi diretti di disciplina del settore di competenza, ma anche attraverso la sottrazione o limitazione delle risorse finanziarie essenziali. Sotto il profilo della dedotta violazione del principio di leale collaborazione, infine, la Regione lamenta che lo Stato non ha «effettuato le scelte attraverso una intesa con le regioni, affinché queste contribuissero a far emergere, in base alle differenti esigenze e problematiche locali, tutto quanto utile e necessario per operare il contenimento della spesa».

Con il secondo motivo, la ricorrente ha denunciato la violazione degli articoli 100, 114, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dell'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e del principio di leale collaborazione, da parte del comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge citato. Tale comma, insieme con alcuni periodi dei successivi commi 9, 10, 11, avrebbe introdotto una illegittima disciplina del controllo degli atti della Regione e degli enti locali. Secondo la Regione, la materia dei controlli sarebbe estranea alla competenza statale, essendo riservata alla potestà legislativa regionale ed a quella regolamentare degli enti locali, come confermato dalla struttura del nuovo impianto costituzionale, successivo alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, con l'eliminazione, ad opera dell'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dei controlli di legittimità e di merito sugli atti delle Regioni e degli enti locali, precedentemente previsti dagli abrogati articoli 125, primo comma, e 130 Cost.

La ricorrente ha dedotto, con il terzo motivo, la violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché la violazione del principio di leale collaborazione da parte dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, il quale modifica, confermandone l'impostazione di fondo, l'art. 3 della legge n. 350 del 2003, già impugnato dalla stessa Regione in altro procedimento. Infatti, sempre a detta della Regione, la normativa censurata ribadirebbe, in violazione dell'art. 119 Cost., la preesistente e già contestata individuazione unilaterale, da parte dello Stato, di concetti dotati di rilevanza costituzionale, quali quelli di «indebitamento» e «investimento», e non si inserirebbe in un'organica disciplina del sistema finanziario regionale tale da garantire un reale autofinanziamento in attuazione del citato art. 119 Cost. La Regione evidenzia, infatti, che la previsione di cui al sesto comma dello stesso art. 119, secondo la quale le Regioni «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», costituisce parte integrante del nuovo sistema della finanza pubblica, che non ha ancora trovato attuazione. La Regione lamenta anche la violazione dell'art. 117 Cost., perché la disciplina censurata, ove pure rientrasse nella materia di competenza legislativa concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», non presenterebbe «le caratteristiche di principi

fondamentali alla cui fissazione si dovrebbe limitare la legge statale». La Regione lamenta, infine, quale violazione del principio di leale collaborazione, il fatto che la disciplina statale sarebbe stata posta in essere senza la partecipazione degli enti locali.

In relazione alle suddette questioni la Corte Costituzionale si è pronunciata come di seguito illustrato:

Sulla prima questione la Corte ha dichiarato illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e assorbito ogni altro profilo di incostituzionalità - dell'art. 1, commi 9, 10, 11, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2004, n. 191, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e agli enti locali: i commi impugnati, infatti, introducendo puntuali vincoli che riguardano le spese per beni e servizi nonché per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, non fissano limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabiliscono vincoli che, avendo ad oggetto singole voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e comportano un'inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti, ledendone l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost..

Ha dichiarato, inoltre, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2004, n. 191, sollevata in riferimento agli artt. 3, 100, 114, 117 e 118 della Costituzione, all'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e al principio di leale collaborazione, in quanto la disposizione censurata si limita a porre a carico delle strutture operative interne degli enti locali l'obbligo di comunicare alla Corte dei conti l'esito del controllo di gestione: tale obbligo non è idoneo di per sé a pregiudicare l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essendo espressione di un coordinamento meramente informativo, e le norme che lo prevedono debbono ricondursi ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata", allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità. A tale finalità consegue che a livello centrale si possono collocare non solo norme fondamentali che regolano la materia, ma anche norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria alla Corte dei conti.

Ha dichiarato, infine, inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, che inserisce i commi 21-bis e 21-ter nell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, sollevata per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 della Costituzione e con il principio di leale collaborazione, in quanto la Regione ricorrente si è limitato ad appuntare le proprie doglianze sugli elenchi dei tipi di indebitamento e investimento contenuti nei commi 17 e 18 dell'art. 3 della citata legge n. 350 del 2003 ma ha omissso di formulare specifici motivi di censura proprio riguardo alla norma del comma 1 dell'art. 3, oggetto di denuncia, la quale amplia il novero degli investimenti e si configura, perciò, come norma di favore per le Regioni.

Sentenza: 2007 n. 137

Materia: fondi per la contrazione di mutui

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione

Ricorrenti: Regione Campania e altri

Oggetto: comma 336 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006)

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 336 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005

Annotazioni: La Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale del comma 336 dell'art. 1, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

L'impugnato comma 336 dispone che «Per l'anno 2006 è istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 10 milioni di euro, un fondo per la concessione di garanzia di ultima istanza, in aggiunta alle ipoteche ordinarie sugli immobili, agli intermediari finanziari bancari e non bancari per la contrazione di mutui, diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa di abitazione, da parte di soggetti privati che rientrano nelle seguenti condizioni:

a) siano di età non superiore a 35 anni;

b) dispongano di un reddito complessivo annuo, ai fini IRPEF, inferiore a 40.000 euro;

c) possano dimostrare di essere in possesso di un contratto di lavoro a tempo determinato o di prestare lavoro subordinato in base a una delle forme contrattuali previste dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276».

La ricorrente ha mosso dall'assunto che la norma impugnata prevede un intervento finanziario dello Stato in una materia di competenza esclusiva regionale, che individua in quest'ultimo ambito materiale. Per le ragioni anzidette sarebbe violato l'art. 117, quarto comma, Cost.

Sarebbe configurabile, inoltre, una violazione degli artt. 118 e 119 Cost., in quanto la previsione di un vincolo di utilizzo per un finanziamento statale in materie di competenza regionale, per quanto detto finanziamento sia destinato a soggetti privati, inciderebbe illegittimamente sul sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze.

La questione è stata ritenuta fondata.

La Corte ha già espresso, con ripetute pronunce, il proprio giudizio di illegittimità costituzionale delle norme, inserite in varie leggi finanziarie, che prevedono l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale o concorrente delle Regioni (*ex plurimis*, [sentenze n. 118 del 2006](#), [n. 231 del 2005](#), [n. 423 del 2004](#)). La valutazione non cambia se la norma, come nel caso di specie, prevede prestazioni direttamente fruibili da privati, mediante una garanzia di ultima istanza, per consentire ai meno abbienti - e specificamente ai giovani che non sono in possesso di un contratto di lavoro a tempo indeterminato - di coprire, al di là delle usuali garanzie ipotecarie, l'intero prezzo dell'immobile da acquistare. Difatti, la finalità sociale della norma impugnata non vale a rendere ammissibile la costituzione di un fondo speciale, mediante «disposizioni che non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Pertanto, poiché si verte in materie nelle quali non è individuabile una specifica competenza statale, deve ritenersi sussistente la competenza della Regione» ([sentenza n. 118 del 2006](#)).

Sentenza: 2007 n. 141

Materia: finanziamenti politiche sociali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 114, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione

Ricorrenti: Regione Campania e altri

Oggetto: comma 330 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006)

Esito: dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 330, della legge n. 266 del 2005 sollevate dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 114, 117, comma quarto, 118 e 119 della Costituzione

Annotazioni: La Regione Campania ha impugnato l'art. 1, comma 330, della legge n. 266 del 2005 perché violativo degli articoli 114, 117, comma quarto, 118 e 119 Cost, nonché del principio di leale collaborazione e del canone della ragionevolezza, incidendo la previsione nel settore della politica sociale, di esclusiva competenza legislativa

regionale, attraverso finanziamenti vincolati, più volte censurati dalla giurisprudenza costituzionale.

Le Regioni Piemonte, Campania ed Emilia-Romagna hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale - oltre che di altre norme della medesima legge, questioni che saranno oggetto di separate decisioni - dell'articolo 1, comma 330, della legge n. 266 del 2005, in quanto la creazione di un fondo diretto ad interventi gestiti esclusivamente da un organo statale invaderebbe la competenza legislativa esclusiva regionale in materia di «politiche sociali», contestualmente sottraendo risorse agli ordinari finanziamenti destinati alle attività programmate dell'ente regionale mediante la considerevole riduzione dei trasferimenti finanziari da parte dello Stato sul Fondo nazionale delle politiche sociali, così violando l'art. 117, comma quarto, della Costituzione, nonché gli artt. 118, 119 e 120 Cost. e il principio di leale collaborazione (Regione Piemonte) e gli artt. 114, 118 e 119 Cost. (Regione Campania).

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni appena citate sono state ritenute inammissibili per carenza di interesse.

La disposizione censurata si limita ad indicare la somma (€ 1.140 milioni) con la quale si intende «assicurare la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio-economico», riservando ad altre norme «della presente legge» la individuazione degli interventi concreti riconducibili alle «finalità» genericamente enunciate dal comma 330.

Discende da ciò l'inidoneità di tale disposizione a ledere le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi.

Sentenza n. 156 del 2007

Materia: contributi A.N.M.

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: artt. 3, 97, 117, 123 e 127

Ricorrente: Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

Oggetto: artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale).

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale).

Annotazioni: Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, dubita, in relazione agli artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale), nella parte in cui prevedono, quanto alla disposizione contenuta nella legge regionale n. 5 del 1999, che, in deroga a quanto disposto dall'art. 10 della legge della Regione Campania 25 gennaio 1983, n. 16 (Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori), il termine entro il quale la Giunta regionale determina l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore delle aziende di trasporto pubblico locale relativamente agli anni 1994, 1995, 1996 e 1997, originariamente fissato al 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce, sia differito a tre mesi dalla entrata in vigore della

legge medesima, e, quanto alla disposizione contenuta nella legge regionale n. 8 del 2004, che il termine di cui sopra sia ulteriormente differito di novanta giorni dalla data della entrata in vigore della stessa legge regionale n. 8 del 2004. La questione è stata ritenuta fondata. In particolare, la Corte ha concordato con il TAR in ordine alla perentorietà del termine previsto dall'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983. Depongono, in tal senso, argomenti sia logici sia funzionali. È lo stesso legislatore regionale che, con le due disposizioni oggetto di censura, detta una sostanziale interpretazione autentica della disposizione originaria. Infatti, ove l'art. 17, comma 1, della legge della Regione Campania n. 5 del 1999 e l'art. 1, comma 3, della successiva legge n. 8 del 2004 non avessero avuto come presupposto interpretativo la perentorietà del termine stabilito dal citato art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983, priva di senso sarebbe stata la loro stessa adozione, dato che hanno come unico contenuto l'espressa previsione di una disciplina in deroga alla scadenza del termine in questione. Analoga lettura è stata data del comma 3 dell'art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004, il quale dispone che «il termine previsto dalla legge regionale 5 agosto 1999, n. 5, articolo 17, è differito di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». Anche esso, facendo riferimento a quanto prevedeva l'art. 17 della legge n. 5 del 1999, è derogatorio del termine stabilito nell'art. 10 della legge Regione Campania n. 16 del 1983 del quale riafferma, dopo che il locale Tribunale amministrativo regionale si era pronunciato in tal senso, la perentorietà.

Sentenza: 2007 n. 157

Materia: riduzione emolumenti

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 1, commi 54 e 55 della legge 23 dicembre 2005, n. 266

Esito: 1) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali.

2) dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della predetta legge n. 266 del 2005;

3) dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della stessa legge n. 266 del 2005.

Annotazioni: La Regione Campania ha proposto ricorso avverso l'art. 1, commi 54 e 55 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. La questione è stata sollevata in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Il comma 54 prevede che, «Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica», sono ridotti «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 i seguenti emolumenti: a) le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti; b) le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane; c) le utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere a) e b) in ragione della carica rivestita».

Il comma 55 stabilisce che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per un periodo di tre anni, gli emolumenti di cui al comma 53 non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005, come ridotti ai sensi del medesimo comma 53».

La Regione ha lamentato la lesione sia della propria autonomia finanziaria, sia di quella degli organi politici regionali e ritiene, alla luce della giurisprudenza costituzionale,

inammissibile una previsione normativa statale recante limiti all'entità di una singola voce di spesa, ciò in quanto essa si risolverebbe «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e agli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi ([sent. n. 390 del 2004](#))».

Secondo la Regione, la specificità della limitazione costituisce violazione dell'autonomia finanziaria che viene ad incidere addirittura sull'autonomia degli organi politici regionali, «ponendosi come strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli stessi».

A parere della Corte, la questione relativa al comma 55 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 è inammissibile, in quanto il predetto comma disciplina l'entrata in vigore e il periodo di efficacia della riduzione del trattamento economico dei sottosegretari di Stato, disposta dal correlato comma 53; ma quest'ultima disposizione non è stata impugnata dalla Regione ricorrente.

Parimenti inammissibile è l'impugnazione del comma 54 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, in riferimento alla pretesa violazione degli artt. 114 e 118 Cost., mancando del tutto la motivazione in ordine a tali parametri.

Invece, è stata ritenuta fondata la questione relativa allo stesso comma 54, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. Come emerge dal ricorso, la Regione chiede una pronuncia caducatoria della norma che riduce le indennità corrisposte ai soli titolari degli organi politici regionali, non assumendo rilievo la circostanza che nella successiva memoria essa accenni al proprio ruolo di «ente esponenziale» «degli enti locali».

La legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) demanda la fissazione delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche della Regione alle leggi regionali e ai rispettivi statuti.

Nel caso in esame, l'art. 20, numero 21), della legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), dispone che spetta al Consiglio regionale determinare le indennità dei consiglieri, dei componenti della giunta e degli altri organi della Regione. In attuazione dello statuto, la legge regionale 4 luglio 1991, n. 10 (Integrazione e modifica della legge regionale 5 agosto 1972, n. 5 concernente: determinazione delle indennità spettanti ai consiglieri regionali della Campania, ai componenti della giunta e degli uffici consiliari in relazione alle funzioni esercitate, in attuazione dell'art. 20, n. 21, dello statuto regionale e successive modificazioni), determina l'ammontare delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche regionali.

Invece, la disciplina delle indennità spettanti agli organi politici degli enti locali è contenuta nel Capo IV (Status degli amministratori locali), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che pone limiti alla fissazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza e ne demanda la determinazione ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 82 commi 1, 2 e 8).

Il censurato comma 54, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005», pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica ([sentenza n. 417 del 2005](#)).

La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Ciò si risolve «in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (si vedano, tra le molte, le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005).

Ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui prevede la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali.

Sentenza: 2007 n. 431

Materia: appalti e forniture

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 27 (recte: 27, comma 3), 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania)

Esito: 1) dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 27, comma 3, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania), promosse, in riferimento ai «principi comunitari in materia di libera concorrenza, libera circolazione e libertà di stabilimento (artt. 2, 3, 4, 39 e segg., 81 e segg. del Trattato CEE)» dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
2) dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 27, comma 3, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania 20 giugno 2006, n. 12;

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, nei confronti degli artt. 27 (recte: 27, comma 3), 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania del 20 giugno 2006, n. 12 (Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania), in riferimento all'art. 117, primo comma (recte: secondo comma), della Costituzione nonché, «ove occorra», ai «principi comunitari, in materia di libera concorrenza, libera circolazione e libertà di stabilimento (artt. 2, 3, 4, 39 e segg., 81 e segg. del Trattato CEE)».

Il ricorrente ha impugnato le disposizioni di cui al titolo III della richiamata legge regionale - aventi ad oggetto l'attività contrattuale del Consiglio regionale relativa agli appalti di forniture e di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, quelli di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive comunitarie, nonché gli appalti di lavori pubblici di qualunque importo e i contratti d'opera professionale - in quanto ritenute lesive della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

In particolare, le disposizioni che disciplinano la fase di affidamento dell'appalto - relative alle procedure di scelta del contraente (art. 35), allo svolgimento delle gare (artt. 36, 37 e 39) ed alle modalità di svolgimento dell'asta pubblica, della licitazione privata, dell'appalto-concorso, nonché della trattativa privata (artt. 43-48) - sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto riferibili alla materia della tutela della concorrenza di competenza esclusiva dello Stato.

Le restanti norme regionali denunciate, inerenti ai contratti pubblici affidati dalla Regione Campania in esito alle proprie procedure (artt. 51-58 del capo III del titolo III della legge regionale in esame), determinerebbero invece un'invasione della sfera di competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile, in quanto riconducibili alla disciplina civilistica dell'esecuzione del contratto in tutte le sue articolazioni (garanzie, forme di stipula, termini, prezzo, varianti, spese, verifiche e collaudi).

Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 27 (recte: 27, comma 3), 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del titolo III della legge della Regione Campania n. 12 del 2006, in riferimento ai «principi comunitari in materia di libera concorrenza, libera circolazione e libertà di stabilimento» è stato ritenuto inammissibile.

Le relative censure sono, secondo la Corte Costituzionale, formulate genericamente e non sono sorrette da specifiche argomentazioni (sentenze n. 256 del 2007, n. 64 del 2007, n. 176 del 2004), essendosi il ricorrente limitato ad affermare in maniera apodittica la violazione dei predetti principi comunitari.

Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47 e 48 della legge della Regione Campania n. 12 del 2006, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sono state ritenute fondate.

La Corte costituzionale, di recente, ha affermato che, nel settore degli appalti pubblici, la disciplina delle procedure di gara e in particolare la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenza n. 401 del 2007). Esse, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono dunque riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004).

L'esclusività di tale competenza si esprime nella ammissibilità della formulazione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni, le quali legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano (sentenza n. 430 del 2007), senza che ciò determini una compressione irragionevole e sproporzionata di alcuna sfera di competenza regionale. Il carattere trasversale della tutela della concorrenza (sentenze n. 401 del 2007, n. 272 del 2004), infatti, implica che essa, avendo ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenza n. 430 del 2007).

Peraltro, detto carattere, al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni, comporta anche che norme regionali riconducibili a queste competenze abbiano effetti proconcorrenziali. Ciò deve ritenersi ammissibile purché tali effetti, connessi alla specificità dei settori disciplinati, siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenza n. 430 del 2007).

Le disposizioni regionali in esame - nell'ambito della legge regionale n. 12 del 2006, che ha ad oggetto la disciplina generale dell'ordinamento contabile dell'amministrazione regionale e della gestione delle risorse finanziarie necessarie - regolamentano l'attività del Consiglio regionale inerente all'affidamento di appalti di forniture e di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di appalti di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive comunitarie, di appalti di lavori pubblici di qualunque importo e la relativa attività contrattuale, nonché la stipulazione di contratti d'opera professionale.

In particolare, disciplinano, in termini generali, la fase dell'affidamento degli appalti, dettando le regole relative alle procedure di scelta del contraente (art. 35), ai criteri di aggiudicazione ed in specie all'identificazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 36), alla pubblicità dei bandi di gara (art. 37), alle cause di esclusione dalle gare (art. 38), all'asta pubblica (art. 43), alla licitazione privata (art. 44), all'appalto-concorso (art. 45), all'anomalia dell'offerta (art. 46), alla trattativa privata (artt. 47 e 48). In base ai criteri già individuati da questa Corte e sopra richiamati, è evidente che le norme sono tutte riconducibili alla materia «tutela della concorrenza», avendo ad oggetto direttamente e principalmente le procedure di gara, il cui scopo, come già affermato (sentenza n. 401 del 2007), è quello di consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti: pertanto esse invadono la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, tra l'altro esercitata con il d. lgs. n. 163 del 2006 (sentenza n. 401 del 2007), le cui disposizioni sono inderogabili.

Le censure sollevate nei confronti degli artt. 51-58 del capo III del titolo III della legge regionale campana n. 12 del 2006, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, sono state ritenute fondate.

Le disposizioni pongono la disciplina dei contratti pubblici affidati dalla Regione Campania in esito alle proprie procedure di scelta del contraente ed in particolare intervengono a dettare norme in tema di garanzie del contratto (art. 51), di modalità di stipulazione (art. 52) e di durata dello stesso (art. 53), di anticipazione e revisione dei prezzi (art. 54), di subappalto e cessione del contratto (art. 55), di aumento o diminuzione della

prestazione (art. 56), di spese contrattuali (art. 57) e di verifica e collaudo (art. 58). Esse attengono a quella fase inerente all'attività contrattuale della pubblica amministrazione che ha inizio con la stipulazione del contratto, nella quale l'amministrazione agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Tale fase - come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 401 del 2007) - comprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale e si connota per l'assenza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico: pertanto, la disciplina della predetta fase, inerendo a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono imprescindibili esigenze di garanzia di uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, riferite alla conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto, deve essere ricondotta all'ambito dell'ordinamento civile, di spettanza esclusiva del legislatore statale.

Le disposizioni impugnate sono, quindi, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime.

Alla luce dei suesposti principi, sono state ritenute fondate anche le censure aventi ad oggetto l'art. 27, comma 3, della citata legge regionale campana n. 12 del 2006, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Questa norma, nella parte in cui stabilisce che «l'attività contrattuale relativa ai lavori e alle opere di competenza del Consiglio regionale è disciplinata dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 - Legge quadro in materia di lavori pubblici - e dal relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 e successive modificazioni», regolamenta ambiti assegnati alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Sentenza: 2009 n. 160

Materia: lavori pubblici

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) della Costituzione

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 27, comma 1, lettere l), p), t), punti 1 e 5, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2008)

Esito: 1) *dichiarata* l'illegittimità costituzionale degli articoli 27, comma 1, lettere l), p), t), punti 1 e 5, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2008);

2) *dichiarata*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 20, comma 2, della legge della Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania);

3) *dichiarate* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2007, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 27, comma 1, lettere l), p), t), punti 1 e 5, della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2008), prospettando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l); nonché gli articoli 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4, della legge della Regione Campania 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania), adducendo la violazione del principio di leale collaborazione.

In via preliminare, la Corte ha esaminato le censure formulate nei confronti delle disposizioni, da ultimo indicate, contenute nella citata legge regionale n. 3 del 2007.

Nella prospettiva del ricorrente, tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto la Regione avrebbe violato il principio di leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra i diversi livelli di governo. In particolare, si è assunto che in data 14 maggio 2007 si era tenuta una «riunione tecnica» in cui «la Regione si era impegnata a modificare alcune disposizioni» della legge in questione «in modo da superare i profili di illegittimità costituzionale già rilevati dal Dipartimento affari regionali, nonché dal Ministero delle infrastrutture e dall’Autorità di vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture».

Orbene, sul punto è stato rilevato come, in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali “accordi normativi” diretti a determinare il contenuto di testi legislativi (cfr., *ex multis*, sentenze nn. 371 e 222 del 2008; n. 401 del 2007), non può trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità la censura che si fonda sulla violazione del principio di leale collaborazione.

Del pari, non è stata ritenuta ammissibile l’impugnazione diretta delle disposizioni della legge regionale n. 3 del 2007, con deduzione di vizi di costituzionalità che le inficerebbero, essendo ormai da tempo scaduto il termine perentorio per l’impugnazione diretta di tale legge ad opera del Governo.

Le censure rivolte nei confronti delle citate norme della legge regionale n. 3 del 2007 devono, pertanto, essere dichiarate inammissibili.

Prima di esaminare i motivi di ricorso formulati con riferimento alla legge regionale n. 1 del 2008, la Corte ha richiamato gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale relativi al riparto di competenze legislative statali e regionali in materia di contratti pubblici di appalto.

In particolare, la Corte, - pronunciandosi con la [sentenza n. 401 del 2007](#) su alcune disposizioni contenute nel 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) - ha chiarito che l’attività contrattuale della pubblica amministrazione «non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un’attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica».

Sulla base di tale premessa si è proceduto ad individuare gli ambiti materiali di competenza statale e regionale in relazione sia alla fase procedimentale che precede la stipulazione del contratto di appalto sia alla fase successiva inerente all’attuazione del rapporto contrattuale.

Con riferimento alla procedura di evidenza pubblica, la Corte, con la citata sentenza, ha affermato che, in relazione a tale momento procedimentale, il titolo di legittimazione prevalente che viene in rilievo è costituito dalla tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale *ex art. 117*, secondo comma, lettera e), Cost.

Più precisamente, in tale ambito si possono ricomprendere: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» ([sentenza n. 430 del 2007](#)): si tratta, in sintesi, di misure *antitrust*; b) le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» ([citata sentenza n. 430 del 2007](#)): si tratta, in sintesi, di misure volte ad assicurare la concorrenza “nel mercato”; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da garantire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» ([sentenza n. 401 del 2007](#)): si tratta, in sintesi, di interventi mirati ad assicurare la concorrenza “per il mercato”.

Nello specifico settore degli appalti possono certamente venire in rilievo disposizioni che perseguono fini riconducibili all’esigenza sia di evitare comportamenti delle imprese idonei ad alterare le regole concorrenziali, sia di garantire la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all’entrata o altri impedimenti all’ingresso di nuovi operatori economici.

In questa sede assumono, però, rilevanza, in particolare, le norme che, disciplinando la fase procedimentale prodromica alla stipulazione del contratto, si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza “per il mercato”. Si tratta di disposizioni che, sul piano comunitario, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazioni di servizi; sul piano interno, le norme in esame sono funzionali, tra l’altro, a garantire il rispetto dei principi di buona amministrazione, di imparzialità, nonché il perseguimento dell’interesse pubblico sotteso alle specifiche procedure di gara ([citata sentenza n. 401 del 2007](#)).

Inoltre, con riferimento alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, la Corte ha avuto modo di rilevare come l’amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca non nell’esercizio di poteri amministrativi, bensì nell’esercizio della propria autonomia negoziale. Ne consegue che la disciplina della predetta fase deve essere ascritta prevalentemente all’ambito materiale dell’ordinamento civile. Sussiste, infatti, l’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità di trattamento, nell’intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto. Ciò non significa, però, si è puntualizzato con la sentenza richiamata, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo alla autorità procedente poteri pubblici riferibili, tra l’altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

Individuati gli ambiti di materie in cui, in prevalenza, si colloca la disciplina dell’attività contrattuale della amministrazione nel settore dei pubblici appalti, è necessario verificare, ai fini della risoluzione delle questioni poste all’esame della Corte, quali siano gli spazi riconosciuti alla competenza regionale, in particolare, in relazione alla disciplina della procedura di evidenza pubblica che di volta in volta viene in rilievo.

Sul punto, la Corte, con la citata sentenza n. 401 del 2007, ha posto in evidenza come nello specifico settore degli appalti la materia della tutela della concorrenza, nella parte in cui essa è volta ad assicurare procedure di garanzia, si connota per un particolare modo di operare della sua trasversalità: infatti, la interferenza con le competenze regionali «si atteggia in modo peculiare non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa». Ne consegue che «la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata», nei limiti del rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, dal legislatore statale.

In questa prospettiva, le singole Regioni sono legittimate a regolare, da un lato, quelle fasi procedimentali che afferiscono a materie di propria competenza; dall’altro, i singoli settori oggetto della predetta procedura e rientranti anch’essi in ambiti materiali di pertinenza regionale.

La Corte ha poi affermato che, «al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni», è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre «effetti proconcorrenziali», purché tali effetti «siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» ([sentenza n. 431 del 2007](#); si veda anche [sentenza n. 322 del 2008](#)).

Alla luce di quanto sopra, è stato osservato che lo Stato, con il ricorso in esame, ha, innanzitutto, impugnato l’art. 27, comma 1, lettera /), della legge della Regione Campania n. 1 del 2008, il quale, nel modificare l’art. 30, comma 5, della precedente legge n. 3 del 2007, consente il ricorso all’istituto dell’avalimento soltanto in relazione agli appalti di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria. Ciò contrariamente a quanto previsto dagli art. 49 e 121 del d.lgs. n. 163 del 2006, i quali legittimano invece il ricorso a tale istituto anche in relazione ai contratti aventi per oggetto lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, con conseguente violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile.

La censura è stata ritenuta fondata.

Innanzitutto, è stato rilevato come la Corte, con la sentenza n. 401 del 2007, abbia già avuto modo di affermare come, «pur in presenza di un appalto sotto-soglia, debbano essere comunque rispettati i principi fondamentali del Trattato idonei a consentire l'esercizio di un potere conforme, tra l'altro, ai canoni della parità di trattamento, della trasparenza e della pubblicità, al fine di garantire un assetto concorrenziale del mercato». Si è, inoltre, posto in evidenza che «la stessa direttiva comunitaria 2004/18, al considerando numero 2, ha previsto, in generale per tutti gli appalti, che l'aggiudicazione negli Stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico è subordinata al rispetto dei principi del Trattato ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza». Ciò implica, si è puntualizzato con la medesima sentenza, «che la distinzione tra contratti sotto-soglia e sopra-soglia non può essere, di per sé, invocata quale utile criterio ai fini della individuazione dello stesso ambito materiale della tutela della concorrenza. Tale ambito ha, infatti, una portata che trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento, come nella specie, al valore economico dell'appalto. Anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale». E se si riconosce, nello specifico, la sussistenza di tale esigenza, in relazione ovviamente a finalità di tutela della concorrenza, deve conseguentemente ammettersi la legittimazione statale a disciplinare l'istituto secondo le modalità proprie degli appalti di rilevanza comunitaria.

Chiarito, dunque, che la distinzione tra contratti sopra e sotto-soglia non può costituire, nei limiti anzidetti, un netto elemento di differenziazione ai fini della individuazione del livello di competenza statale o regionale, occorre stabilire in quale ambito materiale debba essere collocato l'istituto dell'avvalimento.

A tale proposito, il primo comma dell'art 49 del Codice degli appalti stabilisce che il concorrente, singolo o consorziato o raggruppato, in relazione ad una specifica gara per l'affidamento di lavori, servizi, forniture, «può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, ovvero di attestazione della certificazione SOA, avvalendosi dei requisiti di un altro soggetto o dell'attestazione SOA di altro soggetto», in presenza delle condizioni puntualmente indicate nel secondo comma del medesimo articolo 49.

Dalla indicazione delle caratteristiche dell'istituto emerge come la finalità perseguita dal legislatore statale, in linea con le prescrizioni comunitarie, sia quella di consentire a soggetti, che non posseggono determinati requisiti di partecipazione, di concorrere egualmente mediante l'ausilio di un'altra impresa, che sia in possesso dei necessari requisiti, purché ricorrano le condizioni indicate dal citato art. 49. Si ottiene, pertanto, il risultato di ampliare potenzialmente la partecipazione delle imprese alle procedure concorsuali, assicurando così una maggiore tutela delle libertà comunitarie e degli stessi principî di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. L'analisi del dato finalistico consente, dunque, di fare rientrare la normativa in esame nell'ambito della tutela della concorrenza.

E' stato però, precisato, che alcuni aspetti della disciplina dell'avvalimento - relativi, in particolare, da un lato, agli obblighi assunti dall'impresa ausiliaria «verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente» (art. 49, comma 2, lettera d); dall'altro, al «contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto» (art. 49, comma 2, lettera f) - sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Si tratta, infatti, di profili di disciplina che afferiscono, a prescindere dalla loro esatta qualificazione giuridica, a vicende comunque di natura essenzialmente privatistica.

L'individuazione dei predetti titoli di legittimazione statali - che rilevano, per le considerazioni già esposte, anche in presenza di un appalto di rilevanza non

comunitaria e che consentono di ritenere non fondata l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa regionale sulla base della circostanza che lo Stato avrebbe evocato soltanto la materia dell'ordinamento civile - esclude che la Regione possa adottare una disciplina diversa da quella prevista a livello nazionale.

E' stata, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera /), della legge regionale n. 1 del 2008 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed /) Cost.

Tale declaratoria deve essere estesa, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, all'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2007, il quale, con norma inscindibilmente connessa a quella dichiarata costituzionalmente illegittima, stabilisce che «le stazioni appaltanti, nella predisposizione degli atti di gara relativi a contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, escludono la possibilità di ricorso all'istituto dell'avvalimento di cui agli artt. 49 e 50 del Codice e successive modificazioni».

Lo Stato ha, inoltre, censurato l'art. 27, comma 1, lettera p), della legge regionale n. 1 del 2008, che, nel modificare l'art. 38, comma 5, lettera b), della legge regionale n. 3 del 2007, ha previsto la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando nell'anno successivo alla stipulazione del contratto iniziale nel caso di nuovi servizi consistenti nella ripetizione dei servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario.

Nella prospettiva del ricorrente tale norma sarebbe illegittima perché in contrasto, da un lato, con quanto stabilito dall'art. 57, comma 5, lettera b), del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale prevede il più ampio termine di tre anni dalla stipulazione del contratto originario per potere ricorrere a tale metodo di affidamento dei lavori, e, dall'altro, con l'art. 4, comma 3, dello stesso decreto, che attribuisce allo Stato il compito di individuare le procedure di affidamento. Da qui la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La censura è stata ritenuta fondata.

La competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprende anche la disciplina delle procedure negoziate. La indicazione, infatti, dei rigorosi presupposti che autorizzano il ricorso a tali procedure si inserisce in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, che consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale.

La norma in esame, intervenendo in un ambito di competenza esclusiva statale, ha un contenuto diverso rispetto a quanto stabilito a livello nazionale. Il Codice degli appalti autorizza, infatti, il ricorso al metodo di gara in esame nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale; il legislatore regionale, invece, consente l'applicazione di tale metodo «solo nell'anno successivo alla stipulazione del contratto iniziale così da permettere alla stazione appaltante di verificare il servizio reso e riavviare la procedura di gara».

La norma impugnata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., senza che possa assumere rilievo, in mancanza di un autonomo titolo di legittimazione regionale, la circostanza, addotta dalla parte resistente, secondo cui tale norma sarebbe legittima in ragione della sua idoneità a produrre effetti proconcorrenziali.

Lo Stato ha, inoltre, censurato l'art. 27, comma 1, lettera t), punto 1, della legge regionale n. 1 del 2008, che ha stabilito che le stazioni appaltanti, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, «prevedono nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, tenuto conto che l'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 stabilisce, ricorrendo le condizioni sopra indicate, che la stazione appaltante ha la facoltà e non l'obbligo di procedere all'esclusione automatica.

Anche tale censura è stata ritenuta fondata.

Sul punto, la Corte - in relazione al procedimento di verifica e di esclusione delle offerte «anormalmente basse» fondato, nel settore degli appalti di rilevanza comunitaria di cui agli articoli 86 e ss. del d.lgs. n. 163 del 2006, sul rispetto del principio del contraddittorio - ha già avuto modo di rilevare che tale principio «imposto dal diritto comunitario, è finalizzato, da un lato, a verificare se, in ipotesi, l'impresa non si trovi nelle condizioni di garantire in maniera efficace il risultato perseguito dall'amministrazione ad un prezzo più basso rispetto a quello che sono in grado di offrire le altre imprese; dall'altro, non consentendo provvedimenti di esclusione automatica (...), a perseguire l'obiettivo della più ampia partecipazione degli operatori economici alle procedure di gara» (sentenza n. 401 del 2007).

Si è, pertanto, concluso che nel predetto procedimento di verifica in contraddittorio delle offerte anomale «assume preminenza la finalità di informare il procedimento stesso alle regole della concorrenza nella fase di scelta del contraente», con conseguente competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Sulla base di tale premessa, deve ritenersi che siffatta competenza sussista anche in relazione alla disciplina della procedura di verifica delle offerte anomale nell'ambito degli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria, al fine di assicurare, tra l'altro, il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione (in questo senso, da ultimo, nella materia in esame, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06).

Il legislatore statale, sul punto, ha previsto, all'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, in capo alla stazione appaltante, il potere discrezionale di valutare l'opportunità di procedere all'esclusione automatica ovvero verificare in contraddittorio l'anomalia dell'offerta. A ciò va aggiunto che l'art. 1, comma 1, lettera bb), n. 2, del decreto legislativo 11 settembre 2008 n. 152 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62) ha modificato - proprio al fine di aumentare l'area di concorrenzialità - la norma statale, la quale ora prevede che la facoltà di esclusione automatica «non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci».

Il legislatore regionale ha dettato una disciplina diversa da quella statale, prevedendo che la stazione appaltante è obbligata a procedere sempre ed in ogni caso all'esclusione automatica delle offerte anomale in presenza di un contratto di appalto di rilevanza non comunitaria. Tale previsione, eliminando radicalmente qualunque potere di valutazione tecnica in capo all'amministrazione mediante l'attivazione di procedure di verifica in contraddittorio, viola i principi della concorrenza. La previsione, infatti, di un potere vincolato di esclusione automatica restringe aprioristicamente la possibilità di partecipazione di un numero più elevato di operatori economici, ledendo le regole concorrenziali sancite a livello comunitario e nazionale.

La norma impugnata è stata, pertanto, dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Infine, lo Stato ha impugnato l'art. 27, comma 1, lettera t), punto 5, della legge regionale n. 1 del 2008, in quanto tale norma, disciplinando la qualificazione dei concorrenti, violerebbe la potestà normativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, tenuto conto che l'art. 40 del d.lgs. n. 163 del 2006 detta una regolamentazione diversa e che l'art. 4, comma 3, del medesimo decreto attribuisce allo Stato il compito di disciplinare la «qualificazione» dei concorrenti.

Anche tale censura è stata ritenuta fondata.

La norma impugnata - inserita nel testo di una disposizione relativa ai «criteri di individuazione e di verifica delle offerte anormalmente basse» (art. 46 della legge regionale n. 3 del 2007) - prevede che, nell'ambito dei «requisiti per la qualificazione» degli esecutori, a qualsiasi titolo, di lavori pubblici di cui all'art. 22, comma 2, della medesima legge regionale, «devono essere considerate anche le informazioni fornite dallo stesso soggetto interessato relativamente all'avvenuto adempimento, all'interno della propria azienda, degli obblighi di sicurezza previsti dalla vigente

normativa e quelle fornite dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza se sono stati istituiti. Tale norma ha valore anche in corso d'opera».

Detta disposizione regionale riprende, nella prima parte, il contenuto del comma 4-*bis* dell'art. 87 del d.lgs. n. 163 del 2006, introdotto dall'art. 1, comma 909, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Rispetto alla norma statale viene aggiunto, da un lato, il riferimento alle informazioni «fornite dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza se sono stati istituiti»; dall'altro, l'affermazione dell'applicazione della norma «in corso d'opera».

Chiarito ciò, deve rilevarsi come sia la disciplina del procedimento di verifica delle offerte anomale, sia il sistema di qualificazione delle imprese partecipanti alle procedure di gara rientrino nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 401 del 2007). Spetta, dunque, esclusivamente allo Stato, sempre nei limiti del rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, individuare i "requisiti per la qualificazione" rilevanti nell'ambito della procedura di valutazione tecnica dell'anomalia delle offerte, al fine di garantire una disciplina unitaria a livello nazionale e di assicurare, tra l'altro, parità di trattamento agli operatori economici del settore.

Infine, deve rilevarsi come la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle riportate norme contenute nella legge della Regione Campania n. 1 del 2008 non possa comportare - ad eccezione di quanto già affermato (punto 4) in relazione all'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2007 - la declaratoria di illegittimità consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, degli articoli 6, 7, comma 3, 14, commi 2, 3 e 4, 18, 20, comma 2, 33, 36, commi 7 e 8, 53, comma 2, 58, comma 4, 59, comma 5, 60, comma 4, della citata legge regionale n. 3 del 2007, richiesta dalla difesa dello Stato.

Tale pronuncia è possibile unicamente nel caso in cui sussista tra le norme dichiarate illegittime e le altre non impugnate un rapporto di inscindibile connessione. Nel caso in esame detto rapporto non sussiste. Le disposizioni oggetto della legge n. 3 del 2007, sopra richiamate, presentano un contenuto che non si pone in stretta connessione con le norme ora dichiarate costituzionalmente illegittime; con la conseguenza che, come si è innanzi precisato, esse avrebbero dovuto formare oggetto di rituale impugnazione nel rispetto dei termini perentori prescritti dall'art. 31 della legge n. 87 del 1953.

Sentenza: 2009 n. 215

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 117, terzo comma, ed agli articoli 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 5 (Modifiche all'articolo 81 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, concernenti norme per la stabilizzazione del personale precario del servizio sanitario regionale).

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 5

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto - in riferimento all'articolo 117, terzo comma, ed agli articoli 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 5 (Modifiche all'articolo 81 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, concernenti norme per la stabilizzazione del personale precario del servizio sanitario regionale).

La Regione Campania, costituitasi in giudizio, ha chiesto che la questione proposta sia dichiarata inammissibile ovvero non fondata.

Nel merito, la questione è stata ritenuta fondata, con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, Cost., con conseguente assorbimento delle altre censure di costituzionalità.

Al riguardo, la Corte Costituzionale ha ricostruito il quadro normativo di riferimento nel quale si inseriscono le impugnate disposizioni.

In tale prospettiva, si è partiti dalla considerazione che costituisce regola generale, desumibile dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», quella secondo cui alla «dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483» (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

A sua volta, l'art 2, comma 4, della legge 29 dicembre 2000, n. 401 (Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario) stabilisce che «si applicano anche al comparto della sanità» le «disposizioni di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'articolo 10 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387» (come poi trasfuso nell'art. 28 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»); disposizioni in virtù delle quali l'«accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene esclusivamente a seguito di concorso per esami».

Tanto premesso, è stato osservato che, sebbene il legislatore statale abbia previsto la possibilità di dare vita a contratti a tempo determinato con riferimento alla dirigenza sanitaria (art. 15-*septies* del d.lgs. n. 502 del 1992), il sistema è caratterizzato non soltanto dall'individuazione del concorso come modalità ordinaria di accesso alla dirigenza sanitaria, ma anche dalla previsione secondo cui «il dirigente è sottoposto a verifica triennale; quello con incarico di struttura, semplice o complessa, è sottoposto a verifica anche al termine dell'incarico» (art. 15, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992).

L'intervento legislativo della Regione Campania si pone in controtendenza, dunque, rispetto ad un sistema che richiede non solo procedure concorsuali di selezione dei dirigenti, ma anche strumenti di verifica del loro operato.

Con le impugnate disposizioni, infatti, si è esteso anche ai dirigenti delle strutture sanitarie (salvo quelle complesse) la possibilità di ottenere la trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente degli enti del servizio sanitario regionale, in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato, senza individuare presupposti e criteri di selezione concorsuali.

Ha affermato, però, la Corte che, pure in regime di impiego pubblico privatizzato, «il collocamento in ruolo costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione, cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale» in una posizione di ruolo ([sentenza n. 205 del 2004](#)).

Vero è, peraltro, che la citata sentenza - come ha rammentato la Regione Campania nei suoi scritti difensivi - reputa non incompatibile con l'art. 97 Cost. «la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione», allorché «l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale».

In tal senso, tuttavia, non può invocarsi nel caso di specie - come invece ha assunto la difesa regionale - il disposto del comma 2 del medesimo art. 81 della legge regionale n. 1 del 2008, che, per un verso, stabilisce che la prevista stabilizzazione riguardi soltanto «coloro che sono stati in servizio per almeno tre anni (...) purché assunti mediante procedure selettive di natura

concorsuale o «previste da norme di legge» e, per altro verso, che alle «iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di procedure selettive definite dall'assessore regionale alla sanità».

Difatti, tale norma non offre sufficienti garanzie per assicurare che la disposta trasformazione del rapporto di lavoro riguardi soltanto soggetti che siano stati selezionati *ab origine* mediante procedure concorsuali preordinate al conferimento di funzioni dirigenziali di primo livello, ancorché senza il requisito della stabilità del rapporto. Inoltre, la disposizione stessa, facendo espressamente salva l'ipotesi di assunzioni «previste da norme di legge», contempla, ai fini della stabilizzazione del personale non assunto mediante concorso, «procedure selettive definite dall'assessore regionale alla sanità» che - per la loro genericità - non sono assimilabili a quella del concorso pubblico.

Ne consegue la necessità di fare applicazione, nel caso di specie, di quanto affermato dalla Corte nello scrutinare la legittimità costituzionale di una disposizione della Provincia autonoma di Bolzano che consentiva alla Giunta provinciale di immettere stabilmente, nei ruoli dell'amministrazione, i dirigenti che la stessa Giunta aveva assunto a tempo determinato senza concorso. E' stato, dunque, ribadito che per assicurare «la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni» va «delimitata in modo rigoroso» ([sentenza n. 363 del 2006](#)).

Nel caso in esame, tuttavia, «non sono stati delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione», non essendo la «costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato (...) subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione», né risultano, in particolare, «previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori» ([sentenza n. 363 del 2006](#)).

Questi principi debbono essere, vieppiù, ribaditi con riferimento alla posizione dei dirigenti sanitari, stante l'indubbio rilievo che presenta l'osservanza della regola della loro selezione concorsuale per la migliore organizzazione del servizio sanitario.

Ha sottolineato, infatti, la Corte «la stretta inerenza» che le norme relative alla dirigenza sanitaria «presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi» preordinati alla tutela della salute degli utenti del servizio sanitario ([sentenza n. 181 del 2006](#)).

Sentenza: 2010 n. 156

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 97, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione

Ricorrenti: Regione Campania

Oggetto: art. 9, comma 1-bis, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1-bis, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78

Annotazioni: - La Regione Campania, con ricorso del 3 ottobre 2009, depositato il 7 ottobre 2009 (reg. ric. n. 81 del 2009), ha impugnato l'art. 9, comma 1-bis, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, per violazione degli artt. 3, primo comma, anche sotto il profilo della ragionevolezza, 24, primo comma, 97, primo comma, 117, terzo e

quarto comma, e 119 della Costituzione. La disposizione impugnata prevede che «le somme dovute da una regione commissariata ai sensi dell'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, nei confronti di un'amministrazione pubblica di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono regolate mediante intervento del tesoriere con delegazione di pagamento ai sensi degli articoli 1268 e seguenti del codice civile, che si determina automaticamente al momento del riconoscimento del debito da parte dell'amministrazione debitrice, da effettuare entro trenta giorni dall'istanza dell'amministrazione creditrice. Decorso tale termine senza contestazioni puntuali da parte della pubblica amministrazione debitrice, il debito si intende comunque riconosciuto nei termini di cui all'istanza».

La Regione Campania sostiene che la norma censurata produce l'effetto di spostare dall'amministrazione regionale al tesoriere la competenza a disporre - oltre che ad effettuare concretamente - il pagamento delle somme di cui la Regione risulti debitrice nei confronti di altre pubbliche amministrazioni. Tale disposizione lederebbe l'autonomia finanziaria regionale assicurata dall'art. 119 Cost. e la potestà legislativa in materia di organizzazione dei propri procedimenti garantita dall'art. 117, quarto comma, Cost., né potrebbe essere qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica.

Innanzitutto la Corte Costituzionale dichiara inammissibili le censure prospettate in merito agli artt. 24, primo comma, e 97, primo comma, Cost., trattandosi di parametri non invocabili nel giudizio di costituzionalità in via principale promosso da una Regione perché, nella fattispecie, le violazioni lamentate non comportano una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, né ridondano sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (ex multis, sentenza n. 52 del 2010).

Successivamente la Corte ritiene che nel merito la questione sia fondata. Infatti, la disposizione impugnata riguarda il pagamento di somme da parte di pubbliche amministrazioni, vale a dire l'ultima delle quattro fasi generalmente previste per la procedura di spesa (impegno, liquidazione, ordinazione, pagamento). La norma, pertanto, deve essere inquadrata nell'ambito del bilancio e della contabilità delle Regioni, riconducibile alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», di competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In tale settore, la legislazione statale di principio sulla contabilità regionale è stata dettata con il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), che agli artt. 18 e 19 regola gli impegni e il pagamento delle spese pubbliche, limitandosi a stabilire che gli impegni e i pagamenti non eccedano i rispettivi stanziamenti di bilancio. Le disposizioni statali hanno trovato attuazione, nella Regione Campania, con la legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76). In particolare, gli artt. 34 e seguenti di tale legge dettano puntuali previsioni sulla liquidazione, sull'ordinazione e sul pagamento delle spese da parte dell'amministrazione regionale, con specifico riguardo alla verifica della esigibilità dei crediti e alla successiva ordinazione delle spese impartita al tesoriere. Secondo la giurisprudenza della Corte, le norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono «porre obiettivi di riequilibrio della medesima», non debbono prevedere «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009) e debbono lasciare alle Regioni «la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 341 e n. 237 del 2009). La disposizione impugnata, invece, non detta principi, ma prevede modalità di pagamento delle spese dettagliate sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto l'aspetto procedurale. Essa trasforma il tesoriere in ordinatore del pagamento, modifica la sequenza delle fasi del procedimento di spesa e inserisce in questa un atto dell'amministrazione creditrice: regola, quindi, in modo esaustivo l'intera procedura, determinando sia obiettivi, sia strumenti, senza lasciare alcuna scelta alla Regione. Ne discende la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Sentenza: 2012 n. 70

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e) e 117, terzo comma, della Costituzione

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata sub G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011- 2013)

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma da 5 a 9, 5 e 10, comma 2 della l.r. n.5/2011, e, in via consequenziale, dell'art. 1, comma 246, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale)

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, e 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, allegato G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013). I commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 sono stati impugnati in relazione all'art. 81, quarto comma, della Costituzione ed ai principi generali sul sistema contabile dello Stato ricavabili dall'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., perché dispongono che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, sia realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010. L'art. 1, comma 6, della predetta legge regionale è ulteriormente censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'entità di tale stanziamento non appare improntata al criterio della prudenza, tenuto conto che l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era pari a circa euro 3.700.000.000,00. In proposito, viene richiamata la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 14/AUT/2006, secondo la quale la dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, per assicurare sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, dovrebbe avere una consistenza pari ad almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili per tale causale. L'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui», per euro 200.000.000,00; 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti», per euro 60.000.000,00. La disposizione prevede altresì che alla copertura finanziaria si faccia fronte con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata. L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), ha modificato la copertura del concorso nell'ammortamento mutui, sostituendo il comma 246 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2011), nel modo seguente: «Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della Del. n. 166 del 2007, come modificata dalla Del. n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e

attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1. è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele». L'art. 1, comma 2, della citata legge della Regione Campania n. 21 del 2011 ha inoltre sostituito l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, che ha conseguentemente assunto il seguente tenore: «È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata «Acquedotti e disinquinamenti». Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006». L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti, ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente. L'art. 1, comma 7, autorizza l'iscrizione nella UPB 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 75.000.000,00 destinata al pagamento dei debiti fuori bilancio. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), il quale ha statuito che «Le autorizzazioni di spesa di cui al bilancio per l'esercizio finanziario 2011, approvato con legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), sono ridotte in termini di competenza e cassa per complessivi euro 18.267.000,00, così come dettagliatamente indicato nell'allegato A». In tale tabella, per effetto del rinvio operato dalla norma, sono state modificate alcune autorizzazioni di spesa, tra cui quella relativa alla predetta UPB, diminuita di euro 780.000,00 rispetto allo stanziamento iniziale. L'art. 1, comma 8, autorizza l'iscrizione nella UPB 4.15.38, denominata «Assistenza Sanitaria», della somma di euro 25.000.000,00 per ricapitalizzazione Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliere ex art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 27 agosto 2002, n. 17 (Provvedimenti urgenti per la copertura dei disavanzi delle aziende sanitarie per l'anno 2001) - piano decennale - annualità 2011. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 14 del 2011, il quale, attraverso il medesimo meccanismo normativo descritto con riguardo al precedente comma 7, ha modificato l'autorizzazione di spesa, di cui alla predetta UPB, riducendola di euro 1.690.000,00 rispetto allo stanziamento originario. L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 come da elenco allegato sotto la lettera A (detta tabella contempla una serie analitica di spese, di cui euro 177.373.313,39 destinate a spese correnti e obbligatorie), prevedendo che la copertura finanziaria sia assicurata con quota parte delle economie di cui al precedente comma. L'art. 1 della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011), ha introdotto modificazioni nello stato di previsione dell'entrata, disponendo (tabella A, colonna competenza) la riduzione della UPB 15.49.90 - parte entrata - denominata «Avanzo di amministrazione», per euro 189.000.000,00.

Le censure rivolte all'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, della legge regionale n. 5 del 2011 in relazione all'impiego dell'avanzo di amministrazione 2010 al bilancio 2011 sono fondate.

Per la Corte, non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente. Neppure l'effetto delle nuove norme regionali sulle disposizioni impugnate è riuscito a sanare il vizio originario. Le norme modificative dei commi 7 e 8 hanno ridotto gli stanziamenti iniziali coperti con l'avanzo di amministrazione: quindi hanno diminuito l'entità complessiva delle poste prive di copertura, lasciando tuttavia inalterato il problema che ha dato luogo all'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri. Analogamente, la modifica introdotta dall'art. 1 della legge della Regione Campania n. 15 del 2011, ha aggravato la contraddittorietà dell'art. 1, comma 9, della legge impugnata. La norma originaria traeva la copertura della spesa di euro

189.000.000,00 dalle economie di spesa del comma precedente, il quale prevedeva uno stanziamento complessivo di euro 25.000.000,00 palesemente inferiore alla spesa programmata. La modifica intervenuta ha ridotto di pari importo l'avanzo di amministrazione presunto, lasciando immutato il comma 9 e l'allegato sub A comprendente l'originaria serie di spese, in ordine alle quali la mancata copertura permane con maggiore evidenza rispetto alla precedente situazione. Peraltro, nell'allegato A sono presenti in percentuale preponderante spese correnti ed obbligatorie (ivi comprese quelle di personale) le quali - per loro intrinseca natura - vengono attivate fin dall'inizio dell'esercizio finanziario.

La legge della Regione Campania n. 7 del 2002 stabilisce all'art. 44, commi 2 e 3, che «2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente»

L'art. 187, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), richiamato in via analogica anche dalla difesa della Regione resistente, prescrive che «Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati». Secondo la Corte, anche se la regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite. È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti.

È bene altresì ricordare che l'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale - per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa - può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio. Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa. Secondo la Corte, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudentiale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico. Nel caso in esame, peraltro, la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l'avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all'alea della procedura di verifica ed approvazione dell'avanzo di amministrazione. La disciplina giuridicamente e temporalmente incompressibile delle obbligazioni passive correlate alle

impugnate disposizioni autorizzatorie della spesa contrasta in radice la tesi regionale della semplice iscrizione dell'avanzo, improduttiva di effetti giuridici.

Per la Corte, anche l'invocata solidità storica del bilancio regionale non può essere condivisa. In relazione ai termini con cui la questione viene prospettata, occorre considerare, in direzione argomentativa opposta a quella della Regione resistente, che la Corte conti, Sezione regionale della Campania - nell'esercizio della funzione di controllo sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2008 - ultimo rendiconto approvato alla data di approvazione del bilancio 2011 - ha avuto modo di accertare (delibera n. 245 del 2011) rilevanti criticità nella struttura e nell'equilibrio della situazione economico finanziaria della Regione stessa. Esse possono essere così riassunte: mancata imputazione delle risorse affluite nei conti di tesoreria, ivi conservate per lunghi periodi sì da pregiudicare il regolare accertamento delle pertinenti entrate; "superfetazione" di residui attivi e passivi attraverso un anomalo passaggio nelle partite di giro di somme per molto tempo in attesa di definitiva imputazione; mantenimento di un ingente volume di residui attivi, a fronte dei quali non esiste il correlato credito per effetto della già avvenuta riscossione nelle contabilità speciali. L'analisi puntuale della Sezione regionale campana della Corte dei conti in ordine alla precarietà degli equilibri del bilancio consuntivo campano, unitamente al rilievo che la Regione risulta tuttora interessata agli obblighi del piano di rientro sanitario, la cui disciplina presuppone la deficitarietà strutturale di un settore di spesa il quale rappresenta una percentuale preponderante delle uscite regionali, contesta - anche sotto il profilo fattuale - la tesi difensiva della Regione Campania. In relazione all'insufficiente stanziamento del fondo per il pagamento dei residui perenti, la difesa della Regione ritiene inconfidente il parametro indicato nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per censurare la dimensione percentuale dello stanziamento destinato a fronteggiare i residui perenti rispetto al complesso delle scritture di tale natura eliminate dal bilancio consuntivo.

Una pronuncia in sede di controllo della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie - delibera n. 14/AUT/2006) non potrebbe infatti costituire riferimento normativo nel giudizio di legittimità costituzionale. Quanto all'attendibilità della stima contenuta nel bilancio di previsione 2011, la Regione produce una serie di riferimenti storici inerenti ai pagamenti dei residui perenti, dai quali emerge che lo stanziamento di euro 300.000.000,00 si colloca in una fascia mediana rispetto a detti valori. Questo confermerebbe un comportamento diligente e prudentiale nel definire detta partita di spesa.

Infine, viene richiamata la legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), nella quale il pertinente stanziamento sarebbe elevato ad euro 500.000.000,00, a dimostrazione della volontà della Regione di attenersi ai canoni di sana gestione finanziaria proposti dalla Corte dei conti. L'assunto della difesa regionale non può essere condiviso. La perenzione amministrativa consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere riscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze. L'indefettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)». Caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali - proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81,

quarto comma, Cost. - dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività. Poiché dette operazioni compensative sono collegate - nel caso dei residui perenti - a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è di tutta evidenza che una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio. Neppure convincono i dati storici presentati dalla difesa della Regione circa i pagamenti in conto residui perenti degli anni precedenti: essi non garantiscono affatto l'avvenuta soddisfazione di tutti i creditori scaduti, i quali nei bilanci consuntivi degli anni precedenti sono stimati in misura notevolmente superiore. Quanto al richiamato aumento dello stanziamento specifico nel bilancio di previsione 2012, l'argomento è inconferente in quanto riferito ad un esercizio successivo, condizionato da scadenze obbligatorie temporalmente differenziate. La Corte ha già avuto modo di ricordare che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull'esercizio in corso e che deve essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, valutando gli oneri gravanti sui pertinenti diversi esercizi (sentenze n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, è fondata con riguardo sia alla denunciata formulazione originaria sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011. In particolare, detto *ius superveniens* presenta gli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato e, pertanto, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2010), deve essere assoggettato a scrutinio e dichiarato costituzionalmente illegittimo. La fattispecie dell'art. 1, comma 5, è diversa da quella degli altri commi impugnati: viene infatti invocato dal legislatore campano un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziare sia di quelle risultanti dalla precitata novella intervenuta nel dicembre 2011. È necessario premettere che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente. A ben vedere, questa eccezione non è riconducibile alla *ratio* intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge. Ferma restando questa regola eccezionale in ordine alla utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione. Come è stato sottolineato anche dalla Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, nella richiamata relazione al rendiconto 2008, la Regione non ha mai compilato l'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lettera a), della legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 per il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio. All'assenza della nota prevista dalla legge di contabilità regionale si accompagna il silenzio della Regione circa i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo. Con riguardo alla spesa in esame, non è possibile dunque ricavare da alcuna fonte informativa gli estremi delle disposizioni inerenti allo specifico vincolo di cui alla somma di euro 60.000.000,00 destinata ad acquedotti e disinquinamento, essendo stato inserito nella modifica intervenuta nel dicembre 2011 un semplice riferimento al programma operativo regionale (POR) 2000-2006. Peraltro, alcuni elementi sintomatici in senso contrario all'esistenza del vincolo si possono ricavare sia dalla tipologia delle spese finanziate con detto avanzo sia dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2008. L'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2011 dispone: «è autorizzata l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227 denominata 'Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui' per euro 200.000.000,00 e 1.1.5 denominata 'Acquedotti e disinquinamenti' per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di

amministrazione a destinazione vincolata». La norma in questione ha subito modificazioni dirette e indirette per effetto della successiva legge della Regione Campania n. 21 del 2011, il cui art. 1, commi 1 e 2, recita: «1. Il comma 246 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 - 2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), è sostituito dal seguente: "246. Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della delibera CIPE n. 166 del 2007, come modificata dalla delibera CIPE n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011- 2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1 è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele. 2. Il comma 5 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), è sostituito dal seguente: "5. E' autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti". Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione - avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006». Il primo comma mira ad assicurare alla prima tipologia di spesa una nuova copertura, mentre il secondo aggiunge al precedente generico richiamo del vincolo un semplice riferimento al POR 2000-2006. Il POR è un programma operativo regionale, il quale definisce obiettivi specifici all'interno di "assi" prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell'Unione Europea. Nell'arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella norma impugnata e in quella modificativa non v'è alcun riferimento, né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000- 2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi. Anzi, alcune tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria, comprese nel dettaglio della predetta UPB, appaiono connotate da obiettivi elementi di incompatibilità con l'esecuzione di un progetto finalizzato. Elementi indiretti di conferma circa l'insussistenza del vincolo si ricavano anche dalla menzionata relazione al rendiconto del 2008 della Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, ove viene censurata l'eccessiva frequenza di fenomeni di utilizzazione diversa dal pertinente scopo di fondi vincolati, poiché questa prassi espone la Regione al rischio di non poter più ricostituire i mezzi necessari a fronteggiare le finalità di legge correlate ai fondi stessi. Anche l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2011 viola dunque il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto. Conseguentemente esso produce gli stessi effetti della norma originaria. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, deriva, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 di detta legge reg. Campania n. 21 del 2011, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale. Tale comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011 è finalizzato a sanare - al termine dell'esercizio 2011 - la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche. È evidente che per sua intrinseca natura detta spesa ha avuto

già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011 e, per questo motivo, anche la nuova norma non appare soddisfacente del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. Peraltro, per la destinazione vincolata del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) si presenta analogo problema rispetto al POR, dal momento che lo stesso è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Esso per sua natura ha quindi una finalità strategica e innovativa che - in assenza di apposita norma di riferimento - non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla legge della Regione Campania n. 21 del 2011. L'art. 5 è stato censurato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate. Secondo il ricorrente tale norma, non contenendo il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB), non consentirebbe di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per spese di investimento e per questo sarebbe in contrasto con «l'art. 3, commi 16-21-bis, della legge statale n. 350/2003, convertito nella legge n. 133/2008, che costituiscono norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le regioni devono attenersi». La relazione tecnica del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, assunta a supporto istruttorio della decisione del Consiglio dei Ministri, individua più correttamente il parametro interposto nell'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), nonché nell'art. 62 del decreto-legge 23 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133. Per quel che concerne il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che gli stessi non siano quantificati e non vengano neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013. Così disponendo, il legislatore regionale violerebbe non solo il principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ma anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile. L'art. 5 è poi censurato in correlazione all'art. 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, ove è allocata la nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, come integrato dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2009). Per la Corte, è fondata la censura inerente all'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost. ed all'art. 117, terzo comma, Cost. La difesa della Regione eccepisce che la tesi dell'Avvocatura sarebbe priva di fondamento e trarrebbe origine da un equivoco perché il ricorso al mercato finanziario, pari ad euro 58.450.000,00, sarebbe corredato da sufficienti informazioni nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 - Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento». L'eccezione non è fondata perché la sinteticità del richiamo non consente di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004). Queste prescrizioni costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata

dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011. È altresì fondata, per la Corte, la questione inerente alla legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 e 10 dell'impugnata legge regionale, anche in riferimento alla nota informativa allegata al bilancio ai sensi dell'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008. Dalla nota si ricava che la Regione ha assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile. La Corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 52 del 2010) che l'art. 62 dell'evocato decreto-legge ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica. Le peculiari caratteristiche di tali strumenti hanno indotto il legislatore statale a prevedere, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa non solo per l'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche per la loro gestione e rinegoziazione, che presentano, parimenti, ampi profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare il complesso «delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività» (sentenza n. 52 del 2010). La censura proposta dall'Avvocatura generale dello Stato si fonda proprio sul mancato adempimento sostanziale dei precetti contenuti nella norma interposta poiché la sintetica compilazione regionale non è idonea ad assolverne le finalità di ridurre - attraverso precise e aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi di tali tipologie negoziali - i rischi connessi alla gestione e alla rinegoziazione e prevenire e ridurre gli effetti negativi che possono essere prodotti da clausole contrattuali già vigenti e da altre eventualmente inserite nelle successive transazioni novative. La norma, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari. In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall'altro - e ciò inerisce alla censura formulata - sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione. Per questo motivo la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.

Sentenza: 2012 n. 309

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, commi 5 e 6, art. 5, commi 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014)

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3 della l.r. n.2/2012; dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6, della l.r. n. 2 del 2012; dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012

Annotazioni: La Corte preliminarmente dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure formulate - in riferimento all'art. 81, quarto comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - nei confronti dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge regionale n. 2/2012, con riguardo all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le citate disposizioni hanno subito l'effetto abrogativo della successiva legge regionale n. 28 del 2012, avente ad oggetto la variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012. Tali disposizioni infatti trovavano rappresentazione contabile nell'allegato D al bilancio di previsione del suddetto esercizio, ove erano rispettivamente iscritte le somme presuntivamente ricavabili dal risultato di amministrazione 2011 (UPB in entrata 15.49.89 - euro 600.000.000,00 e 15.49.90 - euro 100.000.000,00) e previsto il loro speculare impiego per il pagamento dei residui perenti (UPB di spesa 7.28.64 - euro 600.000 - comma 5) e dei debiti fuori bilancio (UPB di spesa 6.23.57 - euro 100.000 - comma 6). Gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 28 del 2012 hanno modificato, rispettivamente nella parte entrata e spesa, sia per competenza che per cassa, il bilancio di previsione 2012, espungendo dall'ambito delle risorse utilizzate l'avanzo d'amministrazione presunto e, correlativamente, dalla parte spesa le due destinazioni impugnate con il ricorso statale. Le quattro poste di entrata e di spesa correlate sono state, quindi, reiscritte nel bilancio 2012, prevedendone la copertura attraverso l'avanzo di amministrazione accertato, per l'esercizio 2011, con l'art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012. Ciò nel rispetto dell'art. 44 della legge generale di contabilità regionale n. 7 del 2002 - peraltro richiamato dallo stesso ricorrente - il quale, in conformità ai principi generali vigenti in materia, dopo aver previsto al comma 2 che «Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi», prescrive al comma 3 che «L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente». Dall'esame delle disposizioni succedutesi nel tempo e da quanto attestato in udienza, si ricava che i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 non hanno avuto attuazione durante il periodo della loro vigenza. Dunque, la legge di variazione del bilancio, che ha avuto effetto abrogativo sulle disposizioni impugnate, trova presupposto e fondamento nelle precedenti leggi regionali n. 8 del 2012 e n. 25 del 2012, con le quali sono stati rispettivamente approvati i rendiconti della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e per l'esercizio finanziario 2011. Il risultato di quest'ultimo è attivo, dal punto di vista economico, per un avanzo complessivo di euro 6.054.475.869,26 (art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012). Fermo restando che il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato la norma della predetta legge regionale n. 25 del 2012 contenente l'accertamento e che, conseguentemente, non può essere impedito alla Regione Campania di impiegare l'avanzo accertato nella richiamata sede legislativa, occorre sottolineare come detto risultato economico si realizzi attraverso l'applicazione - nella parte entrata del bilancio - di residui attivi, in sostanza crediti non riscossi nell'esercizio 2011 e negli anni precedenti, pari ad euro 24.524.839.528,30 (art. 2, lettera d, della stessa legge regionale n. 25 del 2012). Inoltre, l'art. 3 di detta legge certifica un conto generale del patrimonio in passivo netto per la ragguardevole somma di euro 7.414.668.159,77, cifra addirittura superiore all'avanzo di amministrazione approvato col precedente art. 2. Ciò dovrebbe indurre la Regione Campania ad assoluta prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio. Infatti, la lettura congiunta del risultato di amministrazione, del passivo patrimoniale e dei crediti non

riscossi nonché della loro formazione risalente nel tempo lascia intendere squilibri strutturali della situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione, suscettibili di peggioramento là dove detta applicazione venga ad ampliare le possibilità di spesa nei futuri esercizi di competenza. In tale prospettiva occorre sottolineare la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali intervenuta a seguito dell'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), il quale, nell'apposito principio contabile n. 3.3, prescrive che «Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale [...]», precisando tuttavia che «Per tali crediti è effettuato un accantonamento al fondo di svalutazione crediti, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo svalutazione crediti" il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» e che «L'accantonamento al fondo svalutazione crediti non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nell'avanzo di amministrazione come quota vincolata. In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo svalutazione crediti complessivamente accantonato nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso. L'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi. Al fine di adeguare l'importo del fondo svalutazione crediti si procede: in sede di assestamento, alla variazione dello stanziamento di bilancio riguardante l'accantonamento al fondo svalutazione crediti; in sede di rendiconto, vincolando o svincolando le necessarie quote dell'avanzo di amministrazione [...]. A seguito di ogni provvedimento di riaccertamento dei residui attivi è rideterminata la quota dell'avanzo di amministrazione vincolata al fondo svalutazione crediti». Le nuove disposizioni - la cui applicazione alla Regione Campania è stata confermata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2012 (Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) - specificano la concreta applicazione del principio di prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione, evitando che gli stessi finiscano per generare risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e - proprio in virtù della loro dubbia esigibilità - amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione. Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, la Corte prende in considerazione separatamente i primi tre commi di detta disposizione ed il successivo comma 4.

Le censure proposte nei riguardi dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, sono fondate. L'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), e successivamente dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011, prescrive che «L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio

pluriennale della regione stessa». Sulla base di dette prescrizioni, la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso. Nelle disposizioni impugnate e nell'allegato bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970. Ciò comporta una violazione delle prescrizioni contenute nella richiamata norma interposta, le quali sono finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale e, per ciò stesso, costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito. La mancata dimostrazione del rispetto del tetto di indebitamento previsto dalla richiamata disposizione per l'ente territoriale determina l'assoluta preclusione alla legittima assunzione di nuovi prestiti. L'assenza del prospetto riassuntivo degli ammortamenti afferenti ai prestiti stipulati negli anni precedenti e degli oneri susseguenti ai nuovi contratti da stipulare rende infatti sostanzialmente priva del parametro quantitativo di riferimento ogni operazione di ulteriore ricorso al credito. Ne deriva il contrasto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 con l'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970 e con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost., di cui la norma interposta specifica i principi nel caso concreto. Con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., infatti, la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., inoltre, la violazione delle prescrizioni dell'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia "sistema contabile dello Stato". Infatti, la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima è inscindibilmente collegata alla disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni concorrono (ex plurimis, sentenze n. 176 del 2012 e n. 52 del 2010). Il contrasto con i richiamati parametri costituzionali determina dunque, per la Corte, la illegittimità sia del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, sia del comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento, sia del comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti.

La censura rivolta all'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. è inammissibile con riguardo a tutte le norme interposte invocate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 9, comma 4, della legge reg. Campania n. 7 del 2002; art. 3, commi dal 16 al 21-bis della legge n. 350 del 2003; art. 62 del decreto legge n.112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008; art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011). Essa infatti è stata dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati. La disposizione impugnata prescrive che «La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) e successive norme vigenti in materia, è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione». La norma regionale riproduce sostanzialmente quella statale richiamata, la quale, a sua volta, al comma 2, -come modificato successivamente dall'art. 1, comma 70, della legge

30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e dall'art. 3, comma 66, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)» - dispone: «Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni». La ristrutturazione del debito disciplinata dall'articolo 41, comma 2, della legge n. 448 del 2001, richiamato nella disposizione regionale impugnata, è operazione finanziaria del tutto distinta e diversa dalle ipotesi di nuovo indebitamento disciplinate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, precedentemente dichiarati illegittimi. Se tale considerazione toglie in radice qualsiasi collegamento al percorso logico argomentativo sviluppato dal ricorrente nei confronti della disposizione in esame, la conseguente inammissibilità delle censure merita comunque il corredo di alcune considerazioni in ordine alle concrete modalità applicative dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001 alle eventuali operazioni di ristrutturazione di pertinenza della Regione Campania. La norma statale consente la modifica delle originarie clausole contrattuali delle precedenti operazioni di indebitamento, sottoponendo detta prerogativa ad una serie di condizioni tra le quali spicca (al comma 2) la riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente territoriale stipulante. Detta prescrizione riduce di per sé in modo significativo il rischio di rideterminazioni contrattuali in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Tuttavia, le condizioni per l'adozione di tali tipologie contrattuali incontrano ulteriori limiti diretti ed indiretti nelle norme che di recente il legislatore statale ha posto a tutela della correttezza delle operazioni di indebitamento, siano esse nuove o stipulate in relazione a contratti preesistenti. Così, ad esempio, l'art. 3, commi 16 e seguenti, della legge n. 350 del 2003, nella versione attualmente vigente, individua una serie di limiti alle operazioni finanziarie sia con riguardo alla loro finalità, sia in relazione alla struttura finanziaria di eventuali contratti atipici incidenti su anteriori operazioni di indebitamento. Peraltro, anche il limite fissato dal parametro strutturale di indebitamento, il cui mancato rispetto ha determinato l'illegittimità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge regionale in esame, deve ritenersi intangibile da operazioni di rinegoziazione che dovessero ridurre il valore degli ammortamenti negli esercizi inerenti al bilancio annuale e triennale in maniera strumentale all'ampliamento dei potenziali limiti complessivi di indebitamento nel breve periodo e all'elusione di detto parametro normativo. Quest'ultimo è intrinseco a qualsiasi operazione di rinegoziazione del debito pregresso che la Regione Campania dovesse praticare sulla base dell'art. 5, comma 4, della legge regionale n. 2 del 2012.

Sentenza: 2013 n. 28

Materia: bilancio e contabilità pubblica; impiego pubblico; appalti pubblici; acque minerali e termali; sanità pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 81 quarto comma, 97, 117 secondo comma lett. e), l), s) e terzo comma, 119 secondo comma, 120 secondo comma della Costituzione

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 11, comma 4, 22, 23 commi 6, 7 e 10, 24 commi 2 e 3, 27 comma 1 lett. b), 32 comma 2, 37, 45 commi 1 e 3, 50 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012»

Esito: - dichiarata l'illegittimità costituzionale: articolo 11, comma 4, articoli 22, 37 e 50, articolo 24, commi 2 e 3, articolo 27, comma 1 lettera b), articolo 32, comma 2, articolo 45, commi 1 e 3;

- dichiarata l'estinzione del processo relativamente all'articolo 23, commi 7 e 10;

- dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 6.

Annotazioni: Preliminarmente, la Corte dichiara l'estinzione del processo limitatamente alle censure relative all'art. 23, commi 7 e 10, della legge regionale n. 1 del 2012. Infatti, a seguito della modifica apportata al testo impugnato con l'art. 1 della legge regionale Campania 15 giugno 2012, n. 14, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 23, comma 10, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012) e dell'articolo 18, comma 2 della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale)», il Presidente del Consiglio dei Ministri ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 19 settembre 2012, con riferimento all'art. 23, comma 10. La Regione ha accettato tale rinuncia con atto depositato il 18 ottobre 2012. Inoltre, l'art. 23, comma 7, della legge indicata in epigrafe è stato modificato dall'art. 1 della legge regionale Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica). A seguito di tale modifica, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sul punto rinunciato al ricorso, con atto depositato presso la cancelleria il 18 dicembre 2012. La rinuncia è stata accettata dalla Regione con nota depositata il 10 gennaio 2013. Ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, accettata dalle parti costituite, comporta l'estinzione del processo.

Nel merito, la questione relativa all'art. 11, comma 4, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012, è fondata. L'articolo impugnato autorizza la Commissione da esso istituita a formulare proposte per l'impiego delle somme recuperate all'evasione, prevedendo che tali spese non siano considerate ai fini del computo relativo al Patto di stabilità, al cui rispetto è tenuto l'intero sistema delle autonomie. Tale previsione contrasta con le norme statali relative al Patto di stabilità, le quali, in base alla giurisprudenza di questa Corte, sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (ex multis, sentenza n. 155 del 2011). Infatti, la disciplina statale del Patto di stabilità, contenuta nella legge n. 183 del 2011, non consente alle Regioni di sottrarre, ai fini della determinazione dell'ammontare delle spese che devono essere contenute entro un tetto massimo stabilito nella stessa legge, quelle finanziate con il gettito derivante dal recupero dell'evasione, se non alla condizione che tali uscite si riferiscano a spese in conto capitale, che il relativo ammontare sia limitato a quanto effettivamente riscosso entro il 30 novembre di ogni anno e che siano iscritte a bilancio separatamente (art. 32, comma 4, lettera i, della legge n. 183 del 2011). Al contrario, la disposizione regionale impugnata non prevede alcuna delle condizioni stabilite dal legislatore statale. Essa è, dunque, costituzionalmente illegittima in quanto permette l'esclusione di spese «dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità» (art. 11, comma 4, ultimo periodo, legge regionale n. 1 del 2012), oltre i limiti fissati dal legislatore statale all'art. 32, comma 4, lettera i), della legge n. 183 del 2011. Inoltre, il testo censurato si presta ad essere applicato anche nei confronti degli enti locali, verso i quali la legislazione statale in tema di Patto di stabilità è ancor più rigorosa, dal momento che, in relazione a detti enti, l'art. 31 della legge n. 183 del 2011 non consente di sottrarre alcuna somma dal computo dei saldi relativi al rispetto del Patto di stabilità, senza eccezioni. Anche sotto questo profilo, dunque, si configura una ulteriore ragione di contrasto tra la normativa regionale impugnata e quella statale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le censure relative agli artt. 22, 37 e 50 della legge regionale n. 1 del 2012 sono ugualmente fondate. Come osserva il ricorrente, la legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014) apposta all'unità previsionale di base 7.28.125 una somma pari a 868.000 euro, di gran lunga inferiore all'ammontare delle spese complessivamente previste dalle tre disposizioni impuginate, le quali risultano, perciò, prive di copertura finanziaria e dunque affette da illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., il quale esige, per costante giurisprudenza di questa Corte, che la

copertura finanziaria sia indicata in maniera “credibile” (ex multis, sentenze n. 214 e 115 del 2012). Vi è poi da considerare che la violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost. determinata dalle disposizioni impugnate è persino più radicale. L’unità previsionale su cui vengono fatte gravare le spese disposte dalle norme impugnate contiene, come la sua stessa intitolazione rivela, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per l’anno 2012. Contrasta, dunque, con le regole di contabilità, stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione - e per ciò stesso “previste” - siano fatte gravare su un fondo per spese “impreviste”, che è invece destinato ad evenienze non preventivabili. La medesima legislazione della Regione Campania relativa alla contabilità - legge 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) - prescrive, all’art. 28, l’esistenza di un fondo per le spese impreviste, «finalizzato a far fronte alle spese aventi carattere di imprescindibilità e di improrogabilità che non siano prevedibili all’atto di adozione della legge di bilancio». Dunque, la finalità stessa del fondo esclude che vi si possano appostare spese in fase di approvazione del bilancio di previsione.

La questione relativa all’art. 23, comma 6, non è fondata. Con la disposizione in esame, il legislatore regionale ha soppresso il cinquanta per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolare dal 1° gennaio 2010 e contestualmente ha previsto la riduzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell’area della dirigenza, in misura corrispondente alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse. Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, e diversamente dal caso deciso dalla Corte con sentenza n. 339 del 2011, la disposizione impugnata non incide affatto sul trattamento economico del personale, ma si limita ad adeguare il bilancio di previsione alla mutata consistenza numerica del personale dirigenziale. Pertanto, l’intervento del legislatore regionale, che si mostra perfettamente aderente a quanto disposto dal legislatore statale, il quale aveva già previsto - con l’art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito - la riduzione delle poste per il trattamento accessorio in funzione della riduzione del personale in servizio, non interferisce con la materia dell’“ordinamento civile”, di competenza statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., né contravviene al vincolo di destinazione delle risorse per le retribuzioni aggiuntive della dirigenza, di cui all’art. 28, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro 23 dicembre 1999 per il personale con qualifica dirigenziale dipendente dagli enti del comparto Regioni - Autonomie Locali (Contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 relativo all’area della dirigenza del comparto “Regioni - Autonomie locali”).

La censura relativa all’art. 24, comma 2, della legge regionale impugnata, è fondata. La disposizione stabilisce che il personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi alla data di entrata in vigore della legge impugnata e in servizio presso l’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transiti, mediante selezione pubblica, nei ruoli del suddetto ente, senza osservare le prescrizioni contenute nell’art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, che pone vincoli alle assunzioni di personale. Tali vincoli, per costante giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenza n. 108 del 2011), in quanto principi fondamentali rientrano nella competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, Cost., e dispongono che si possa fare luogo ad assunzioni nel limite del venti per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dal servizio dell’anno precedente. Tale quota non è in alcun modo prevista dalla disposizione impugnata, cosicché quest’ultima potrebbe dar luogo all’assunzione nei ruoli dell’Agenzia di tutti coloro che vi siano impiegati in posizione di comando, senza considerare i vincoli posti dal legislatore statale in materia. La norma censurata viola anche l’obbligo del pubblico concorso quale strumento di selezione del personale da assumere, in linea con il principio di uguaglianza e i canoni di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione ex artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che la stabilizzazione del personale comandato avvenga tramite “selezione pubblica”. Per la Corte, «il previo di una qualsiasi “selezione pubblica” è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché superamento tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale

successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 127 del 2011). Anche sotto questo aspetto, dunque, la disposizione è costituzionalmente illegittima.

La censura relativa all'art. 24, comma 3, della legge regionale impugnata, è fondata. La norma autorizza l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ad utilizzare le graduatorie per il profilo di dirigente ambientale, in essere al 31 dicembre 2009, per l'assunzione di personale da proporre allo svolgimento di attività di vigilanza e monitoraggio del territorio. La disposizione, dunque, consente di procedere ad assunzioni di nuovo personale, attingendo a graduatorie esistenti, senza tuttavia quantificare gli oneri che ne derivano e senza neppure individuare le necessarie coperture finanziarie. Sotto questo aspetto la disposizione contrasta con l'art. 81, quarto comma, Cost. Inoltre - anche a prescindere da ogni considerazione circa i dubbi sulla conformità del profilo professionale delle graduatorie, che riguarda personale destinato a svolgere funzioni dirigenziali, con quello del personale da assumere, che dovrebbe essere preposto a mansioni di vigilanza e monitoraggio del territorio - l'autorizzazione, contenuta nella disposizione impugnata, ad utilizzare le graduatorie esistenti ignora i vincoli introdotti dal legislatore statale con l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, la cui violazione si ripercuote sull'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato competenze legislative in materia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Anche sotto questo profilo, dunque, la disposizione è viziata di illegittimità costituzionale.

La censura relativa all'art. 27, comma 1, lettera b) è fondata. Tale norma introduce nella legislazione regionale in materia di lavori pubblici la previsione che i bandi di gara effettuati con il criterio dell'offerta più vantaggiosa debbano stabilire che, nel caso in cui l'esito della valutazione dia luogo ad una parità di punteggio tra più concorrenti, debbano essere preferite le imprese che sono caratterizzate da un radicamento nel territorio campano. In particolare, la preferenza dovrebbe essere accordata, tra i concorrenti che conseguono il medesimo punteggio, alle imprese che abbiano la propria sede legale ed operativa sul territorio campano, ovvero a quelle che svolgano almeno la metà della propria attività in territorio campano o, ancora, a quelle che impieghino almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania. Già in passato la Corte ha ripetutamente chiarito - ex multis, sentenze n. 411 del 2008 e n. 401 del 2007 - che la fase di aggiudicazione degli appalti attiene alla "tutela della concorrenza" e, pertanto, spetta al legislatore statale, in via esclusiva, disciplinare tanto le procedure di affidamento, quanto i criteri di valutazione dell'offerta, confermando in questo senso quanto espressamente stabilito dall'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 163 del 2006, ove si afferma che le Regioni «non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione [tra l'altro] ai criteri di aggiudicazione». La necessità di assicurare «l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza» (sentenza n. 401 del 2007) esige che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e della selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione siano disciplinati dal legislatore statale, essendo riconducibili alla tutela della concorrenza (ex multis sentenze n. 186 del 2010 e 283 del 2009); considerata nel suo contenuto, poi, la normativa censurata esprime una preferenza per le imprese radicate in uno specifico territorio e, dunque, anche sotto questo profilo è di ostacolo alla concorrenza, la cui tutela esige piuttosto di allargare la platea degli operatori economici (cosiddetta "concorrenza nel mercato") e, in ogni caso, impone la parità di trattamento di questi ultimi (cosiddetta "concorrenza per il mercato"). La disposizione oggetto di censura, dunque, viola per molteplici aspetti l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., relativo alla competenza statale in ordine alla tutela della concorrenza.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 è fondata. La norma impugnata prevede che «le disposizioni di cui al regolamento regionale n. 10/2010 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), che disciplinano il conferimento a terzi di concessioni oggetto di cessazione, non si applicano alle istanze di riassegnazione delle concessioni dichiarate cessate, inoltrate antecedentemente all'entrata in

vigore del predetto regolamento, in conformità al disposto dell'articolo 44, comma 18, della legge regionale n. 8/2008, secondo cui nelle more dell'adozione dei regolamenti previsti dalla presente legge, non possono essere rilasciate nuove concessioni, fatte salve le riassegnazioni di quelle dichiarate cessate». Secondo la Corte, l'uso del termine "riassegnazione", congiunto all'esclusione dell'applicazione del regolamento - il quale, nel disciplinare le procedure di attuazione in materia di acque minerali e termali, stabilisce, tra l'altro, le regole per la scelta del concessionario e prevede le modalità con le quali nel procedimento amministrativo devono essere acquisiti i pareri sulla garanzia del minimo deflusso idrico e la valutazione di impatto ambientale - induce a ritenere che, con la disposizione impugnata, si sia inteso consentire una proroga delle concessioni giunte al termine, senza l'espletamento delle procedure previste per la scelta del concessionario e neppure di quelle relative alla compatibilità ambientale. Deve, quindi, ritenersi che l'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 consenta l'automatica riassegnazione delle concessioni cessate, senza assicurare che siano effettuate, tra l'altro, la valutazione della garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico ex art. 95, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e la valutazione di impatto ambientale (VIA). La garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico, in quanto volta ad evitare l'esaurimento della fonte, deve ritenersi concernere la "conservazione" del bene acqua e non il mero utilizzo della stessa, con la conseguenza che la relativa disciplina deve considerarsi attratta nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativa alla tutela dell'ambiente. Secondo la Corte (sentenza n. 1 del 2010) il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di acque dipende dalla «distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (sentenze n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008)». In ordine poi alla valutazione d'impatto ambientale, la Corte (ex plurimis, sentenza n. 227 del 2011) ha ricordato di aver «precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale" e rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicché, "seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale" (sentenza n. 186 del 2010, n. 234 del 2009)». Sulla base delle precedenti considerazioni deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45, commi 1 e 3 sono fondate. Le disposizioni censurate prevedono, rispettivamente, uno specifico Piano di riorganizzazione su base pluriennale che, con provvedimenti anche in deroga alla programmazione vigente, disciplini l'assetto, gli accorpamenti e l'integrazione di Aziende ospedaliere universitarie (comma 1), nonché la definizione di finanziamenti che la Regione garantisce per l'attuazione del predetto Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie (comma 3). Deve osservarsi, peraltro, che la Regione Campania ha stipulato un accordo per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e, in assenza della corretta attuazione del Piano predetto, lo Stato ha già nominato un Commissario ad acta, al quale ha attribuito in esclusiva i relativi compiti di attuazione. Le previsioni regionali contestate, di cui all'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale n. 1 del 2012, interferiscono con il punto 1, lettera i), del mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, in relazione all'attuazione del Programma operativo della Regione Campania 2011-2012 (con particolare riferimento al suo punto 9) e perciò violano l'art. 120, secondo comma, Cost. La Corte non condivide la tesi della difesa regionale, la quale ha dedotto sul punto che la violazione delle disposizioni costituzionali predette si realizzerebbe solo qualora le norme regionali determinassero un aggravamento del disavanzo sanitario, aggiungendo che un simile aggravamento sarebbe da escludersi nel caso di specie, in considerazione del fatto che la

previsione impugnata (ex art. 45, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2012) si prefigge il «fine di ristabilire l'equilibrio economico delle Aziende ospedaliere universitarie»; per la Corte, le sentenze citate dalla resistente per sostenere tale principio riguardano in realtà casi del tutto inconferenti, come quello di una legge regionale contenente un divieto di consulenze esterne (sentenza n. 100 del 2010), oppure casi in cui si era comunque verificato anche un aggravamento del disavanzo sanitario e dove, quindi, non era affrontata la questione se fosse possibile ritenere la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. anche in assenza di simile aggravamento del disavanzo (sentenza n. 131 del 2012). Piuttosto assume rilievo la giurisprudenza costituzionale secondo cui «l'operato del commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato - in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute - a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale» (sentenza n. 78 del 2011). Quindi, la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., laddove, come nella specie, il Commissario sia l'organo esclusivo incaricato dell'attuazione del Piano di rientro (ex plurimis, sentenza n. 2 del 2010). Deve, infatti, ritenersi priva di reale significato normativo una generica clausola di salvaguardia delle competenze commissariali, quale quella contenuta nell'art. 45, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2012, che è contraddetta proprio dalle specifiche e precise disposizioni che la seguono. Una simile clausola di salvaguardia deve ritenersi del tutto inidonea a porre al riparo la disposizione censurata dal vizio di illegittimità costituzionale denunciato, che consegue, come detto, alla semplice interferenza da parte del legislatore regionale con l'attività del Commissario ad acta e si determina, comunque, proprio per effetto della previsione della riorganizzazione, da parte della Regione in accordo con le Università, delle Aziende ospedaliere universitarie e per effetto della ridefinizione dei relativi finanziamenti, previste rispettivamente dal comma 1 e dal comma 3 dell'art. 45, legge regionale n. 1 del 2012. Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale, ex art. 120, secondo comma, Cost., dell'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale n. 1 del 2012.

ORGANIZZAZIONE E ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO REGIONALE

Sentenza 15 dicembre 2004 n. 388

Materia: organizzazione e ordinamento amministrativo regionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117 c. 3 Cost

Ricorrenti: Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Liguria e Campania

Oggetto: legge 16 gennaio 2003 n. 3 recante "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione"

Esito: non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, 7 e 9 della legge n. 3/2003

Annotazioni: Alcune Regioni proponevano ricorso alla Corte Costituzionale avverso talune disposizioni della legge 16 gennaio 2003 n. 3 recante "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione". In particolare si denunciava l'illegittimità dell'art. 7, introduttivo dell'art. 34 bis nel d.lgs. 165/2001, che individua un percorso preciso e propedeutico all'indizione delle prove concorsuali per l'assunzione ex novo di personale a tempo indeterminato e sancisce la nullità dell'assunzione effettuata in difformità da tale iter.

Secondo quanto esposto dai ricorrenti, la norma impugnata, sia che si ritenga detti la propria disciplina con riguardo alla materia dell'organizzazione amministrativa e dell'ordinamento del

personale delle Regioni, sia che involga l'organizzazione del mercato del lavoro, determinerebbe comunque una invasione della competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni, mediante l'introduzione di norme procedurali autoesecutive e non di principio.

La Corte, riuniti i ricorsi relativi all'art. 7 della legge 3/2003 nonché attinenti a materie contigue (artt. 4 e 9), dichiara infondate le censure mosse avverso l'art. 7. La norma denunciata costituisce, infatti, il completamento di quanto, in tema di mobilità, dispongono gli articoli 33 e 34 del d.lgs. n. 165 del 2001, introducendo l'art. 34-bis nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dispone che: "le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, con esclusione delle amministrazioni previste dall'art. 3, comma 1, ivi compreso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prima di avviare le procedure di assunzione di personale, sono tenute a comunicare ai soggetti di cui all'art. 34, commi 2 e 3, l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste "(comma 1).

Nel comma 2 prevede che "La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e le strutture regionali e provinciali di cui all'art. 34, comma 3, provvedono, entro quindici giorni dalla comunicazione, ad assegnare il personale collocato in disponibilità ai sensi degli artt. 33 e 34, ovvero interessato ai processi di mobilità previsti dalle leggi e dai contratti collettivi. Le predette strutture regionali e provinciali, accertata l'assenza negli appositi elenchi di personale da assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso, comunicano tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, le informazioni inviate dalle stesse amministrazioni. Entro quindici giorni dal ricevimento della predetta comunicazione, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede ad assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso il personale inserito nell'elenco previsto dall'art. 34, comma 2, nonché collocato in disponibilità in forza di specifiche disposizioni normative»

«Le amministrazioni, decorsi due mesi dalla comunicazione di cui al comma 1, possono procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale ai sensi del comma 2» (comma 4).

«Le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle didiritto. (...)» (comma 5).

L'art. 34 del d.lgs. n. 165 del 2001 enuncia esplicitamente il principio per cui il personale in esubero presso pubbliche amministrazioni, sia statali che locali, deve poter essere ricollocato durante il periodo di mobilità presso altre amministrazioni sia per evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro sia anche per realizzare un contenimento della spesa per il personale; così come enuncia esplicitamente il principio per cui «le nuove assunzioni sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco».

Ciò posto, per la Consulta non può dubitarsi che a tali principi la norma (art. 34-bis) introdotta dalla legge n. 3 del 2003 non soltanto si ispira, ma dà concreta attuazione descrivendo puntualmente il procedimento attraverso il quale deve realizzarsi la ricollocazione del personale in mobilità: descrizione

puntuale che, in quanto tale, costituisce non già normativa di dettaglio di spettanza della legge regionale, bensì disciplina necessariamente di competenza dello Stato, in quanto solo lo Stato può emanarne una con efficacia vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, centrali ovvero locali, e far sì in tal modo che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili.

La legge statale non soltanto non si ingerisce affatto nelle scelte delle amministrazioni regionali e degli enti locali circa le loro esigenze di munirsi di nuovo personale, ma si limita a prevedere che le nuove assunzioni possano avvenire con procedure concorsuali solo dopo che sia stata verificata concretamente l'impossibilità di valersi di personale proveniente da altre amministrazioni e destinato, ove non sia possibile il suo ricollocamento, al licenziamento. Le amministrazioni pubbliche restano pertanto libere di specificare in modo dettagliato il tipo di personale del quale intendono valersi nonché la sede di destinazione.

La Corte dichiara inoltre infondata la censura secondo cui, qualora si volesse dare alla dizione "enti pubblici non economici" contenuta nell'art. 4 comma 2 un'interpretazione lata,

ricomprendendo anche le regioni, si determinerebbe una lesione della relativa autonomia, in quanto si esclude che la locuzione citata possa riferirsi a detti enti; identica conclusione si impone riguardo all'art. 9 che, nel disciplinare la "utilizzazione degli idonei di concorsi pubblici", dispone esplicitamente che "le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono alle finalità del presente capo secondo le rispettive competenze previste dai relativi statuti e dalle norme di attuazione": sicché non v'è ragione alcuna per lamentare una indebita ingerenza della legislazione statale in una materia che le sarebbe inibita.

Sentenza 19 luglio 2004, n. 237

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Materia: Istituzione di nuovi Comuni e modificazione di circoscrizioni e denominazioni.

Limiti violati: Art. 133, secondo comma, della Costituzione, modifica di denominazione comunale da parte della Regione

Ricorrente: Presidenza del consiglio dei ministri

Oggetto: articolo unico Legge Regione Campania 7 luglio 2003, n. 14 "Cambio di denominazione del "Comune di Ascea" in "Comune di Ascea-Velia"

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge regionale n. 14/2003

Annotazioni: Il Governo ha impugnato l'articolo unico della legge regionale della Campania 7 luglio 2003, n. 14 (Cambio di denominazione del "Comune di Ascea" in "Comune di Ascea-Velia"), che dispone il mutamento della denominazione del Comune di Ascea, in provincia di Salerno, in quella di Ascea-Velia poiché la legge sarebbe stata deliberata in violazione dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, e dell'art. 60, primo comma, dello statuto della Regione, in quanto non è stata preceduta dalla consultazione referendaria della popolazione interessata.

La Corte ha ritenuto fondata la questione. Nella giurisprudenza costituzionale è infatti consolidato il principio secondo cui l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, nell'attribuire alla Regione il potere, con legge, di istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, prescrive di sentire le popolazioni interessate, comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l'obbligo di procedere a tal fine mediante referendum (cfr. sentenze n. 204 del 1981; n. 107 del 1983; n. 279 del 1994).

Il citato principio non è mai stato oggetto di applicazione giurisprudenziale in tema di mutamento della denominazione di un Comune: tuttavia il tenore testuale dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione non consente di escludere questa ipotesi da quelle, unitariamente contemplate dalla norma costituzionale, in cui è obbligatorio il ricorso al referendum. Ipotesi nella quale la volontà della popolazione ha motivo di esprimersi riguardo ad un elemento non secondario dell'identità dell'ente esponenziale della collettività locale.

Anche lo statuto della Regione Campania, del resto, non fa alcuna distinzione, stabilendo che è ammesso il referendum consultivo per l'istituzione di nuovi Comuni, la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni dei Comuni.

Secondo il giudice delle leggi non si può condividere neppure la tesi della Regione resistente, secondo cui nella specie il referendum non sarebbe stato obbligatorio trattandosi di una mera integrazione della denominazione originaria del Comune, richiesta dal Consiglio comunale.

Ritiene la Corte che anche l'integrazione della denominazione ne costituisce infatti una modifica, come tale soggetta alla previa consultazione della popolazione interessata ai sensi dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione e della corrispondente norma dello statuto.

SENTENZA 2004 n. 15

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Enti ed organismi pubblici

Limiti violati: art.117 Cost.

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 28 della legge 28 dicembre 2001, n 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002)

Esito:Cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1, 5 e 6 della legge 28 dicembre 2001, n. 448

Annotazioni: In relazione alla trasformazione ovvero soppressione e liquidazione degli Enti e organismi pubblici la Regione Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Secondo la ricorrente, tale previsione comprimeva le competenze legislative che la Costituzione riconosce alle Regioni in quanto era "riferibile anche agli enti pubblici presenti o operanti nelle materie di potestà esclusiva della Regione", nonché in quanto riferibile agli enti pubblici operanti nelle materie di potestà concorrente; in quest'ultimo caso la disciplina statale andava ben oltre il confine dei principi fondamentali che è legittimata a dettare.

La Regione Campania ha sostenuto che l'art. 28 della legge n. 448 del 2001, essendo riferibile anche ad enti regionali, invaderebbe l'ambito delle competenze riservate alla potestà legislativa regionale in via esclusiva ovvero in via concorrente. La disposizione, inoltre, nella parte in cui prevede un intervento regolamentare del Governo destinato ad applicarsi anche in materie diverse da quelle attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, violerebbe l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, che limita la potestà regolamentare dello Stato solo a tali materie.

La Corte Costituzionale ha preliminarmente sottolineato che la disposizione impugnata ha subito, successivamente al deposito del ricorso, significative modifiche (basti ricordare che il comma 1 dell'art. 28 è stato interamente sostituito dall'art. 34, comma 23, della legge 27 dicembre 2002, n. 289- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato -)

L'attuale comma 1 dell'art. 28 della legge n. 448 del 2001 dispone che con uno o più regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, entro il 30 giugno 2003, il Governo "individua gli enti e gli organismi pubblici, incluse le agenzie, vigilati dallo Stato, ritenuti indispensabili", disponendone se necessario anche la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, ovvero la fusione o l'accorpamento con enti od organismi che svolgono funzioni analoghe o complementari; nel caso in cui, alla scadenza del termine assegnato, non si sia provveduto a tali adempimenti, gli enti per i quali non sia stato adottato alcun provvedimento, sono soppressi e posti in liquidazione.

Le modifiche introdotte dalla legge n. 289 del 2002 hanno inciso in più punti sull'originaria disciplina dettata dalla norma censurata. Attualmente, infatti, l'art. 28, comma 1, della legge n. 448 del 2001 prescrive che il Governo individui gli enti pubblici ritenuti indispensabili e solo eventualmente ("se necessario") provveda alle previste operazioni di trasformazione, accorpamento o fusione. D'altro canto, per gli enti non individuati entro il termine stabilito, è la stessa legge che ne dispone la soppressione e messa in liquidazione. Secondo la Corte ciò che più ha rilevato ai fini del giudizio in argomento è che l'art. 34 della legge n. 289 del 2002 ha modificato, circoscrivendolo, l'ambito di applicazione dell'art. 28 della legge n. 448 del 2001, i cui destinatari sono attualmente individuati nei soli enti ed organismi pubblici sui quali lo Stato esercita poteri di vigilanza.

Tenuto conto di tali sopravvenienze normative, nonché della circostanza che, anche in questo caso, la disposizione impugnata - nella sua formulazione originaria - non ha prodotto alcun effetto concreto (non risultando che in attuazione di essa siano stati adottati i regolamenti ivi previsti), la Corte Costituzionale ha ritenuto che dovesse essere dichiarata cessata la materia del contendere.

Sentenza: 2005 n. 378

Materia: Modalità di esercizio del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione, principi di leale cooperazione e di ragionevolezza, lesione della sfera di competenza della Regione

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004 n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 27 luglio 2004, n. 186 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante

disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione delle deleghe legislative ed altre disposizioni connesse) e dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136.

Annotazioni: la Regione Campania ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004 n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione, dei principî di leale cooperazione e di ragionevolezza, nonché per lesione della sfera di competenza della Regione.

La questione posta dal ricorso concerne la legittimità costituzionale di norme che, incidendo sulla disciplina dettata dall' art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), mirano a creare meccanismi volti a superare la situazione di stallo che si crea quando, in fatto, non si realizza l'intesa che, per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, il citato art. 8 prevede debba raggiungersi tra Ministro dei trasporti (ora delle infrastrutture e dei trasporti) e Regione interessata.

La legge n. 84 del 1994, dopo aver distinto (nell'ambito della categoria II) in tre classi i porti marittimi - non finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato (categoria I) - secondo che essi siano "di rilevanza economica internazionale (classe I), "di rilevanza economica nazionale" (classe II) ovvero "di rilevanza economica regionale e interregionale "(classe III) ed aver previsto che l'appartenenza a tali classi è determinata con decreto del Ministro in relazione all'entità del traffico, alla capacità operativa ed al livello di servizi di collegamento con l'entroterra (art. 4), prevede l'istituzione dell'Autorità portuale in taluni porti (elencati dall'art. 6, comma 1), comunque tutti appartenenti alle prime due classi della categoria II (art. 4, comma 1-bis).

Gli organi dell'Autorità portuale - che "ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa (...) nonché (...) di bilancio e finanziaria" (art. 6, comma 2), ma è soggetta alla vigilanza del Ministro (art. 12) e al controllo della Corte dei conti (art. 6, comma 4) - sono costituiti (art. 7) dal comitato portuale, dal segretariato generale, dal collegio dei revisori dei conti e, quale vertice dell'Autorità, dal Presidente, che ne «ha la rappresentanza, resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta» (art. 8, comma 2).

L'art. 8, comma 1, dispone che «il Presidente è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale designati rispettivamente dalla provincia, dai comuni e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, la cui competenza territoriale coincide, in tutto o in parte, con la circoscrizione di cui all'articolo 6, comma 7. La terna è comunicata al Ministro dei trasporti e della navigazione tre mesi prima della scadenza del mandato. Il Ministro, con atto motivato, può chiedere di comunicare entro trenta giorni dalla richiesta una seconda terna di candidati nell'ambito della quale effettuare la nomina. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il presidente, previa intesa con la Regione interessata, comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale».

Non è revocabile in dubbio che quest'ultima norma - richiedendo l'intesa con la Regione interessata sia nell'ipotesi di nomina effettuata a seguito della formulazione della terna sia nell'ipotesi di mancata designazione - esige che la nomina del Presidente sia frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione.

Altrettanto indubbio è che questa inequivoca volontà originaria della legge non può essere misconosciuta - qualificando come "debole" l'intesa in questione - dopo che la riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito la materia dei "porti e aeroporti civili" tra quelle di "legislazione concorrente" previste dall'art. 117, terzo comma, Cost.: anzi, deve dirsi che la norma statale de qua, in quanto attributiva al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., è costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che, attraverso strumenti di leale collaborazione, assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale (sentenza n. 6 del 2004).

Ne discende, a parere della Corte costituzionale, che l'art. 8 della legge n. 84 del 1994 esigeva, ed esige oggi - alla luce della sopravvenuta legge costituzionale n. 3 del 2001 - «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto» di nomina, quale «forma di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione», ed esclude ogni «possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (sentenza n. 27 del 2004); con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'intesa, quale prevista dalla norma, costituiva e costituisce «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (sentenza n. 6 del 2004).

In presenza di tale situazione normativa lo Stato - dapprima attraverso l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, quindi attraverso le modifiche ad esso apportate dalla legge di conversione n. 186 del 2004 - ha posto in essere norme volte a superare la situazione di stallo che si determina - come, in concreto, si è determinata relativamente all'Autorità portuale di Trieste - in caso di mancato raggiungimento dell'intesa.

L'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 ha aggiunto, all'art. 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994, un comma 1-bis a tenore del quale, «esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata».

Secondo quanto affermato con la sentenza in argomento, la norma impugnata si risolve nel rompere, a danno della Regione, l'equilibrio tra istanze ed esigenze di vario livello assicurato dalla legge n. 84 del 1994, nella sua originaria formulazione, e nel degradare l'intesa, prevista dall'art. 8, comma 1, della medesima legge, al rango di mero parere non vincolante, in quanto attribuisce al Ministro il potere - quali che siano le ragioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per ciò solo che siano decorsi trenta giorni - di chiedere che la nomina sia effettuata dal Consiglio dei ministri, e cioè da un organo del quale il Ministro fa parte.

Nel caso di specie, a parere della Corte, il meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa è tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione, dal momento che la mera previsione della possibilità per il Ministro di far prevalere il suo punto di vista, ottenendone l'avallo dal Consiglio dei ministri, è tale da rendere quanto mai debole, fin dall'inizio del procedimento, la posizione della Regione che non condivide l'opinione del Ministro e da incidere sulla effettività del potere di codeterminazione che, ma (a questo punto) solo apparentemente, l'art. 8, comma 1, continua a riconoscere alla Regione.

Sentenza: n. 95 del 2007

Materia: pubblico impiego

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma terzo, Cost.; art. 119 Cost.

Ricorrenti: Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige ed Emilia-Romagna

Oggetto: legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*), art. 1, commi 214 e 216

Esito: illegittimità costituzionale comma 216, non fondata la q.l.c. del comma 214

Annotazioni: Con la sentenza n. 95, depositata il 21 marzo 2007, la Corte Costituzionale si è pronunciata su cinque ricorsi proposti, in via principale, dalle Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige ed Emilia-Romagna, con i quali sono state promosse questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 214 e 216 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*).

La Corte, mentre ha dichiarato non fondate le questioni concernenti il comma 214 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, ha accolto le questioni relative al successivo comma 216, dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui si applica al personale delle Regioni e degli enti locali.

Il comma 216 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, era stato censurato dalle regioni ricorrenti nella parte in cui prevedeva che «Ai fini del contenimento della spesa pubblica, al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30

marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che si reca in missione o viaggio di servizio all'estero, il rimborso delle spese di viaggio in aereo spetta nel limite delle spese per la classe economica”.

La Corte ha ritenuto che, *“nel negare il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi superiori a quella economica al personale appartenente alle Regioni e agli enti locali, tale norma lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché non stabilisce un parametro generale di contenimento della spesa, ma un precetto specifico e puntuale sull'entità di questa”*.

La Corte Costituzionale, con giurisprudenza costante, ha affermato che la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni. Ne consegue che *la legge statale può solo, nei confronti delle regioni, prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi* (si segnalano in tal senso, fra le tante, le sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005 e n. 390 e n. 36 del 2004).

Infine, la Corte ritiene irrilevante, contrariamente a quanto osservato dalla Avvocatura dello Stato, la restrizione dell'ambito di applicazione della norma censurata introdotta dal comma 468 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (il quale prevede che *“Le disposizioni di cui al comma 216 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non si applicano al personale con qualifica non inferiore a dirigente di prima fascia e alle categorie equiparate, nonché ai voli transcontinentali superiori alle cinque ore”*). Tale restrizione, infatti, non è generalizzata, non opera retroattivamente e, in ogni caso, non muta la natura del vincolo posto dalla norma censurata.

La Corte conclude quindi nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del denunciato comma 216, per contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione., non solo, nella parte in cui esso si applica al personale delle Regioni, ma anche nella parte in cui si applica anche agli enti locali.

Sentenza: n. 188 del 2007

Materia: Relazioni tra organi regionali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma terzo, Cost.; art. 119 Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio

Oggetto: articolo 4, comma 3, all'art. 7, commi 1, 2, 3, 4, e all'art. 23 della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005 n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2006)

Esito:

1. *dichiarata* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2006);
2. *dichiarata* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005;
3. *dichiarato* estinto, per intervenuta rinuncia accettata dalla controparte, il giudizio concernente l'art. 23 della legge della Regione Campania n. 24 del 2005, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
4. *dichiarata* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
5. *dichiarate* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 3 e 4, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005, sollevate, in riferimento all'art. 117,

terzo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 Cost..

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 4, comma 3, all'art. 7, commi 1, 2, 3, 4, e all'art. 23 della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005 n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2006).

Le censure concernenti l'art. 4, comma 3, muovono dal rilievo che tale disposizione, attribuendo una funzione di indirizzo politico amministrativo alla Giunta regionale, altererebbe il sistema delle relazioni tra gli organi regionali delineato dagli artt. 20 e 31 dello statuto regionale in tema di forma di governo, con conseguente violazione dell'art. 123 della Costituzione che riserva alla fonte statutaria tale disciplina.

Le censure relative all'art. 7, comma 1, muovono dalla asserita lesione dei principi fondamentali contenuti nel decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), ed in particolare dell'art. 1, comma 2 del citato decreto, il quale manterrebbe in capo al Ministro della salute le funzioni di vigilanza e controllo su tali enti. Si lamenta, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 Cost.

Con riguardo all'art. 7, comma 2, della legge della Regione Campania, il ricorrente censura la previsione che assoggetta l'attività di ricerca degli IRCCS al controllo della Regione, assumendo la violazione dei principi fondamentali posti dal d.lgs. n. 288 del 2003 ed in particolare della previsione, contenuta nell'art. 8, comma 3, che sottopone tale attività alla vigilanza del Ministro della salute. Anche in tal caso vi sarebbe una violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Le censure relative all'art. 7, commi 3 e 4, muovono invece dalla asserita violazione dei principi fondamentali posti da due disposizioni dell'Atto di intesa del 1° luglio 2004 (Organizzazione, gestione e funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni, di cui all'art. 5 del d. lgs. 16 ottobre 2003 n. 288 e dell'art. 8, sesto comma, della legge 5 giugno 2005 2003, n. 131), intesa che costituirebbe "parte integrante" del d.lgs. n. 288 del 2003. Precisamente, il comma 3 è impugnato nella parte nella parte in cui non prevede la designazione ad opera del Ministro della salute di alcuno dei componenti del Consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS campani, riservandone la nomina al Presidente della Regione, su proposta dell'assessore regionale alla sanità. Tale previsione contrasterebbe con l'art. 2, comma 1, della citata intesa il quale, invece, dispone che il consiglio è «composto da cinque membri, due dei quali nominati dal Ministro della salute e due dal presidente della regione ed il quinto, con funzioni di presidente, nominato dal Ministro della salute, sentito il presidente della regione». Ciò ridonderebbe in violazione dei principi fondamentali espressi dall'atto di intesa e dello stesso d.lgs. n. 288 del 2003, nonché del principio di leale collaborazione.

Le medesime censure sono svolte con riguardo all'art. 7, comma 4, in relazione al quale l'Avvocatura lamenta la violazione dell'art. 4 dell'atto di intesa che, con riguardo alla nomina del collegio sindacale, rinvia a quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003, il quale dispone che il collegio sindacale «è composto da cinque membri, di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro della salute e uno dall'organismo di rappresentanza delle autonomie locali».

Infine, è impugnato l'art. 23 della legge regionale n. 24 del 2005 in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In via preliminare la Corte ha preso atto dell'intervenuta rinuncia da parte del Governo alla censura relativa a tale ultima disposizione, dal momento che l'art. 1 della successiva legge regionale della Campania 20 marzo 2006, n. 4 (Integrazione alla legge regionale 29 dicembre 2005, n. 24 ed interpretazione autentica dell'articolo 23), avrebbe modificato l'art. 23 della legge regionale n. 24 del 2005 adeguandosi pienamente ai rilievi esposti nel ricorso statale. Avendo la difesa regionale accettato questa rinuncia, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio *in parte qua*.

Sempre in via preliminare è stata dichiarata, in conformità alla richiesta in tal senso della resistente, la cessazione della materia del contendere in relazione alla censura avente ad oggetto l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2005, la quale riguardava

esclusivamente la parte in cui questa disposizione prevede la sottoposizione degli IRCCS alla vigilanza della Regione. L'art. 2 della legge regionale della Campania n. 4 del 2006 ha abrogato, nel primo comma dell'art. 7 della legge n. 24 del 2005, proprio le parole «e alla vigilanza». L'intervenuta modificazione della disposizione oggetto di censura deve ritenersi soddisfattiva delle pretese del ricorrente, mentre non risulta che essa, nella sua originaria formulazione, abbia avuto applicazione *medio tempore*.

La censura relativa all'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 24 del 2005 è stata ritenuta fondata.

La Corte ha avuto più volte occasione di affermare che l'art. 123 della Costituzione, quale modificato ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), e della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale (si vedano le [sentenze n. 196 del 2003](#), [n. 2](#) e [n. 372 del 2004](#)), il quale quindi è vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa.

Fra i contenuti necessari dello statuto regionale, l'attuale art. 123 Cost. indica anzitutto «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», mentre il previgente art. 123 Cost. si riferiva più genericamente «all'organizzazione interna della Regione».

Nella Regione Campania risulta tuttora vigente lo statuto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348 Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), a causa del mancato esercizio del potere di revisione, complessiva o anche parziale, successivamente alla legge costituzionale n. 1 del 1999. Tale statuto risulta caratterizzato dall'attribuzione esclusiva al Consiglio regionale del potere di determinazione dell'«indirizzo politico programmatico» e dal controllo sulla sua attuazione, mentre alla Giunta si attribuiscono i compiti di «attuare le direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» e di «compiere tutti gli atti e adottare tutti i provvedimenti amministrativi, nelle materie attribuite o delegate alla regione, che non siano di competenza del Consiglio, nel quadro delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» (artt. 20 e 31). A fronte di tale assetto, la norma impugnata - al di là di ogni possibile valutazione di merito, che potrebbe anche essere favorevole, ma che non spetta a questa Corte esprimere - benché affermi il necessario rispetto del potere consiliare di determinazione «dell'indirizzo politico-programmatico», attribuisce in realtà a tutta una serie di organi regionali (al Presidente della Regione, alla Giunta, ai singoli Assessori, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio) alcune funzioni del tutto estranee alla configurazione statutaria, come le funzioni di indirizzo politico amministrativo e di definizione degli obiettivi, nonché di controllo (tutto ciò va, evidentemente, letto in relazione alla contestuale attribuzione alla dirigenza amministrativa - operata dallo stesso art. 4 impugnato - di «autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo»).

Non può essere condivisa la tesi, sostenuta dalla difesa della resistente, che la modifica dell'organizzazione interna della Regione (ed ora almeno in larga parte riconducibile alla «forma di governo» della Regione), sia stata operata automaticamente dalle profonde innovazioni costituzionali introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999: al contrario, proprio quest'ultima legge costituzionale - come ben noto - ha contestualmente riformato in modo incisivo l'art. 123 Cost., affidando alla fonte statutaria il compito di modificare ed integrare i precedenti statuti regionali anche adeguando l'organizzazione fondamentale della Regione alle modificazioni apportate all'assetto elettorale degli organi regionali di vertice ed al processo di accrescimento delle funzioni regionali, in parte già intervenuto ed in parte progettato, nonché anche alle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'assetto della pubblica amministrazione, fra le quali certamente anche le notevoli innovazioni in tema di rapporto fra politica ed amministrazione. A fronte di tale situazione, le Regioni avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale. D'altra parte, se originariamente la adozione degli statuti è stata necessitata entro brevi termini determinati dal legislatore statale (si veda l'art. 6 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 recante norme in tema di costituzione e funzionamento degli

organi regionali, modificata dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1084), l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* (come sembrerebbe implicito per quelle Regioni che in un periodo di oltre sette anni non hanno proceduto a modifiche statutarie né complessive, né parziali), a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria.

La stessa adozione da parte della Regione Campania della disposizione impugnata dimostra la necessità di sostanziali modificazioni per adeguarsi ai mutamenti intervenuti sul piano della rappresentatività politica degli organi regionali ed alle nuove configurazioni dei rapporti fra le classi politiche e l'alta dirigenza.

Tuttavia, le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia.

La necessità di garantire lo spazio riservato in via esclusiva alla fonte statutaria può essere, del resto, apprezzata considerando lo stesso principio che il legislatore regionale avrebbe voluto affermare: la censurata disposizione non fa che riprodurre il principio della distinzione fra politica e amministrazione, ribadito da ultimo, dopo precedenti enunciazioni a livello legislativo, dall'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ma la sua inclusione nel "contenuto necessario" dello statuto equivale ad una sua duratura affermazione nell'ordinamento regionale.

Del resto, ha sottolineato la Corte, quasi tutti gli statuti adottati dopo la riforma dell'art. 123 Cost. hanno consacrato, tra i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, proprio il principio della distinzione fra politica e amministrazione e questa Corte ha già avuto modo di riconoscere come la materia dell'organizzazione amministrativa della Regione sia attribuita alla competenza residuale delle Regioni, da esercitare, peraltro nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti ([sentenza n. 233 del 2006](#)).

L'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania, intervenendo a disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro, in assenza del previo adeguamento dello statuto alle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999, ha pertanto violato la riserva statutaria posta dall'art. 123 Cost. Deve, pertanto, esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

La censura relativa all'art. 7, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2005 è stata ritenuta fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare nella [sentenza n. 422 del 2006](#), in riferimento ad una disposizione legislativa di un'altra Regione, ma del tutto analoga, che la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. n. 288 del 2003, produce «un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa», dal momento che incide sulla verifica della rispondenza delle attività di ricerca degli IRCCS al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal Ministero, mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (art. 12-*bis* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421»; si veda anche la [sentenza n. 270 del 2005](#), al punto 10 del "*considerato in diritto*").

Se quindi non vi è dubbio che una disciplina come quella censurata è illegittima, poiché impedisce allo Stato di vigilare sul conseguimento degli obiettivi del programma nazionale, ciò, tuttavia, non esclude che la Regione possa comunque svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione» ([sentenza n. 422 del 2006](#)).

Le censure relative all'art. 7, commi 3 e 4, della legge regionale n. 24 del 2005 non sono fondate.

L'Avvocatura individua il profilo di illegittimità del comma 3 dell'art. 7 nel fatto che esso, nel disciplinare la nomina dei componenti del consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS, non prevede «alcuna designazione ministeriale». Del pari, l'illegittimità del comma 4 è ravvisata nel

fatto che la norma non contempla «alcuna componente ministeriale» tra i membri del collegio sindacale.

La Corte, con la [sentenza n. 270 del 2005](#) pur non negando la legittimità di alcuni profili organizzativi uniformi nell'ordinamento degli IRCCS e, soprattutto, di alcuni significativi poteri statali, specie là dove viene in rilievo l'attività di ricerca scientifica, ha concluso, sul piano della composizione dei loro organi, che il nuovo Titolo V della Costituzione «non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo del rispetto della competenza a dettare i principi fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare le maggioranze del consiglio di amministrazione delle fondazioni» (si veda il punto 11 del “*considerato in diritto*”).

Su questa base è stata, tra l'altro, dichiarata la illegittimità costituzionale della lettera *p*) del comma 1 dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003, nella parte in cui riservava al Ministro della salute la designazione di taluni membri dell'organo di indirizzo degli IRCCS non trasformati, nonché dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevedeva la designazione ministeriale di taluni componenti del collegio sindacale degli IRCCS trasformati in fondazioni.

Il ricorrente, al fine di giustificare la asserita lesione del terzo comma dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione, denuncia la violazione, da parte dei commi 3 e 4 dell'art. 7, di quanto è previsto in due disposizioni dell'Atto di intesa del 1° luglio 2004. In particolare deduce il contrasto con l'art. 2, il quale ha riprodotto l'art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge n. 3 del 2003 relativamente alla composizione dell'organo di indirizzo degli IRCCS non trasformati, nonché con l'art. 4 dell'Intesa il quale rinvia all'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003 per la composizione del collegio sindacale.

Peraltra questa Intesa, stipulata prima della [sentenza n. 270 del 2005](#), anzitutto assume espressamente a proprio fondamento due disposizioni di legge che sono state profondamente modificate da quest'ultima sentenza: l'art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge n. 3 del 2003 è stata dichiarata in parte costituzionalmente illegittima; l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003 sembrerebbe prevedere l'intesa come un nuovo tipo di fonte normativa, allorché invece la [sentenza n. 270 del 2005](#), al punto 19 del “*considerato in diritto*”, la ha qualificata non come «una vera e propria fonte normativa», ma solo come una modalità consensuale di determinazione delle caratteristiche comuni di questi istituti in ambiti non predeterminati da disposizioni legislative.

Inoltre l'art. 42, primo comma, lettera *p*), della legge delega n. 3 del 2003 è stato dichiarato incostituzionale proprio nella parte in cui contempla membri di designazione ministeriale ([sentenza n. 270 del 2005](#)) e anche l'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003 è stato dichiarato incostituzionale per le stesse ragioni.

Essendo pertanto venute meno alcune delle fondamentali premesse dell'Intesa a seguito di dichiarazioni di illegittimità costituzionale ed essendo state dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni legislative riprodotte nell'art. 2, comma 1, e nell'art. 4 dell'Atto di intesa ed assunte a parametro nel ricorso, appare evidente la mancanza di fondamento delle censure.

Sentenza: n. 4 del 2010

Materia: Elettorale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 48 e 51 della Costituzione e dell'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

Ricorrente: Presidenza del Consiglio

Oggetto: artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, 4, comma 3, e 6, comma 1, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale),

Esito: 1) dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), promossa, in riferimento agli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 3, comma 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, 4, comma 3, e 6, comma 1, della legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), per violazione degli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione e dell'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

La Corte Costituzionale, con riferimento alle questioni aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4, e gli artt. 6, comma 1, e 3, comma 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

Le censure mosse dal ricorrente alle suddette norme si basano, secondo la Corte, essenzialmente sulla asserita violazione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, là dove stabilisce che fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali, ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost., nel testo modificato dalla medesima legge cost. n. 1 del 1999, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali.

La ratio della citata norma costituzionale transitoria è evidente: il legislatore costituzionale ha voluto evitare che il rapporto tra forma di governo regionale - la quale, ai sensi dell'art. 123, primo comma, Cost., deve essere determinata dagli statuti delle singole Regioni - e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. È noto infatti che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, secondo e terzo comma, della Costituzione. Nel caso di specie, tale rischio di incoerenza è scongiurato sia per motivi attinenti alla scansione temporale dei rispettivi iter procedurali del nuovo statuto della Regione Campania (legge reg. 28 maggio 2009, n. 6) e della legge elettorale, sia per motivi sostanziali attinenti al collegamento tra gli stessi. Lo statuto è stato approvato, in prima deliberazione, il 12 giugno 2008 ed in seconda deliberazione il 20 febbraio 2009. Il 26 febbraio 2009 è stata effettuata la pubblicazione notiziale dello stesso, ai fini di un'eventuale richiesta referendaria. Lo statuto è stato promulgato il 28 maggio 2009, pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione del 3 giugno 2009, ed è entrato in vigore il successivo 18 giugno. La legge elettorale campana è stata approvata dalla Commissione speciale statuto il 3 febbraio 2009, dal Consiglio regionale il 12 marzo 2009 ed è stata promulgata il successivo 27 marzo. La stessa è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania del 14 aprile 2009 ed è entrata in vigore il giorno successivo. Come si vede, l'iter dei due atti normativi è stato parallelo e la conclusione di quello relativo alla legge elettorale è stata anteriore a quella riguardante lo statuto solo a causa della doppia approvazione di quest'ultimo, ad intervallo non minore di due mesi, prescritta dall'art. 123, secondo comma, Cost. L'integrazione tra forma di governo e legge elettorale, voluta dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, è stata quindi assicurata dalla trattazione contemporanea dei due disegni di legge e non è inficiata dalla conclusione del procedimento relativo alla legge elettorale con breve anticipo rispetto a quello concernente lo statuto, dovuta a motivi esclusivamente procedurali.

La Corte, ha inoltre, sottolineato, che al momento della delibera governativa di impugnazione della legge elettorale regionale (21 maggio 2009), lo statuto non era stato ancora promulgato, con la conseguenza che, in quella data non v'era certezza sulla sua effettiva entrata in vigore, non essendo ancora trascorso il termine di tre mesi per una eventuale richiesta referendaria, che in concreto poi non vi è stata. Esistevano quindi le condizioni che giustificavano il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, giacché ben poteva accadere che lo statuto venisse respinto dal corpo elettorale, con la conseguenza che la legge elettorale sarebbe rimasta in vigore, ma scoordinata rispetto allo stesso statuto. Per quest'ultimo sarebbe stato necessario un nuovo procedimento di approvazione, con possibili varianti rispetto alle scelte precedenti in tema di forma di governo, che avrebbero potuto presentare aspetti contraddittori o comunque di difficile integrazione e complementarità con le regole elettorali predisposte in funzione dello statuto ormai perentorio. Il Governo aveva pertanto fondate ragioni per promuovere la questione di legittimità costituzionale su un atto normativo che, al momento dell'impugnazione, avrebbe potuto rimanere isolato, non integrato con lo statuto e quindi in contrasto con l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999.

Gli eventi successivi - e segnatamente la promulgazione e la pubblicazione dello statuto prima che il ricorso del Governo venisse notificato - hanno fugato la preoccupazione che statuto e legge elettorale non presentassero i caratteri di complementarità e integrazione voluti dalla norma costituzionale. È venuta così a mancare la condizione prevista dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 per l'applicazione della disciplina transitoria, anche in considerazione del fatto che, medio tempore, la nuova legge elettorale non ha avuto applicazione, non essendosi svolte elezioni regionali in Campania. Il coordinamento e l'integrazione dello statuto e della legge elettorale trovano una conferma sostanziale negli artt. 5, comma 2, e 6, comma 3, della stessa legge elettorale, ove è citato l'art. 27 del nuovo statuto, in base al quale il Presidente della Giunta regionale è membro del Consiglio regionale.

Per le considerazioni sopra esposte, si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 2, 3, commi 1, 3 e 4, e 6, comma 1, della legge reg. Campania n. 4 del 2009.

Inoltre la Corte ha dichiarato che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009 non è fondata.

La questione riguarda una norma che, per la prima volta nell'ordinamento italiano, prevede la cosiddetta "preferenza di genere". In particolare, la disposizione censurata dispone che l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza. Tale norma trova fondamento nell'art. 5 del nuovo statuto della Regione Campania, non impugnato dal Governo, che, nel comma 3, ultimo inciso, così recita: «Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive».

La finalità della nuova regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con l'art. 51, primo comma, Cost. («Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini») e con l'art. 117, settimo comma, Cost. («Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive»).

Il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle

donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale.

La Corte successivamente passa a valutare se la norma censurata nel presente giudizio in qualche modo prefiguri il risultato elettorale, alterando forzatamente la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma medesima, oppure attribuisca ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri.

Si deve innanzitutto notare che l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso. Solo se decide di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista, ma di sesso diverso da quello del candidato oggetto della prima preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce soltanto la seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore. Per la Corte la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificialmente la composizione della rappresentanza consiliare. È agevole difatti osservare che, in applicazione della norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità - tutte consentite in astratto dalla normativa censurata - dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva.

Sotto il profilo della libertà di voto, tutelata dall'art. 48 Cost., si deve osservare che l'elettore, quanto all'espressione delle preferenze e, più in generale, alle modalità di votazione, incontra i limiti stabiliti dalle leggi vigenti, che non possono mai comprimere o condizionare nel merito le sue scelte, ma possono fissare criteri con i quali queste devono essere effettuate. Non è certamente lesivo della libertà degli elettori che le leggi, di volta in volta, stabiliscano il numero delle preferenze esprimibili, in coerenza con indirizzi di politica istituzionale che possono variare nello spazio e nel tempo. Parimenti non può essere considerata lesiva della stessa libertà la condizione di genere cui l'elettore campano viene assoggettato, nell'ipotesi che decida di avvalersi della facoltà di esprimere una seconda preferenza. Si tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali - limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali - introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva. Tale risultato non sarebbe, in ogni caso, effetto della legge, ma delle libere scelte degli elettori, cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione.

I diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice. Non vi sono, in base alla norma censurata, candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare.

Sentenza: 2010 n. 100

Materia: affidamento di nuove consulenze; assunzione di personale privato

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio

Oggetto: articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo)

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7; dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Annotazioni: il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, primo comma, 51, 81, quarto comma, 97, primo e terzo comma, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione. I due articoli sono impugnati in quanto prevedono, l'uno, la possibilità, per le Aziende sanitarie locali e per quelle ospedaliere, di disporre «l'affidamento incondizionato di nuove consulenze», l'altro, l'obbligo per tali enti «di indire concorsi riservati per l'assunzione di personale privato».

Si assume che essi violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, comportando «impegni di spesa che sono in contrasto con il contenuto dell'Accordo stipulato il 13 marzo 2007 dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia» per il rientro dal disavanzo nel settore sanitario, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

In particolare, è dedotto che - ai sensi dell'art. 3, comma 6, del citato Accordo - sono da sottoporre alla preventiva approvazione del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze i provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria (ai quali sarebbero da ricondurre quelli oggetto delle norme impuginate) concernenti le «consistenze del personale a tempo indeterminato, determinato nonché quelle relative a forme di lavoro flessibile, convenzioni e consulenze con riferimento ai fattori che hanno incidenza diretta ed indiretta su dette consistenze (assunzioni, cessazioni, riorganizzazione dei servizi, accorpamenti, esternalizzazioni, creazioni di nuovi enti, ecc)».

Per altro verso, si assume la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per essere stato disatteso l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), che enuncerebbe - nell'attribuire natura vincolante agli «interventi individuati nei programmi operativi di riorganizzazione, potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311» - un principio fondamentale della materia di legislazione concorrente del «coordinamento della finanza pubblica».

Secondo la Corte entrambe le censure non sono fondate.

Con la prima, il ricorrente deduce che - in ossequio al principio di leale collaborazione, e particolarmente in ottemperanza agli impegni assunti dalla Regione Campania in virtù del già citato Accordo - anche una legge regionale rientrerebbe tra quei provvedimenti da sottoporre, in base al disposto dell'art. 3, comma 6, del medesimo Accordo, alla preventiva approvazione ministeriale.

Al riguardo, tuttavia, è sufficiente richiamare il tradizionale «orientamento giurisprudenziale di questa Corte, secondo cui l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze nn. 249, 232, 225, 107 e 88 del 2009)» (così, testualmente, la sentenza n. 284 del 2009; anche, da ultimo, la sentenza n. 16 del 2010). È, pertanto, da escludere che sia ipotizzabile una approvazione ministeriale della legge

regionale in esame, essendo palese che l'approvazione prevista dall'Accordo si riferisce a provvedimenti amministrativi e non già legislativi che siano adottati dalla Regione.

Per quanto concerne, poi, la seconda censura la Corte diversifica l'esame per ciascuno degli articoli impugnati: quanto all'art. 4, comma 2, la Corte rileva che una norma statale (art. 1, comma 796, lett. b della legge n. 296 del 2006) ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania. Orbene, la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica. Tuttavia, nel caso di specie, tale principio non può ritenersi disatteso, giacché l'articolo 4, comma 2, della legge regionale in esame, non contemplando affatto la possibilità del ricorso a consulenze secondo condizioni meno rigorose di quelle previste dalla legislazione statale, non si pone in contrasto con quegli interventi «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico» nel settore sanitario individuati nel già citato Accordo del 13 marzo 2007.

La medesima censura non è fondata neppure in relazione all'art. 7 della legge regionale in esame. Dirimente, in questo caso, è l'impossibilità di individuare nel «coordinamento della finanza pubblica» l'ambito materiale interessato dalla disciplina recata da detto articolo.

La giurisprudenza della Corte è pacifica, infatti, nel ritenere che «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (da ultimo, sentenza n. 95 del 2008, ma nello stesso senso già la sentenza n. 380 del 2004).

La circostanza che la norma regionale de qua investa un ambito materiale oggetto di potestà legislativa residuale della Regione comporta, pertanto, la non fondatezza della censura in esame.

Non fondata è la censura che investe specificamente l'art. 4, comma 2, per asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.: la norma censurata, correttamente interpretata, è da intendere nel senso che le sue statuizioni non contraddicono, ma anzi sostanzialmente si conformano alle indicazioni risultanti dalla disciplina legislativa statale prevista dal citato art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In base a tale articolo, le amministrazioni pubbliche - per «esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio» - possono «conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», soltanto in presenza di precisi «presupposti di legittimità». In particolare, è previsto che «l'oggetto della prestazione» - che «deve essere di natura temporanea e altamente qualificata» - non solo corrisponda «alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati», ma sia anche «coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente», stabilendosi, inoltre, la necessità che siano «preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione». A tali previsioni, infine, si aggiunge quella secondo cui il «ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati» costituisce «causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti».

Per la Corte l'art. 4 della legge regionale in esame reca una disciplina compatibile con quella appena indicata, giacché è destinata a completarla dal momento che la presuppone e implicitamente ne recepisce il contenuto.

La norma regionale censurata stabilisce, innanzitutto, che le «consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili» (comma 1). Il successivo comma 2, pur consentendo in via di eccezione l'ulteriore ricorso alle consulenze, ne subordina l'ammissibilità alla preventiva verifica della carenza, tra le «risorse umane presenti nell'organico del personale regionale» (di tutto il personale regionale), di «figure professionali compatibili con le esigenze dell'Azienda richiedente»; ciò che persino amplia la previsione di cui alla lettera b) del citato art. 46, in base al quale «l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili» esclusivamente «al suo interno».

Secondo la Corte è, invece, fondata la censura che investe - in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost. ed all'art. 81, quarto comma, Cost. - l'art. 7 della legge regionale in esame.

La piu' recente giurisprudenza costituzionale ha, infatti, affermato che la «natura comparativa e aperta della procedura è (...) elemento essenziale del concorso pubblico», sicché «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il “carattere pubblico” del concorso» (sentenza n. 293 del 2009).

Tali affermazioni, sebbene compiute con riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione, valgono anche quando - come nell'ipotesi in esame - la riserva integrale dei posti operi nei confronti di un limitato gruppo di soggetti estranei ad essa, giacché pure in questo caso risulta violata quella natura “aperta” della procedura, che costituisce «elemento essenziale del concorso pubblico».

Su tali basi, dunque, si deve pervenire all'accoglimento della censura di violazione degli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost.

Inoltre il censurato art. 7 della legge regionale in esame viola l'art. 81, quarto comma, Cost.

La giurisprudenza della Corte, infatti, è costante nel ritenere che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (ex multis, sentenza n. 359 del 2007), precisando che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008).

Queste condizioni non risultano rispettate dalla norma impugnata, la quale - pur comportando maggiori costi per il personale - non reca alcuna copertura finanziaria, donde la sua illegittimità costituzionale anche sotto questo profilo.

Sentenza: 2010 n. 326

Materia: Comunità montane

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 97, 114, 117, commi 2,3,4 e 6, 119, 123 Cost.

Ricorrente: Regioni Campania, Toscana, Liguria e Calabria

Oggetto: articolo 2, comma 186, lett. a) ed e), comma 187 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010)

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 2, comma 187 della legge n. 191/2009;

dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lett. a), della legge n. 191/2009 in riferimento agli artt. 114, 117 e 119 della Costituzione;

dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lett. e), della legge n. 191/2009 in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione

Annotazioni: La Regione Calabria ha impugnato l'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), come convertito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni). La norma in questione prevede che, «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno. Ai fini di cui al secondo periodo sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al

di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare». Quale primo profilo di illegittimità, la Regione Calabria deduce la lesione della potestà legislativa residuale della Regione nella materia delle comunità montane, ex articolo 117, quarto comma, Cost., come enunciato nelle sentenze n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 397 del 2006 e numeri 456 e 244 del 2005. L'eliminazione del finanziamento statale, senza la previsione di alcuna compensazione, infatti, determinerebbe l'indiretta soppressione dei suddetti enti, o comunque la riduzione del numero e delle competenze degli stessi, incidendo sulla relativa potestà legislativa. La norma impugnata determinerebbe, inoltre, una situazione non sostenibile per le Regioni che, per la condizione economico-finanziaria in cui si trovano, non sono in grado di fare fronte alla sottrazione di risorse; ciò, in particolare, si verificherebbe per la stessa ricorrente, tenuta ad attuare il piano di rientro dal disavanzo in materia sanitaria. La Regione Calabria deduce, altresì, che la finalità della norma di sopprimere le comunità montane si può ravvisare anche nella devoluzione ai comuni montani, «definiti, oltretutto, in modo arbitrario in base a quelle caratteristiche altimetriche che la Corte ha già dichiarato incongrue con la sentenza n. 27 del 2010», di parte delle risorse in questione. Altra censura è prospettata con riguardo alla violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, si osserva che il quarto comma dell'art. 119 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nello stabilire che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», contiene una disposizione di salvaguardia che tende ad impedire che il processo di federalizzazione dell'ordinamento determini la compromissione del pubblico interesse, ostacolando l'assolvimento delle funzioni di competenza degli enti territoriali per ragioni puramente economico-finanziarie. Pertanto, lo Stato non può ex abrupto cancellare le risorse e prevedere un'erogazione alternativa in favore dei comuni montani, in tal modo violando lo spazio di autonomia riservato alle Regioni. Il secondo profilo di illegittimità prospettato attiene alla violazione del combinato disposto degli artt. «117, terzo comma, e 119, secondo comma», Cost.: da tale ultima disposizione costituzionale, ad avviso della ricorrente, discende il principio della certezza delle entrate (sono richiamate le sentenze n. 37 e n. 423 del 2004), che «è in stretta connessione con le norme costituzionali relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni, e in particolare con l'art. 117, quarto comma, Cost.».

La disposizione lederebbe, altresì, gli articoli 3 e 117, quarto comma, Cost. per l'irragionevolezza e la contraddittorietà dell'intervento legislativo in questione. Ricorda la Regione Calabria come il legislatore statale, con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), sia intervenuto sulle comunità montane dettando una serie di disposizioni per il riordino delle stesse. Tale intervento normativo costituisce indice del rilievo attribuito ai suddetti enti. La scelta di finanziare i comuni e non le comunità montane è poi pregiudizievole per la spesa pubblica e l'efficacia dell'azione amministrativa, e dunque irragionevole ai sensi dell'art. 97 Cost., in quanto disperde le già ridotte risorse.

Altro profilo di censura è ravvisato nella violazione del principio di leale collaborazione. La norma impugnata, infatti, non prevede alcun coinvolgimento della Regione. Né, nel caso di specie, può trovare applicazione l'affermazione che il suddetto principio non si applica all'attività legislativa. Infine, è prospettata la violazione dell'articolo 136 Cost., in combinato disposto con l'art. 117, quarto comma, Cost. Ritiene la difesa regionale che la norma impugnata ponga nel nulla le statuizioni contenute nella sentenza n. 237 del 2009; né potrebbe ritenersi che la successiva sentenza n. 27 del 2010 abbia consentito il disimpegno finanziario dello Stato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto il rigetto della questione: deduce la difesa dello Stato che la norma impugnata, rientrando nell'ambito d'intervento della legge finanziaria per l'anno 2010, è finalizzata al contenimento della spesa pubblica. Pertanto, essa è ascrivibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, poiché non sussiste alcun obbligo costituzionale dello Stato di finanziare le comunità montane, non vi sarebbe la violazione dell'art. 119 Cost. Infine, si rileva come nel testo del decreto-legge n. 2 del 2010,

quale risultante in sede di conversione dalla legge n. 42 del 2010, il secondo periodo della disposizione impugnata sia stato modificato, prevedendosi che la quota di spettanza di ciascuna comunità debba intendersi trasferita «ai comuni appartenenti alle comunità montane».

La Regione Toscana ha impugnato l'articolo 2, comma 186, lettere a) ed e), della legge n. 191 del 2009, nel testo originario, precedente cioè alle modificazioni disposte dal citato decreto-legge n. 2 del 2010. Le disposizioni impugnate prevedono, nell'ambito della riduzione del contributo ordinario spettante agli enti locali, stabilita dal comma 183 del citato art. 2, la soppressione da parte dei comuni del difensore civico e dei consorzi di funzioni. In particolare, le lettere a) ed e), dell'art. 2, comma 186, così dispongono, in relazione alle misure che i comuni devono adottare in ragione della riduzione del contributo ordinario di cui al comma 183:

«a) soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»;

«e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione» da parte dei comuni «delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto».

Le norme in questione lederebbero le prerogative regionali e degli enti locali in materia di organizzazione e funzionamento di questi ultimi.

La Regione ricorrente deduce, in generale, la violazione degli articoli 114, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 119 Cost. Con riguardo all'art. 2, comma 186, lettera a), la difesa regionale assume la lesione degli artt. 114 e 117, commi secondo, quarto e sesto, Cost., in quanto le disposizioni in esame non disciplinerebbero né le funzioni fondamentali, né gli organi di governo dei comuni, sicché esse non potrebbero essere ascritte alla potestà legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Per la Regione, il difensore civico non rientrerebbe tra gli organi dell'ente ed allo stesso la Corte costituzionale avrebbe riconosciuto la titolarità di funzioni non politiche, di tutela della legalità e della regolarità amministrativa (sono richiamate le sentenze n. 167 del 2005 e n. 313 del 2003). Lo Stato, quindi, non potrebbe sopprimere una figura la cui disciplina è rimessa alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, con conseguente violazione dell'autonomia di detti enti sancita dall'art. 114 Cost., che può essere fatta valere dalla Regione (sono richiamate le sentenze n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). In ogni caso, la norma in esame lederebbe anche la potestà legislativa regionale di tipo residuale in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche locali. In ordine all'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009, la Regione Toscana prospetta la violazione degli artt. 114, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 119 Cost. Innanzitutto, sarebbe lesa l'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni, ai sensi degli artt. 117, sesto comma, e 114 Cost. Inoltre, la disposizione lederebbe direttamente la potestà legislativa residuale delle Regioni; per la ricorrente prevedere un obbligo puntuale per i comuni in ordine alla soppressione dei consorzi di funzioni si traduce in un inammissibile intervento dello Stato nell'ambito della disciplina dell'organizzazione locale, ben oltre i limiti previsti dalla Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, chiede il rigetto della questione. La difesa dello Stato, in primo luogo, rileva che le norme impugnate sono state modificate dal decreto-legge n. 2 del 2010, come convertito nella legge n. 42 del 2010, in modo significativo, con la conseguenza che non può procedersi al trasferimento della questione sul nuovo testo delle medesime, ma la questione stessa deve essere dichiarata inammissibile. Nel merito, l'Avvocatura dello Stato osserva che le disposizioni censurate si inseriscono in un contesto normativo avente finalità di coordinamento finanziario per il contenimento della spesa pubblica degli enti locali.

La prevista soppressione della figura del difensore civico e dei consorzi di funzioni è volta sostanzialmente a garantire, attraverso una riorganizzazione delle strutture attualmente

esistenti sul territorio nazionale, il contenimento della spesa degli enti locali, nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica nel concorso di tutti gli enti territoriali, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

La Regione Campania ha impugnato l'art. 2, commi 186, lettera e), e 187, della legge n. 191 del 2009, nel testo originario, deducendo la violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 119 e 123 Cost., del principio di leale collaborazione, degli artt. 136 e 137 Cost., nonché del criterio di ragionevolezza. La Regione rileva che con la legge regionale 30 settembre 2008, n. 12 (Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità montane) si è provveduto ad adottare un nuovo ordinamento delle comunità montane, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 244 del 2007. Specifico ruolo è stato riconosciuto, altresì, alle comunità montane dallo statuto della Regione Campania e, in particolare, dall'art. 22 che disciplina il consiglio delle autonomie locali. In ordine all'impugnato comma 187, la Regione ricorrente prospetta la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in uno con i principi di leale cooperazione, oltre che di ragionevolezza e di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; la norma impugnata non presenterebbe in alcun modo i tratti caratterizzanti i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Sarebbe evidente, quindi, l'invasione della competenza regionale. Così operando, infatti, la legge statale vanificherebbe la scelta politica che una legge regionale ha compiuto, per di più, tenendo conto delle indicazioni dello Stato. Ancora, si osserva che la norma impugnata non utilizzerebbe le risorse tolte alla Regione per il contenimento della spesa, ma opererebbe uno spostamento delle stesse da un fondo ad un altro. Inoltre, una parte di tale fondo (il 30 per cento delle risorse finanziarie eliminate per le comunità montane) sarebbe devoluto direttamente a favore dei comuni montani. Sotto questo profilo si manifesterebbe un ulteriore aspetto di illegittimità per la violazione delle norme costituzionali che garantiscono l'autonomia regionale, soprattutto in materia di organizzazione degli enti locali e di autonomia degli stessi enti. La norma precisa che i destinatari di tali risorse residue possono essere solo i comuni montani con il 75 per cento del territorio al di sopra dei 600 metri sul livello del mare; l'illegittimità di tale previsione si evincerebbe anche dalla sentenza n. 27 del 2010 di questa Corte, che ha stabilito che un criterio altimetrico rigido è illegittimo, dal momento che, nella materia in esame, è possibile individuare indicatori in maniera generica e non vincolante.

In ordine all'impugnazione dell'art. 2, comma 186, lettera e), la Regione Campania deduce che i consorzi previsti dalla norma impugnata costituiscono modalità organizzative dell'ente e, dunque, vengono attratti nell'ambito della materia organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali. Né alcun rilievo può avere il richiamo alla competenza statale nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Gli interventi legislativi nazionali possono, infatti, superare il vaglio di costituzionalità soltanto se la normativa statale si propone esclusivamente un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, inteso nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, senza prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento di detto obiettivo. Infine, la norma impugnata appare irragionevole nella sua applicazione indifferenziata, rispetto alle esigenze necessariamente variegata del territorio, nonché illegittima per violazione del principio di leale cooperazione, laddove nella scelta relativa non prevede alcuna partecipazione delle Regioni e degli enti locali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, chiede il rigetto della questione con argomentazioni analoghe a quelle formulate con riguardo agli altri ricorsi sopra richiamati.

La Regione Campania ha depositato memoria; la ricorrente deduce che, medio tempore, il citato comma 187 è stato modificato dall'art.1, comma 1-quater, lettera a), del decreto-legge n. 2 del 2010, convertito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42. In ragione della novella, in primo luogo, il 30 per cento delle risorse statali soppresse, non è più assegnato ai comuni montani, ma ai comuni facenti parte delle comunità montane e la relativa ripartizione deve essere effettuata previa intesa in sede di Conferenza unificata. In secondo luogo, l'ultimo periodo del comma 187, che definiva i comuni montani, è stato soppresso. Alla luce del ius superveniens, la difesa regionale

dichiara di ritenere cessata la materia del contendere in ordine alla disposizione soppressa, mentre, a proprio avviso, permane l'illegittimità delle altre norme impugnate.

Secondo la Corte, il comma 186, lettera a), è stato modificato nel senso che la previsione della soppressione del difensore civico, di cui al testo unico degli enti locali, riguarda il solo difensore civico comunale, le cui funzioni sono state attribuite ora a quello della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune, mediante anche ridefinizione della sua denominazione in «difensore civico territoriale»; mentre il comma 186, lettera e), del medesimo articolo, a sua volta, è stato modificato nel senso di escludere dalla soppressione ivi prevista i bacini imbriferi montani (BIM), costituiti ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959 (Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici). Rimane fermo il trasferimento ai comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi. Anche il successivo comma 187 è stato modificato; si è previsto che, nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), parte delle risorse, già prima attribuite alle comunità montane, sono devolute non più ai comuni montani, ma ai comuni già appartenenti alle comunità montane, previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata; dall'altro, si è soppresso l'inciso relativo alla definizione dei requisiti per la qualificazione come montani dei comuni.

Tutte le suddette disposizioni sopravvenute non hanno costituito oggetto di impugnazione da parte delle ricorrenti. Orbene, la novellazione sopra richiamata integra una ipotesi di *ius superveniens* che incide sulle disposizioni statali oggetto di impugnazione con i ricorsi in via principale proposti dalle Regioni. E secondo la giurisprudenza della Corte, qualora dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione - in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione - deve intendersi trasferita sulla nuova norma (tra le molte, sentenza n. 40 del 2010).

La Corte osserva innanzitutto che, con riguardo all'art. 2, comma 186, lettera a), la novellazione intervenuta successivamente alla legge n. 191 del 2009 comporta un sostanziale mutamento della disposizione sottoposta al proprio vaglio, tale da determinare, attesa la mancanza di una specifica impugnazione della nuova norma, il sopravvenuto difetto di interesse della Regione Toscana e, dunque, l'inammissibilità della questione. Ed infatti, rimane ferma la soppressione del difensore civico comunale come soggetto incardinato nella struttura organizzativa del comune, ma, in ragione del *ius superveniens*, le sue funzioni possono essere attribuite, mediante apposita convenzione tra più comuni, al difensore civico della provincia, nel cui territorio rientrano i relativi comuni, che assume la denominazione di «difensore civico territoriale». Non può, quindi, affermarsi, dopo le modifiche introdotte dalle disposizioni sopravvenute, che sono state soppresse le funzioni precedentemente attribuite al difensore civico comunale. È vero, invece, che per effetto di queste ultime norme, si è inciso soltanto sulla titolarità delle funzioni di difesa civica comunale, prevedendosi che queste siano esercitate ad un livello territoriale più ampio, vale a dire quello provinciale; di qui anche la modifica della formale denominazione del soggetto che è incaricato di svolgerle, come si è accennato, in «difensore civico territoriale».

A conclusioni analoghe la Corte giunge per quanto riguarda l'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009; infatti, anche in ordine a tale disposizione deve essere dichiarata l'inammissibilità della relativa questione di costituzionalità, promossa dalle Regioni Toscana e Campania, per sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione. È pur vero che la sopravvenienza normativa costituita dalla novellazione introdotta dal decreto-legge n. 2 del 2010, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 42 del 2010, si è limitata ad escludere dalla soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali i bacini imbriferi montani, ma nella ricognizione del *ius novorum*, che ha interessato la disposizione impugnata, non può omettersi di considerare l'art. 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, il quale stabilisce che «le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3», della legge n. 42 del 2009, «sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia». Il citato articolo prosegue disponendo che «tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso

convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti». È evidente, quindi, che la sopravvenuta previsione dell'esercizio obbligatorio da parte dei comuni, in forma associata, di importanti funzioni e l'espreso riferimento alle comunità montane contenuto nel citato art. 14, comma 28, privano di effettività ed attualità la doglianza delle Regioni ricorrenti, con la conseguenza che deve essere dichiarata inammissibile la relativa questione di costituzionalità sollevata con i ricorsi introduttivi del presente giudizio.

A conclusioni parzialmente diverse da quelle relative al comma 186, lettere a) ed e), la Corte perviene in ordine al successivo comma 187. Le nuove disposizioni introdotte nella legge n. 191 del 2009 dal legislatore (che - come si è già detto - non hanno formato oggetto di impugnazione da parte delle ricorrenti) hanno inciso in modo rilevante sul tessuto normativo specifico, oggetto dei ricorsi ora in esame. Per la Corte è obbiettivamente sopravvenuto il difetto di interesse all'impugnazione in ordine alla disposizione relativa alla determinazione dei requisiti per la qualificazione come "montani" dei comuni. A ciò consegue, pertanto, l'inammissibilità della relativa questione. Nessuna modificazione è, invece, intervenuta quanto alla disposizione, contenuta nella prima parte del comma 187, relativa alla cessazione del finanziamento statale stabilito in favore delle comunità montane dall'art. 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dalle altre disposizioni di legge recanti finanziamenti dello Stato a favore delle comunità medesime; nonché a quella relativa allo strumento, il decreto ministeriale appunto, previsto per la ripartizione, in via transitoria, delle risorse pari al 30 per cento del finanziamento statale al quale si riferisce la norma di soppressione. Per questa parte, dunque, non può ritenersi che si sia determinata né la cessazione della materia del contendere, né la inammissibilità dei ricorsi per sopravvenuto difetto di interesse, tenuto conto della autonomia delle disposizioni stesse rispetto alle altre sulle quali il legislatore dello Stato è intervenuto con la normativa di modificazione della legge n. 191 del 2009.

Secondo la Corte, nel merito, la questione è parzialmente fondata; deve essere, innanzitutto, richiamato il contenuto specifico del citato art. 34, il quale concorre a disciplinare, in generale, i trasferimenti erariali in favore degli enti in questione, nonché delle comunità montane. Il comma 1 del suddetto articolo individua nel fondo ordinario, nel fondo consolidato e nel fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale le principali fonti del finanziamento statale dei bilanci delle province e dei comuni. Il comma 2 prevede, poi, che lo Stato concorre al finanziamento delle opere pubbliche degli enti locali con il fondo nazionale speciale per gli investimenti. Il comma 3, a sua volta, stabilisce che lo Stato può concorrere al finanziamento dei bilanci delle province, dei comuni e delle comunità montane, anche con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione è demandata alle annuali leggi finanziarie. Il comma 4 prevede, infine, che per le comunità montane lo Stato concorra al finanziamento dei bilanci, ai sensi del comma 1, con assegnazioni a valere sul fondo ordinario e sul fondo consolidato. In particolare, dal combinato disposto dei commi sopracitati, si evince, dunque, che per i bilanci delle comunità montane lo Stato concorre al finanziamento della spesa corrente con assegnazioni a valere sul fondo ordinario e sul fondo consolidato, mentre per i trasferimenti in conto capitale assume rilievo il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, che trova specifica disciplina nell'art. 28, comma 1, lettera c), del medesimo d.lgs. n. 504 del 1992. Si tratta di un fondo diretto, sostanzialmente, al finanziamento della spesa per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui stipulati anteriormente all'entrata in vigore del citato decreto legislativo. Come la Corte ha più volte affermato (ex multis, sentenza n. 262 del 2009), perché vi sia violazione del giudicato costituzionale è necessario che una norma sopravvenuta ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale. Nel caso di specie, il legislatore ha adottato una disposizione che non ne riproduce un'altra già dichiarata non conforme a Costituzione, né fa a quest'ultima rinvio. Di qui la infondatezza della censura in esame.

Tanto premesso, ai fini della disamina delle questioni concernenti la dedotta violazione dei parametri costituzionali di cui al combinato disposto degli artt. 3, 114, 117 e 119 Cost., occorre preliminarmente rammentare come, ai fini dell'identificazione della materia nella quale si colloca la normativa impugnata, sia necessario fare riferimento all'oggetto della disciplina medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi,

così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex multis, sentenza n. 430 del 2007). Facendo applicazione del suddetto criterio, è evidente che le disposizioni impugnate trovano collocazione nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, prevista tra quelle di competenza concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost. Nella giurisprudenza della Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (tra le molte, sentenza n. 237 del 2009). Peraltro, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare proprio con riguardo alle comunità montane (citata sentenza n. 237 del 2009), non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei relativi principi fondamentali, la circostanza che si incida su un ambito materiale, quale quello relativo alle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

D'altronde, in un contesto di carattere più generale, la Corte ha posto in rilievo che limiti finanziari per le Regioni e gli enti locali, volti al perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, sono in linea con la più recente interpretazione della nozione di «coordinamento della finanza pubblica» fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, ormai «costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (così sentenza n. 52 del 2010, nonché sentenze n. 237 e n. 139 del 2009). Orbene, la normativa in esame è chiaramente finalizzata al contenimento della spesa pubblica degli enti locali e, per il suo contenuto oggettivo, al pari di disposizioni simili recate da precedenti, analoghi provvedimenti legislativi dello Stato, costituisce espressione del potere dello Stato di fissare i principi fondamentali nella materia sopra indicata. Essa, in quanto tale, è idonea ad incidere, come si è accennato, su una materia, quale quella concernente la disciplina delle comunità montane, rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni e, di conseguenza, a superare il vaglio di costituzionalità con riferimento alla prospettata lesione dei citati parametri costituzionali e, in particolare, quello di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Neppure può dirsi che si sia in presenza di una totale soppressione del finanziamento statale previsto dall'art. 34 sopra citato, in quanto il medesimo comma 187 ha previsto il trasferimento ai comuni facenti parte delle comunità montane, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, del 30 per cento delle risorse finanziarie oggetto dell'intervento apparentemente di totale soppressione. Del pari, assume rilievo, nel quadro della manovra di finanza pubblica effettuata con la legge finanziaria per il 2010, la circostanza che, a norma del precedente comma 23 del medesimo art. 2 della legge n. 191 del 2009, il legislatore ha - in sostanza - rimodulato gli interventi finanziari a favore degli enti locali, per il triennio 2010-2012, con risorse «a valere sul fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504»; vale a dire anche con riferimento alle risorse statali oggetto di parziale soppressione da parte del comma 187. In realtà, in linea generale, le misure ora in esame, contenute in una legge finanziaria, perseguono la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente nel settore degli enti locali. Esse, pertanto, devono essere ascritte, nel catalogo fissato dall'art. 117 Cost., alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

Sotto altro aspetto, la Regione Campania lamenta, tra l'altro, che sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione per il fatto che per la soppressione del finanziamento statale, con specifico riferimento agli investimenti, sarebbe stato indispensabile il coinvolgimento della Regione, quanto meno nella determinazione di modalità e tempi di attuazione della riduzione del finanziamento. La censura non è fondata, in quanto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione non trova applicazione nelle procedure di

formazione delle leggi. E, d'altronde, detto principio ha trovato concreta applicazione nella specie, in seguito alle modifiche operate all'originario testo dal comma 187 del decreto-legge n. 2 del 2010, nella successiva fase di adozione del decreto ministeriale di riparto, tra i comuni interessati, in fase transitoria, del 30 per cento delle risorse previste dall'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992.

Alla luce delle considerazioni che precedono, in sostanza, l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, anche quale garanzia di risorse per il finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite, non può ritenersi violata dall'intervento statale in questione, per la parte relativa, appunto, all'art. 34 del citato d.lgs. n. 504 del 1992; la destinazione ai comuni facenti parte delle comunità montane di parte delle risorse in questione, sia pure in via transitoria, connota l'intervento dello Stato come "riduzione progressiva", con i temperamenti derivanti dalla presente pronuncia come qui di seguito sarà precisato, del finanziamento statale, nel quadro di una complessiva manovra di finanza pubblica. Le disposizioni contenute nella prima parte del comma in questione, tuttavia, solo in parte superano il vaglio di ragionevolezza, che, come si è detto, costituisce limite generale all'esercizio della potestà legislativa. A questo riguardo, infatti, va osservato che il comma in esame, per quanto attiene al fondo nazionale ordinario per gli investimenti non contiene alcuna indicazione, che pure sarebbe stata necessaria, in ordine al pagamento delle rate di ammortamento sui mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle comunità montane con il concorso dello Stato, che ha fatto sorgere in capo a queste ultime un legittimo affidamento. La norma, quindi, nello stabilire anche la cessazione del finanziamento statale delle comunità in questione tramite il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cui fa espresso riferimento l'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 504 del 1992), palesa una irragionevolezza che si riverbera sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali come ridisegnata dall'art. 119 Cost. e come operante nelle more dell'attuazione del c. d. federalismo fiscale, lasciando privo di copertura finanziaria e, comunque, di una regolamentazione sia pure transitoria, un settore di rilievo, qual è quello degli investimenti strutturali a medio e lungo termine effettuati mediante la stipulazione di mutui originariamente "garantiti" dal finanziamento statale.

Sotto altro aspetto, viziato da illegittimità costituzionale è per la Corte anche il generico ed indeterminato riferimento, contenuto nel primo periodo del comma 187 in esame, alla cessazione dei finanziamenti statali di cui alle «altre disposizioni di legge relative alle comunità montane». La disposizione in questione, poiché non consente di verificare la fonte e la destinazione delle risorse statali soppresse, viola i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate, palesando un'intrinseca irragionevolezza della normativa impugnata, oltre ad impedire una realistica valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle Regioni. Risulta palese, pertanto, la violazione dell'art. 119 Cost., in quanto la rilevata genericità della norma è tale da impedire alle Regioni, nell'esercizio della loro autonomia finanziaria, di riorganizzare, in modo razionale, l'allocazione delle risorse disponibili e pianificare la spesa in sede locale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, primo periodo, della legge n. 191 del 2009, nella parte in cui, nel richiamare l'articolo 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, viene soppresso il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, nonché nell'inciso «e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane». Deve, altresì, essere dichiarata, per consequenzialità logica, l'illegittimità costituzionale della previsione, contenuta nel successivo secondo periodo, della devoluzione, in via transitoria, ai comuni già facenti parte delle comunità montane, del trenta per cento delle risorse sia derivanti dal fondo ordinario nazionale per gli investimenti, sia spettanti agli stessi organismi in applicazione delle altre «disposizioni di legge» come sopra specificato, in quanto si tratta di disposizioni strettamente connesse al primo periodo del comma 187, di cui è dichiarata la parziale illegittimità costituzionale. Quanto alle censure relative alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente Regione Campania non adduce una sufficiente motivazione circa il modo in cui l'asserita violazione di tali parametri costituzionali ridondi in una lesione delle proprie competenze legislative, amministrative o finanziarie. Ciò comporta che deve essere

dichiarata inammissibile la questione promossa dalla Regione stessa con riferimento ai suddetti parametri costituzionali.

Sentenza: 2011 n. 69

Materia: stabilizzazione precari sanità; gestione rifiuti; retribuzione e anzianità di servizio (cd. esodo incentivato)”

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, commi da 55 a 63, comma 69, e commi da 83 a 91 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2010)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 55 a 63 della l. r. n. 2/2010;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 69 della l. r. n. 2/2010;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 84 a 91 della l. r. n. 2/2010;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 83 della l. r. n. 2/2010

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1, commi da 55 a 63, comma 69 e commi da 83 a 91 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010).

Nel merito, le disposizioni contenute nell'art. 1, commi da 55 a 63 della legge regionale censurata dettano una disciplina analoga ad altra già dichiarata illegittima da questa Corte, con sentenza n. 215 del 2009, autorizzando la stabilizzazione del personale precario anche con riferimento alla dirigenza di primo livello (con esclusione solo dei dirigenti delle strutture semplici e complesse). Esse, al fine di superare i profili di incostituzionalità della disposizione già dichiarata illegittima per violazione del principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost., richiamano alcune disposizioni di legge statale in materia di pubblici concorsi, contenute nel d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale del personale dirigenziale sanitario nazionale), nel d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 e successive modifiche (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, infine, nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), oltre alle disposizioni del vigente contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale della Dirigenza Medica e Sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa (SPTA) del servizio sanitario nazionale.

Le predette norme statali, in sostanza, limitano la possibilità di trasformazione del rapporto di lavoro precario in lavoro a tempo indeterminato, per i dirigenti di primo livello, ai soli soggetti che, in conformità alle norme statali predette, siano stati selezionati dall'inizio mediante procedure concorsuali preordinate al conferimento di funzioni dirigenziali di primo livello, e a condizione che siano stati utilmente inseriti in graduatorie concorsuali pubbliche.

Il ricorrente sostiene che la norma censurata contrasterebbe con il quadro normativo statale di riferimento che, nel frattempo, sarebbe mutato in senso ancor più restrittivo. L'art. 2, commi da 71 a 74, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», non prevedendo alcuna forma di stabilizzazione e responsabilizzando gli enti del SSN con l'invito a ridurre la spesa pubblica in misura pari a 1,4% rispetto a quella del 2004, escluderebbe la legittimità di ogni forma di stabilizzazione. Per altro verso, l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio

2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, stabilendo nuove modalità di assunzione a tempo indeterminato del personale precario, farebbe esclusivo riferimento al personale non dirigenziale, escludendo dunque esplicitamente il personale dirigenziale.

Peraltro, la normativa regionale determinerebbe la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, anche in considerazione del fatto che il sistema delineato nella legislazione statale sarebbe stato cristallizzato nel CCNL dell'8 giugno 2000, senza subire variazioni nei successivi contratti collettivi.

Inoltre, il descritto contrasto con norme statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, delle quali implicitamente si assume il carattere di principio fondamentale, comporterebbe la lesione della competenza statale concorrente prevista dall'art. 117, comma 3, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura poi l'art. 1, comma 69, della legge regionale n. 2 del 2010, in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti. Tale norma, intervenendo sull'art. 32-bis della legge regionale del 28 marzo 2007, n. 4 recante «Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati», che disponeva in Campania il trasferimento delle funzioni precedentemente affidate ai consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti alle province, con conseguente subentro delle stesse in tutti rapporti, attivi e passivi, prescrive che tale trasferimento operi non immediatamente, ma solo al momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo soggetto gestore. Lo Stato lamenta che tale spostamento del dies a quo del trasferimento, determinando l'ultrattività della figura consortile, contrasterebbe con il quadro strategico delineato nel decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 26 febbraio 2010, n. 26, a sua volta in linea con la disposizione regionale dell'originale art. 32-bis della l.r. n. 4 del 2007, per un definitivo trasferimento di funzioni alle Province e, in tal modo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. La Regione, dal canto suo, afferma che la nuova formulazione della norma non impedisce il trasferimento delle funzioni dai Consorzi alle Province, e che, trattandosi di una materia complessa, con intersezione di competenze statali e regionali, tra le quali quelle relative al governo del territorio e all'organizzazione amministrativa regionale, la competenza dello Stato non escluderebbe la concomitante competenza delle Regioni a intervenire su aspetti meramente organizzativi. D'altra parte, prosegue la Regione, la stessa normativa statale di riferimento in materia di gestione dei rifiuti urbani, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la cui applicazione in Campania è stata procrastinata per effetto della situazione di emergenza, prevederebbe che le Regioni possano, nella gestione dei rifiuti, adottare modelli organizzativi alternativi a quelli disposti dalla predetta norma statale, che accentuino il coinvolgimento dei Comuni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura infine l'art. 1, commi da 83 a 91 della legge regionale n. 2 del 2010, in materia di retribuzione ed anzianità di servizio. Le disposizioni in esame consentirebbero ai dipendenti del Consiglio regionale, della Giunta regionale e degli enti strumentali della Regione Campania, con solo otto anni di anzianità lavorativa, di presentare domanda per la risoluzione del rapporto di lavoro per gli anni 2010-2011-2012, dietro corresponsione a detto personale, da parte della Regione, di incentivi economici fino ad un massimo di trentasei mensilità per il personale non dirigente e fino ad un massimo di trenta mensilità per il personale dirigenziale. Così disponendo, le norme inciderebbero sulla materia del trattamento economico e dunque dell'ordinamento civile, oggetto della cd. riserva di contrattazione collettiva. Ne conseguirebbe, pertanto, un contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale), artt. da 40 a 50, del d.lgs. n. 165 del 2001 che obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione. L'art. 1, commi da 83 a 91, della legge regionale impugnata, quindi, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva allo Stato la competenza esclusiva nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato (contratti collettivi).

Secondo la Regione, invece, il beneficio previsto esulerebbe dalla materia dell'ordinamento civile in quanto, da un lato, atterrebbe all'organizzazione interna degli uffici della Regione e, dall'altro, incentivando una facoltà di risoluzione anticipata che si pone in linea con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, atterrebbe alla materia del coordinamento della finanza pubblica, armonizzandosi con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia.

Secondo la Corte, la questione relativa all'art. 1, commi da 55 a 63, della legge regionale censurata è fondata sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ordinamento civile), sia con riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

Quanto al primo parametro, la disciplina regionale censurata autorizza gli enti del servizio sanitario regionale a trasformare contratti di lavoro precario o flessibile, attualmente in corso o comunque già stipulati, in veri e propri contratti di lavoro a tempo indeterminato. Essa, pertanto, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione). Una simile disposizione è inquadrabile, quindi, nella materia disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., di competenza esclusiva del legislatore statale. Come questa Corte ha di recente avuto modo di chiarire (sentenza n. 324 del 2010), infatti, la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile.

Le norme regionali censurate sono, inoltre, illegittime anche con riferimento alla lesione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, nello stabilire nuove modalità di assunzione a tempo indeterminato del personale che abbia prestato servizio a tempo determinato e, dunque, nel consentire, a certe condizioni, la stabilizzazione del personale precario, limita tale possibilità al solo personale non dirigenziale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni. Tra esse sono compresi anche gli enti del Servizio sanitario nazionale. La legittimità della stabilizzazione per il personale dirigenziale è, quindi, esclusa. Tale implicito divieto trova una conferma nell'art. 2, commi da 71 a 74, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), che, a sua volta, non reca alcuna disposizione diretta a consentire l'attuazione di procedure di stabilizzazione di personale anche non dirigenziale. Tali norme si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica in uno specifico settore - quello del personale - e costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, che è di competenza concorrente, in quanto si limitano a porre obiettivi di riequilibrio della finanza, senza prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Orbene, come ha chiarito la Corte, la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenza n. 169 del 2007).

Le disposizioni regionali censurate, pertanto, sono lesive della competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Per la Corte anche la questione relativa all'art. 1, comma 69, è fondata. Tale norma abroga la disposizione contenuta nell'art. 32-bis della legge della Regione Campania n. 4 del 2007, che disponeva l'immediata cessazione dell'attività dei consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti e il trasferimento delle relative funzioni alle Province, precisando che il subentro di

queste ultime in rapporti attivi e passivi avvenga fin dal momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo soggetto gestore. La norma regionale censurata, incidendo sul descritto sistema transitorio, modifica la competenza relativa alla gestione dell'attività di smaltimento dei rifiuti, stabilendo che i relativi consorzi obbligatori cessino di svolgere le proprie funzioni, trasferite alle Province, solo dal momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al soggetto gestore. In tal modo, essa si pone in contrasto con la disciplina statale, dettata dall'art. 11 del citato decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 26 febbraio 2010, n. 26, che, recependo e presupponendo la disposizione regionale abrogata, statuisce l'immediato trasferimento delle funzioni e dei rapporti alle Province ed alle società da loro partecipate, autorizzando la protrazione della gestione consortile per le sole attività di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti, e, quanto a quelle di smaltimento o recupero, esclusivamente per la raccolta differenziata; e comunque, limita la possibile protrazione della gestione consortile solo fino al 31 dicembre 2010. La norma regionale censurata determina uno slittamento temporale dell'effettivo passaggio delle funzioni amministrative in tema di raccolta e smaltimento dei rifiuti in Campania ed, in ultima analisi, individua, in modo eccentrico rispetto alla legge statale, l'ente pubblico responsabile dell'intera attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Una simile disciplina non può essere inquadrata, come proposto dalla Regione, nella materia del governo del territorio, ma, in linea con i precedenti della Corte (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 380 del 2007), deve ritenersi lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Invece, la questione dall'art. 1, comma 83, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata. La disposizione censurata, invero, dispone che, al termine della legislatura, la Giunta regionale provveda alla remissione al Consiglio delle quote necessarie alla copertura delle spese di liquidazione accertate ad avvenuta elezione relativamente ai Consiglieri non eletti. La norma censurata, pertanto, si limita a disporre il trasferimento della provvista necessaria all'adempimento di un preesistente obbligo di pagamento.

Infine, per la Corte la questione relativa alle disposizioni regionali contenute nell'art. 1, commi da 84 a 91, della legge regionale n. 2 del 2010 è fondata. Le norme censurate introducono incentivi economici alla risoluzione anticipata del rapporto, stabilendone l'importo nella misura massima di trentasei mensilità per il personale non dirigente e di trenta mensilità per il personale dirigenziale.

La difesa regionale ha sostenuto che la normativa censurata sarebbe finalizzata a realizzare risparmi di spesa e inciderebbe, quindi, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, armonizzandosi con i principi fondamentali della stessa. In realtà, come questa Corte ha da tempo avuto occasione di chiarire, l'individuazione della materia deve essere effettuata tenendo conto dell'oggetto della norma e della disciplina in essa stabilita, alla luce della ratio dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, così da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 368 del 2008, n. 165 del 2007, n. 422 e n. 81 del 2006).

L'applicazione dei principi suesposti rende chiaro che le norme regionali censurate, al di là delle possibili intenzioni di contenimento della spesa pubblica, introducono un istituto economico, quale l'indennità suddetta; determinano i criteri per il suo calcolo e, quindi, la sua entità; disciplinano la sua revocabilità ed hanno una chiara natura contrattuale, incidendo direttamente sulla regolamentazione del rapporto di lavoro con i dipendenti del Consiglio regionale, della Giunta e degli enti strumentali della Regione Campania.

Pertanto, esse, in contrasto con le disposizioni statali contenute negli artt. da 40 a 50 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riservano alla contrattazione collettiva la determinazione delle norme regolatrici del rapporto di lavoro privatizzato con le pubbliche amministrazioni, invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze n. 7 del 2011, n. 332 del 2010 e n. 189 del 2007).

Sentenza: 2011 n. 69

Materia: sospensione dalla carica di consigliere regionale

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. h) Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16 «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)».

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3 comma 1 lett. a) della l. r. n. 16/2011

Annotazioni: 1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata la «non spettanza alla Regione» Campania «del potere di legiferare» nella materia oggetto della legge regionale 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)». L'art. 1 della legge impugnata, aggiungendo il comma 5 all'articolo 9 della legge regionale 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2007), prevede che i consiglieri regionali che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva. I successivi artt. 2 e 3, modificando altre previgenti norme regionali, stabiliscono, rispettivamente, la sostituzione temporanea del consigliere sospeso e la sospensione della corresponsione della relativa indennità. Secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza: materia alla quale andrebbe ricondotta la prevista ipotesi di sospensione di diritto dei consiglieri regionali, in quanto volta a prevenire e a contrastare le infiltrazioni mafiose nel tessuto regionale.

Secondo la Corte, la questione è fondata, nei termini di seguito specificati. La materia su cui incide la legge regionale impugnata è disciplinata, a livello di legislazione statale, dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), i cui contenuti risultano attualmente trasfusi, per la parte che interessa, negli artt. 7 e 8 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190). In particolare, l'art. 7, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo (corrispondente all'art. 15, comma 1, lettera a, della legge n. 55 del 1990) stabilisce che non possono essere candidati alle elezioni regionali coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti, tra cui, anzitutto, quello di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis cod. pen.). Correlativamente, il successivo art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 (corrispondente ai commi 4-bis e seguenti dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990) prevede la sospensione di diritto del consigliere regionale che abbia riportato una condanna non definitiva per il medesimo reato (comma 1, lettera a). La sospensione cessa automaticamente di produrre effetti decorsi diciotto mesi, salvo che, entro tale periodo, intervenga una decisione, anche non definitiva, di rigetto dell'impugnazione in punto di responsabilità: nel qual caso, la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto (comma 4). Il passaggio in giudicato della sentenza di condanna provoca, per converso, la decadenza di diritto dalla carica (comma 6).

Pronunciando sul citato art. 15 della legge n. 55 del 1990, questa Corte ha avuto modo di rilevare in più occasioni come le misure ivi previste - ossia l'incandidabilità alle cariche elettive e la decadenza di diritto dalle medesime a seguito di condanna definitiva per determinati reati, nonché la sospensione automatica in caso di condanna non definitiva (che viene qui specificamente in rilievo) - siano dirette «ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività» (sentenze n. 352 del 2008 e n. 288 del 1993). L'obiettivo perseguito è segnatamente la «prevenzione della delinquenza mafiosa o di altre gravi forme di pericolosità sociale fornite di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici» (sentenza n. 25 del 2002), evitando la loro infiltrazione nel tessuto istituzionale locale (sentenze n. 372 del 2008, n. 288 del 1993 e n. 407 del 1992). L'evidenziato obiettivo vale a collocare il nucleo essenziale della disciplina in questione nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.): materia che, per costante giurisprudenza di questa Corte, si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2011).

Alla medesima conclusione la Corte perviene con riguardo alla disposizione dell'art. 1 della legge regionale impugnata, la quale, sovrapponendosi alla ricordata disciplina statale in tema di sospensione di diritto - caratterizzata dalla previsione di termini massimi di durata, in una prospettiva di temperamento delle esigenze di tutela sottese all'istituto con la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) - introduce una disciplina più rigorosa, a fronte della quale il consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso resta sospeso dalla carica sino alla sentenza definitiva (e, dunque, potenzialmente sine die). Al riguardo, non può condividersi l'assunto della Regione resistente, stando al quale la disposizione in esame ricadrebbe nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 122, primo comma, Cost.): e ciò, anche riconoscendo che detta competenza comprenda la disciplina delle decadenze connesse alla sopravvenienza delle cause di ineleggibilità dopo l'assunzione del mandato, come pure la disciplina delle ipotesi di sospensione automatica dalla carica collegate, in funzione cautelare e preventiva, alle cause di decadenza. Resta, infatti, dirimente il rilievo che le ragioni che stanno nella contingenza alla base della prevista sospensione di diritto - evitare, come detto, anomale interferenze nel governo regionale dovute a fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata, segnatamente di tipo mafioso - ascrivono comunque il nucleo essenziale della disciplina, sulla base del criterio della prevalenza, alla già indicata materia di competenza statale esclusiva «ordine pubblico e sicurezza».

Le disposizioni degli artt. 2 e 3, comma 1, lettera a), della legge impugnata sono strettamente consequenziali a quella dell'art. 1; modificando norme regionali previgenti - rispettivamente, l'art. 9, comma 1, della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e l'art. 28, comma 1, della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale) - le citate disposizioni prevedono, infatti, la sostituzione temporanea del consigliere regionale e la sospensione della corresponsione della relativa indennità anche con riguardo alla nuova ipotesi di sospensione di diritto dalla carica introdotta dal citato art. 1, la quale viene aggiunta ai casi in precedenza richiamati.

Presenta, per converso, autonomi margini di operatività la lettera b) dell'art. 3, comma 1, della legge impugnata, che - modificando l'art. 28, comma 3, della legge reg. n. 13 del 1996 - introduce una nuova disciplina dell'affidamento della supplenza, riferibile alla generalità delle ipotesi di sospensione del consigliere regionale ivi considerate, anche diverse da quella oggetto dell'odierno scrutinio: disciplina che resta estranea alle censure del ricorrente.

La legge della Regione Campania n. 16 del 2011 va dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima con riguardo alle previsioni degli artt. 1, 2 e 3, comma 1, lettera a).

Attività produttive

SENTENZA 2004 n. 14

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: agricoltura

Limiti violati: artt. 117, 118, 119 della Costituzione

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002)

Esito: dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 60, comma 1, lettera d), della stessa legge n. 448 del 2001, sollevata, in riferimento agli articoli 117, quarto e sesto comma, della Costituzione

Annotazioni: La Regione Campania ha proposto, questione di legittimità costituzionale in via principale, in riferimento agli articoli 117, 118, 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002).

In particolare, la ricorrente ha impugnato l'art. 60, comma 1, lettera d), il quale, nel prevedere che spetti al Ministro delle politiche agricole e forestali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, individuare le tipologie di investimenti che possono essere ammesse al finanziamento attraverso gli aiuti comunitari di cui al regolamento CE n. 1257/1999, occuperebbe un ambito materiale riservato alla legislazione residuale delle Regioni. Inoltre la determinazione delle tipologie di investimento, in quanto esercizio di un'attività di regolamentazione a carattere generale e astratto, si risolverebbe nella manifestazione di un potere regolamentare, e ciò renderebbe evidente la lesione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che espressamente esclude la potestà regolamentare dello Stato nelle materie assegnate alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni; non basterebbe infatti a superare il vizio di competenza la previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, né l'esigenza che la disciplina si svolga in osservanza di quanto previsto in sede comunitaria. Si aggiunge che un decreto ministeriale sarebbe inidoneo a dettare norme che interferiscono con le attribuzioni costituzionali delle Regioni. Inoltre, quand'anche si volesse ritenere che la funzione attribuita al Ministro non sia normativa, sarebbe comunque violato l'art. 118 Cost., dal momento che essa non potrebbe essere fondata su esigenze di esercizio unitario, né di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le istanze unitarie, si prosegue, sarebbero infatti ampiamente soddisfatte, in materia di agricoltura, dalla normativa comunitaria, che le Regioni sono ormai abilitate ad attuare in via diretta.

A parere della Corte la questione non è fondata.

La stessa parte da una sommaria ricognizione della cornice normativa entro la quale la disposizione impugnata, che aggiunge il comma 7-bis all'art. 8 della legge n. 388 del 2000, si inseriva al momento della sua entrata in vigore. Nell'art. 8, nel testo all'epoca vigente, sotto la rubrica "Agevolazione per gli investimenti nelle aree svantaggiate", si stabiliva, al primo comma, che ai soggetti titolari di reddito di impresa, esclusi gli enti non commerciali i quali, a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2000 e fino alla chiusura del periodo di imposta in corso alla data del 31 dicembre 2006, effettuano nuovi investimenti nelle aree territoriali individuate dalla Commissione CE come destinatarie di aiuti a finalità regionale di cui alle deroghe previste dall'art. 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del Trattato CE, fosse attribuito un credito di imposta, entro la misura massima consentita, nel rispetto dei criteri e dei limiti di intensità di aiuto stabiliti dalla predetta Commissione. La disposizione impugnata include espressamente tra i beneficiari le imprese operanti nel settore agricolo e specificamente quelle di trasformazione e commercializzazione dei prodotti.

Beneficiari dell'aiuto non sono quindi le imprese che hanno stabilimento in determinate Regioni, ma tutti i soggetti titolari di reddito di impresa nell'ipotesi in cui si risolvano a trasferire o impiantare in determinate aree attività di trasformazione e commercializzazione

dei prodotti. È chiaro l'intendimento di favorire, attraverso lo strumento fiscale del credito d'imposta, la riallocazione dei fattori produttivi sul territorio nazionale, così da renderne beneficiarie aree geografiche economicamente svantaggiate e meno produttive: finalità, questa, che presuppone una visione generale delle condizioni del mercato agricolo e la capacità di adottare misure la cui efficacia si estenda simultaneamente all'intero settore. Anche la considerevole entità degli aiuti (1.725 milioni di euro per il solo 2003) che, con le successive modifiche della legge n. 388 del 2000 (in particolare, decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2002, n. 178) sono stati destinati al riequilibrio territoriale testimonia del non irragionevole intendimento del legislatore di agire sui grandi aggregati dell'economia.

La disposizione denunciata si fonda, quindi, sulle competenze statali previste dalla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che, come si è già rilevato, non possono essere isolate una dall'altra ma sono unificate finalisticamente dalla *ratio* di mantenere in capo allo Stato un'ampia gamma di interventi capaci di incidere sulle principali variabili del sistema economico.

SENTENZA 2004 n. 12

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: impianto abusivo di vigneti

Limiti violati: artt. 117, 118, 119 della Costituzione

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002)

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 64 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002)

Annotazioni: La Regione Campania ha proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 117, 118, 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) e, tra queste, delle disposizioni di cui agli artt. 52, commi 10 e 39, 64 e 66.

La ricorrente ha impugnato l'articolo 64 che, nel disciplinare le sanzioni amministrative applicabili per l'ipotesi di impianto abusivo di vigneti e i casi in cui gli stessi debbano intendersi a tutti gli effetti regolarizzati, invaderebbe un ambito materiale riservato alla competenza residuale della Regione.

A parere della Corte la questione è fondata, in quanto è orientamento saldo nella giurisprudenza costituzionale che la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali (cfr. sentenze n. 361 del 2003; n. 28 del 1996; n. 85 del 1996; n. 187 del 1996; n. 115 del 1995; n. 60 del 1993). Ebbene, l'impianto di vigneti attiene a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione. Si tratta, dunque, di competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale. Non varrebbe neppure rilevare in contrario che la disposizione impugnata è direttamente attuativa del regolamento CE n. 1493/99, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Ai sensi dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione, l'attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria spettano infatti, nelle materie di loro competenza, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Sentenza: 2007 n. 98

Materia: Autonomia finanziaria regionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117 e 119 della Costituzione

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: articolo 1, comma 280 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006)

Esito: dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 280, della legge 23 dicembre 2006, n. 266

Annotazioni: La Regione Campania ha impugnato l'art. 1, comma 280, della legge n. 266 del 2005, in relazione agli artt. 117 e 119 della Costituzione. La ricorrente ha sostenuto che la previsione impugnata preclude alle Regioni ogni possibile eventuale rivendicazione futura per gli eventuali disavanzi, dei quali dovrà, d'ora in avanti, farsi carico la Regione medesima. Quanto sopra, incide, illegittimamente, sulla autonomia finanziaria delle regioni in modo irragionevole, peraltro, introducendo metodi "sanzionatori" in assenza di una compiuta attuazione dell'art. 119 Cost, che consentirebbe all'Ente territoriale di far fronte autonomamente ai propri fabbisogni finanziari.

La Regione contesta, sostanzialmente, il fatto che lo Stato possa limitare il proprio contributo di copertura dei deficit alla misura indicata, senza considerare tutti gli effetti prodotti da precedenti sottostime del fondo sanitario nazionale e dai vincoli di spesa delle Regioni. Nel merito, la Corte costituzionale ha rilevato il difetto di un obbligo costituzionale dello Stato di ripianare integralmente il deficit pregresso, concludendo nel senso dell'infondatezza della censura.

Sentenza: 2008 n. 1

Materia: concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, della Costituzione e principio di leale collaborazione

Ricorrenti: Regione Campania e altri

Oggetto: commi da 483 a 492 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005

Esito: 1) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, che determina i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara;

2) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 485, 486, 487 e 488 della legge n. 266 del 2005;

3) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 492, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui esso si riferisce ai precedenti commi 485, 486, 487 e 488 del medesimo articolo;

Annotazioni: Con cinque distinti ricorsi le Regioni Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), tra le quali, in tutto o in parte, quelle dettate dall'art. 1 commi da 483 a 492, in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico.

I predetti commi da 483 a 492 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 introducono un'articolata disciplina delle concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, prevedendo sia regole immediate e transitorie sia regole destinate ad operare "a regime".

A tale secondo ambito sono riconducibili la regola della gara pubblica (comma 483), quale principio generale per l'attribuzione delle concessioni, nonché le regole relative alla trasferibilità del ramo di azienda relativo all'esercizio della concessione stessa (commi 489 e 490).

Immediata applicazione sono invece destinate ad avere le regole dettate in tema di proroga di dieci anni delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 266 del 2005 (comma 485).

Tale proroga è espressamente posta in relazione «ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica, anche per quanto riguarda la definizione di principi comuni in materia di concorrenza e parità di trattamento nella produzione idroelettrica».

Essa è subordinata anzitutto al pagamento per quattro anni, a decorrere dal 2006, di un canone aggiuntivo unico calcolato in base alla potenza energetica nominale installata, che viene ripartito per cinquanta milioni di euro allo Stato e per i restanti dieci milioni ai Comuni interessati (comma 486).

Per beneficiare della proroga sono inoltre necessari (comma 485) interventi di ammodernamento degli impianti, che sono ritenuti congrui ove rispondenti alle condizioni (quantitative, qualitative e temporali) previste dal comma 487.

Il comma 488 disciplina le modalità di presentazione delle domande di proroga, quelle degli accertamenti delle amministrazioni competenti e gli effetti (che si sostanziano nella decadenza dalla concessione) del mancato completamento degli investimenti di ammodernamento.

Il comma 491 qualifica le predette disposizioni come regole dettate in materia di tutela della concorrenza ed in attuazione degli impegni comunitari dello Stato, mentre il comma 492 fissa il termine (novanta giorni) alle Regioni ed alle Province autonome per armonizzare i propri ordinamenti con la nuova disciplina.

Il comma 484, in questo ambito, abroga, infine, l'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che, nel disciplinare la materia delle grandi concessioni idroelettriche, faceva salve le prerogative statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e demandava il necessario coordinamento agli speciali decreti legislativi di attuazione statutaria.

Avverso questa disciplina le ricorrenti Regioni Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno proposto varie censure raggruppate in riferimento a ciascuno dei commi impugnati.

La Corte preliminarmente premette una sintetica ricostruzione dell'evoluzione della normativa statale in materia di grandi derivazioni idroelettriche tanto in riferimento alle Regioni ordinarie quanto in riferimento alla specifica posizione della ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

¾ Fino al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), relativamente alle derivazioni situate nel territorio delle Regioni a statuto ordinario, la competenza in materia apparteneva allo Stato, al quale spettavano, a titolo dominicale, i canoni di concessione, quando le grandi derivazioni afferivano al demanio idrico statale.

Detta competenza si esercitava anche in riferimento al territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia in quanto la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) non detta regole speciali al riguardo, salvo che nell'art. 49, il quale prevede la devoluzione alla Regione dei nove decimi del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche riferibili al proprio territorio.

¾ L'art. 86 del decreto legislativo n. 112 del 1998 ha profondamente innovato la materia, conferendo alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (la cui titolarità resta comunque allo Stato), e il successivo art. 88 ha specificato che detta gestione comprende tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi.

Nel conferire tali funzioni, il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha peraltro fatto temporaneamente salva (art. 29, comma 3) la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996 (Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dallo Stato.

¾ Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, è stata data attuazione alla citata direttiva 96/92/CE e si è pertanto realizzata la condizione cui l'art. 29, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 1998 subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2000 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico), adottato ai sensi dell'art. 7 della legge n. 59 del 1997, si è infine provveduto a dare definitiva attuazione al disegno prefigurato dal legislatore del 1997, prevedendosi il trasferimento alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2001, del personale, dei mezzi strumentali e di tutti gli atti relativi agli affari pendenti in materia di derivazioni di acque pubbliche.

Infine, con l'entrata in vigore delle modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione alle Regioni ordinarie è stata attribuita una competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La Corte passa poi ad analizzare la normativa a regime, ossia i commi 489 e 490, relativi alla trasferibilità del ramo di azienda cui è riferibile la concessione di grande derivazione idroelettrica, impugnati dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia.

Le questioni sono state ritenute inammissibili, in quanto i ricorsi regionali indicano unicamente le norme oggetto di censura ed il parametro costituzionale violato (art. 117, terzo comma, della Costituzione e, da parte delle sole Regioni Campania ed Emilia-Romagna, anche il principio di leale collaborazione), ma non spiegano in alcun modo perché la disciplina della trasferibilità violerebbe le competenze regionali in materia di produzione nazionale dell'energia e di governo del territorio. Del tutto inconferente appare, poi, il richiamo al principio di leale collaborazione, senza neppure l'individuazione dell'ambito in cui esso dovrebbe in concreto operare.

Il comma 484 è impugnato dalle Regioni Campania e Friuli-Venezia Giulia in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e, dalla sola Regione Campania, anche in riferimento al principio di leale collaborazione.

Anche tale questione è stata ritenuta inammissibile.

La disposizione censurata, in effetti, abroga l'art. 16 del decreto legislativo n. 79 del 1999, il quale, a sua volta, si riferisce alla peculiare posizione della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nessun interesse sussiste pertanto nelle ricorrenti in ordine alla censura prospettata.

Il comma 483 viene censurato dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nella parte in cui, modificando l'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999, stabilisce che con provvedimento del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono determinati i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. La ricorrente sostiene che il provvedimento ministeriale in questione, intervenendo nei settori materiali di competenza regionale dell'energia e del governo del territorio, dovrebbe essere adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, mentre la norma omette del tutto un coinvolgimento delle Regioni.

In termini analoghi può interpretarsi la generica censura della Regione Campania sul punto, la quale invoca, peraltro, come parametro del giudizio, anche il principio di leale collaborazione.

La Regione Piemonte ha impugnato il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, sostenendo che le predette disposizioni non terrebbero conto delle richiamate competenze regionali in materia di energia e di governo del territorio e non prevederebbero un meccanismo procedurale ed una sede di confronto che assicurino il coinvolgimento degli enti territoriali, istituzionalmente chiamati a valutare e condividere scelte che vengono ad incidere direttamente sul loro territorio.

Anche la Regione Emilia-Romagna censura il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, in quanto essi attribuiscono competenze amministrative in materia concorrente ad organi statali, senza prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni.

Le questioni relative al comma 483 sono state ritenute fondate rispetto alla seconda parte del comma stesso. Quanto alla prima, infatti, non v'è dubbio che la disposizione, disciplinando l'espletamento delle gare ad evidenza pubblica, rientri nella materia della «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato. Basta rilevare al riguardo che la gara pubblica

costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenza n. 401 del 2007).

Per quanto riguarda la seconda parte della disposizione impugnata, è stato rilevato che il decreto con il quale il Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, determina, con proprio provvedimento, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, è un atto che, da un lato, è riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro, interferisce su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

In ordine a tale potere, che indirettamente potrebbe coinvolgere, per il suo concreto atteggiarsi (aumento dell'energia prodotta e della potenza installata), anche aspetti di gestione del territorio, deve riconoscersi la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati a tutelare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica qual è l'energia idroelettrica, ma, al contempo, anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni (v. sentenza n. 383 del 2005). Va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione (v. sentenza n. 231 del 2005).

Deve, conseguentemente, essere dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 483, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale ivi previsto.

Quanto alla normativa transitoria, il comma 485 viene censurato dalle Regioni Campania, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, le quali escludono che lo Stato possa prevedere una proroga delle concessioni in corso di grandi derivazioni, sia pur a determinate condizioni.

La Regione Campania propone la censura in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, in quanto la previsione in parola, avendo natura di dettaglio, inciderebbe sulle competenze regionali concorrenti in materia di governo del territorio ed in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia e non prevederebbe alcun coinvolgimento della Regione.

La questione è stata ritenuta fondata.

Nonostante il richiamo contenuto nel comma 485 «ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica» e nonostante la «autoqualificazione» della materia, di cui al comma 491, come tutela della concorrenza ed attuazione dei principi comunitari, deve anzitutto escludersi che la disposizione in questione possa giustificarsi alla luce della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La previsione censurata, in effetti, anziché aprire gradualmente il mercato interno dell'energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione.

La norma, dunque, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur afferma di voler perseguire.

La disposizione statale censurata - secondo la quale le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche in corso alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza, e si sospendono, di conseguenza, per il corrispondente periodo di tempo, le relative gare, mirando al miglioramento delle prestazioni energetiche degli impianti di produzione e ad una più elevata tutela delle condizioni ambientali - deve essere, al contrario, ricondotta alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Tuttavia essa è lesiva delle competenze regionali, in quanto la previsione di una proroga di dieci anni delle concessioni in atto costituisce una norma di dettaglio (v., *ex multis*, sentenze n. 181 del 2006 e 390 del 2004).

Si è dunque concluso che la disposizione in questione è costituzionalmente illegittima.

Dalla illegittimità costituzionale del comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 discende la illegittimità costituzionale di tutte le residue previsioni, impugnate sotto vari profili dalle Regioni ricorrenti, che recano la dettagliata disciplina della proroga in questione, e pertanto: del comma 486, il quale introduce a carico dei concessionari un canone aggiuntivo quale corrispettivo della proroga; del successivo comma 487, il quale prevede le condizioni quantitative, qualitative e temporali degli interventi di ammodernamento degli impianti richiesti ai fini dell'ottenimento della proroga; ed, infine, del comma 488, il quale prevede gli adempimenti formali a carico dei concessionari ed il termine entro il quale la Regione deve compiere la verifica dell'esistenza dei presupposti per la proroga.

Infatti tali previsioni, essendo stata dichiarata l'illegittimità della proroga delle concessioni in atto, vengono a perdere il proprio oggetto; ed inoltre, regolando nel dettaglio la procedura finalizzata alla proroga stessa, sono affette dai medesimi vizi di legittimità costituzionale che inficiano quest'ultima.

Il comma 491 qualifica il complessivo intervento normativo statale come attinente alla materia della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione) e di attuazione dei principi comunitari resi dal parere "motivato" della Commissione europea del 7 gennaio 2004.

Questa previsione è censurata da tutte le Regioni ricorrenti in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sul rilievo che non sarebbe consentito allo Stato autoqualificare l'ambito materiale delle proprie norme, essendo questo un dato obiettivo, sottratto ad un potere dispositivo in capo al legislatore.

A questo rilievo tutte le ricorrenti aggiungono la contestazione che, in concreto, la disciplina sostanziale recata dai commi da 483 a 490, avente oltretutto natura di estremo dettaglio, non atterrebbe solo alla tutela della concorrenza, di competenza statale, ma interferirebbe con le competenze regionali concorrenti relative alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, al demanio idrico ed alla pianificazione, queste ultime rientranti nelle materie del governo del territorio.

La Regione Toscana contesta al riguardo anche la violazione dell'art. 118 della Costituzione ed invoca, quale sua competenza materiale, quella sulla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Le Regioni Campania ed Emilia-Romagna invocano, a loro volta, pure il principio di leale collaborazione.

La questione è stata ritenuta inammissibile.

Come la giurisprudenza della Corte ha frequentemente chiarito (*ex multis*: sentenza n. 414 del 2004) e come la stessa difesa erariale ammette, l'autoqualificazione di una norma come inerente alla materia della concorrenza non ha carattere precettivo e vincolante. Da ciò deriva che, ancora prima di ogni valutazione sulla correttezza o meno della qualificazione stessa, una previsione di tal fatta è priva di contenuto lesivo per le Regioni ricorrenti.

Il comma 492, il quale prevede l'obbligo di armonizzazione delle Regioni e delle Province autonome con la nuova legislazione dello Stato nel termine di novanta giorni è stato censurato dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia.

Le questioni delle Regioni Campania ed Emilia-Romagna sono prive di argomentazione. Tali ricorrenti, in effetti, si limitano a indicare la previsione del comma 492, senza tuttavia prospettare alcuna specifica censura o qualsiasi elemento che valga a sostanziare l'apodittica domanda.

Sentenza: 2008 n. 372

Materia: valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 97 e 117, primo comma, della Costituzione

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Articolo 1 della legge della Regione Campania 22 giugno 2007, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano)

Esito: *dichiarata* non fondata la questione di legittimità costituzionale

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Campania 22 giugno

2007, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano), per violazione degli artt. 97 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 32 e seguenti del Trattato che istituisce la Comunità europea, nonché all'art. 5, comma 5, del regolamento (CE) 20 marzo 2006, n. 510/2006 (Regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari). Le censure si riferiscono in particolar modo all'art. 1 della citata legge, in base al quale la Regione promuove la valorizzazione, la diffusione ed il commercio della carne di bufalo campano, «così come tutelata ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006»; nonché all'art. 3, che detta disposizioni relative all'allevamento del bufalo campano, preordinate ad assicurare le caratteristiche organolettiche tipiche delle sue carni, sempre rinviando alle prescrizioni del «disciplinare della carne di bufalo campano», ed all'art. 5 della medesima legge, che consente la costituzione di «consorzi di valorizzazione» ai soli operatori iscritti negli elenchi «di cui all'art. 4 del disciplinare del regolamento indicato all'art. 1».

Ad avviso del ricorrente, queste norme, così come le altre contenute nella legge impugnata, ora richiamando il regolamento (CE) n. 510/2006, ora rinviando al disciplinare previsto dall'art. 4 del medesimo regolamento, sarebbero fondate sul «presupposto» dell'«avvenuto riconoscimento del prodotto» quale indicazione geografica, nonostante la denominazione carne di bufalo campano non sia in realtà ancora registrata a livello comunitario e, conseguentemente, alcun disciplinare sia venuto a giuridica esistenza relativamente ad essa.

L'intera legge regionale, dunque, si porrebbe in contrasto con gli artt. 32 e seguenti del Trattato CE e con il regolamento (CE) n. 510/2006, in quanto anticiperebbe il riconoscimento del prodotto su base geografica e mirerebbe ad assicurare alla carne di bufalo campano una tutela non ancora prevista in sede comunitaria.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha lamentato altresì una violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione e soprattutto delle «regole di coamministrazione fra amministrazione comunitaria ed amministrazione interna», deducendo l'inopportunità e l'intempestività della legge impugnata, emanata, con le caratteristiche descritte, pochi mesi prima della chiusura della fase nazionale del procedimento per la iscrizione della denominazione «carne di bufalo campana» nel registro comunitario delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette.

Ad avviso della Corte la questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. non è fondata.

Il ricorrente ritiene che la legge regionale illegittimamente anticipi, per il prodotto locale carne di bufalo, il riconoscimento di una «qualifica» prevista dal regolamento (CE) n. 510/06, di competenza delle istituzioni comunitarie.

Per verificare la correttezza di un tale assunto, la Corte è partita dall'esame dell'art. 1 della legge impugnata, il quale, nell'individuare le «finalità della legge», dispone che «La Regione Campania promuove la valorizzazione, la diffusione ed il commercio della carne di bufalo campano, così come tutelata ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, di seguito indicata carne di bufalo campano».

E' evidente che l'uso della proposizione «così come tutelata ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006» di per sé non implica affatto l'attribuzione di uno dei riferimenti geografici previsti in ambito comunitario alla carne di bufalo campano.

Tantomeno esso implica l'ammissione del prodotto ad un regime di protezione analogo a quello garantito dall'art. 13 del citato regolamento, secondo il quale le denominazioni registrate sono tutelate contro qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto per prodotti che non sono oggetto di registrazione, qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti, qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti.

Secondo la Corte, la legge impugnata, invero, non intende affatto istituire una simile protezione, bensì, in linea con le competenze regionali, introduce misure di sostegno per interventi promozionali del prodotto locale carne di bufalo, sul presupposto dell'avvenuto riconoscimento della relativa denominazione a livello comunitario.

Il richiamo alla fonte comunitaria, piuttosto, sottintende la necessità di un raccordo e, perciò, suppone che la Regione possa applicare la propria legge, dando corso all'erogazione dei finanziamenti con la medesima istituiti, solamente dopo che sia intervenuta la registrazione della denominazione geografica carne di bufalo campano ai sensi del regolamento (CE) n. 510/06.

In virtù di tale interpretazione dell'art. 1, la denunciata illegittimità non sussiste neppure per le altre norme della legge regionale, le quali rinviano al disciplinare allegato alla domanda di iscrizione della carne di bufalo campana nel registro comunitario delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, presentata dal Comitato per la registrazione della IGP carne di bufalo campana ed ora all'esame della Commissione europea.

Le norme, appunto, vanno intese nel senso che, per univoca volontà del legislatore regionale, la loro efficacia resta comunque condizionata alla effettiva iscrizione della denominazione carne di bufalo campano nel registro comunitario delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette; entro un tale limite, non interferiscono con il regime comunitario dei segni distintivi dei prodotti agroalimentari.

Del pari la Corte ha ritenuto non fondata la censura riferita all'art. 97 Cost.

Non risulta conferente, difatti, l'invocazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa, poiché il ricorrente - assumendo che la legge regionale sia «inopportuna ed intempestiva», perché emanata pochi mesi prima della conclusione della fase nazionale del procedimento composito per la registrazione del prodotto quale indicazione geografica protetta - non ha posto in discussione il contenuto di disposizioni legislative che impongano un determinato comportamento alla pubblica amministrazione, bensì esclusivamente il corretto svolgimento dell'*iter* procedimentale legislativo (sentenza n. 241 del 2008).

Sentenza: 2010 n. 123

Materia: credito d'imposta; pignoramento beni a.s.l.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: a) artt. 3 e 120 della Costituzione; b) art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento, quali norme interposte, sia agli artt. 12 e 39 «del Trattato CE» (recte : Trattato di Roma del 25 marzo 1957 - Trattato che istituisce la Comunità europea) sia all'art. 7 del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968 n. 1612/68 (Regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità); c) art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 12 e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009)

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 12 e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009).

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in relazione a numerosi parametri costituzionali, questioni di legittimità degli articoli 12, commi 1 e 2, e 25, comma 2, della legge della Regione Campania 16 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009). Il comma 1 dell'art. 12 stabilisce che, «Al fine di favorire il rientro sul territorio di risorse umane qualificate, sono agevolabili, con lo strumento del credito d'imposta, le assunzioni di persone che abbiano avuto residenza anagrafica in Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso del diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di almeno uno dei seguenti

requisiti: a) essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza dei fondi strutturali comunitari, non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza; b) essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza».

Il ricorrente denuncia il contrasto di tale norma con: a) gli artt. 3 e 120 della Costituzione; b) l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alla violazione, quali norme interposte, degli artt. 12 e 39 «del Trattato CE» (rectius: «Trattato del 25 marzo 1957 - Trattato che istituisce la Comunità europea», nella versione, in vigore dal 1° febbraio 2003 al 30 novembre 2009, consolidata pubblicata nella G.U.C.E. 24 dicembre 2002, n. C 325, vigente all'epoca della proposizione del ricorso) e dell'art. 7 del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n. 1612/68 (Regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità); c) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La violazione degli artt. 3 e 120 Cost. è argomentata sull'assunto che la norma censurata stabilisce condizioni agevolate per l'accesso al lavoro in favore dei cittadini residenti, da oltre dieci anni, nella Regione Campania ed introduce, quindi, «un regime privilegiato per una particolare categoria di cittadini» che non è giustificato «da ragioni di tutela di interessi di rilievo costituzionale». Pertanto, la dichiarata finalità della norma censurata – e cioè favorire il rientro nel territorio regionale dei suddetti «cittadini», in quanto risorse umane qualificate – si pone in contrasto con l'art. 120 Cost., il quale vieta al legislatore regionale l'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni o limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il contrasto dell'art. 12, comma 1, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009 con l'art. 117, primo comma, Cost., è denunciato in riferimento alla violazione delle seguenti norme del citato Trattato del 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità europea e del regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n. 1612/68: a) l'art. 12 del Trattato, il quale vieta «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità»; b) l'art. 39 del Trattato, il quale assicura «la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità», con conseguente abolizione «di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro»; c) l'art. 7 del menzionato regolamento (CEE) n. 1612/68, il quale ribadisce che il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere nel territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato e che, inoltre, gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

Secondo il ricorrente, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. deriva, infine, dalla circostanza che il denunciato art. 12, comma 1, non circoscrive in maniera espressa l'efficacia delle agevolazioni previste «entro l'ambito dei soli tributi regionali» e, di conseguenza, estende l'applicazione dell'agevolazione del credito d'imposta anche ai tributi statali. La norma censurata eccede così il limite della competenza normativa regionale, in quanto viola la previsione costituzionale di intangibilità, da parte delle Regioni, dei tributi erariali, data la riserva di competenza statale in materia di sistema tributario dello Stato e data la mancata emanazione, allo stato attuale, dei principi di coordinamento del sistema tributario previsti dall'art. 119 Cost.

Il parimenti impugnato art. 12, comma 2, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009 prevede che «Annualmente una quota dei fondi destinati al finanziamento del credito di imposta regionale per gli investimenti è destinata ai soggetti di cui all'art. 2 del Reg. 28 novembre 2007, n. 5», e cioè il regolamento di attuazione del credito di imposta regionale per nuovi investimenti in Regione Campania. Tali soggetti sono le imprese regolarmente iscritte al registro delle imprese, indipendentemente dalla natura giuridica assunta, che effettuano nuovi insediamenti sul territorio regionale, «il cui capitale sociale sia detenuto a maggioranza da soggetti con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania ed in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche che abbiano almeno uno dei seguenti requisiti: a) essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza e che risultino non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo

indeterminato presso unità produttive; b) essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza».

Tale norma è denunciata dallo Stato per la violazione: a) degli artt. 3 e 120 Cost.; b) dell'art. 117, primo comma, Cost., quale effetto del contrasto della stessa norma impugnata con l'art. 43 dell'indicato Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

In ordine alla violazione degli artt. 3 e 120 Cost., lo Stato deduce che il meccanismo di incentivazione fiscale nella forma del credito di imposta – riservato ad imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da soggetti «con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania» ed in possesso di ulteriori requisiti relativi alle loro competenze tecnico-scientifiche – si traduce in una imposizione “protezionistica” di tipo territoriale ed ostacola, pertanto, la libera circolazione delle persone e delle cose nell'ambito nazionale.

In ordine alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., attraverso l'interposizione dell'art. 43 del suddetto Trattato, il ricorrente argomenta che la norma impugnata – agevolando imprese riferibili a soggetti «che abbiano per lungo tempo risieduto in Campania» – collega la concessione di un incentivo fiscale ad un requisito più facilmente conseguibile da un cittadino italiano di origine campana, che da un cittadino di altro Stato membro o di un'altra regione italiana. In tal modo, tuttavia, la norma censurata violerebbe il disposto dell'art. 43 del Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale – garantendo la libertà di stabilimento e, dunque, l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese – vieta qualsiasi misura che, seppur non fondata sulla nazionalità, determini una discriminazione a danno dei cittadini degli altri Stati membri.

Lo Stato impugna altresì – in relazione agli artt. 97, 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost. – l'art. 25, comma 2, della medesima legge reg. della Campania n. 1 del 1999.

La norma impugnata stabilisce che «le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliero-universitarie di cui all'art. 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, i policlinici universitari a gestione diretta, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali che hanno stipulato l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180 della legge 20 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), limitatamente alla durata dell'accordo, non possono essere sottoposti a pignoramenti».

Sostiene il ricorrente che tale norma interviene in materia che attiene all'ordinamento civile ed alle norme processuali, riservata alla potestà esclusiva dello Stato, così violando il disposto dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera l), Cost. Inoltre – argomenta il ricorrente – poiché il soggetto che ha stipulato l'accordo ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 20 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), è la Regione e non anche i soggetti menzionati nella norma, la disposizione «è anche inapplicabile» e risulta irragionevole «perché priva di un concreto aggancio alla normativa statale di riferimento». Da ciò discenderebbe la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost.

Con riferimento alle questioni aventi ad oggetto il comma 1 dell'art. 12 della legge reg. n. 1 del 2009, la censura con cui lo Stato ha negato la potestà normativa della Regione nella materia de qua è fondata poiché, allo stato attuale della normativa regionale, non risultano sussistere tributi regionali «propri» (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione Campania) che possano essere considerati ai fini dell'agevolazione in questione; quindi la Corte ritiene che detta agevolazione si riferisce a tributi erariali, compresi i tributi regionali cosiddetti “derivati”, e cioè i tributi istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni.

In proposito, la giurisprudenza della Corte ha costantemente ed espressamente affermato che: a) in forza del combinato disposto del secondo comma, lettera e), del terzo comma e del quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 119 Cost., «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 37 del 2004); b) di conseguenza, fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, rimane precluso alle Regioni il potere di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato e di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali

(sentenze n. 102 del 2008; n. 75 e n. 2 del 2006; n. 397 e n. 335 del 2005; n. 37 del 2004); c) va considerato statale e non già “proprio” della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., il tributo istituito e regolato da una legge statale, ancorché il relativo gettito sia devoluto alla Regione stessa (sentenze n. 298 e n. 216 del 2009); d) la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e l'intervento del legislatore regionale è precluso anche solo ad integrazione della disciplina, se non nei limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenze n. 298 e n. 216 del 2009; n. 2 del 2006; n. 397 del 2005).

In forza di tali principi, l'art. 12, comma 1, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009 viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. È infatti innegabile che la previsione di un'agevolazione tributaria nella forma del credito di imposta applicabile a tributi erariali costituisce un'integrazione della disciplina dei medesimi tributi erariali, in relazione a presupposti (quali l'assunzione di persone che abbiano avuto residenza anagrafica nella Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di ulteriori requisiti) che non sono stabiliti – direttamente o su sua autorizzazione – dalla legislazione statale. Si realizza, così, una violazione della competenza legislativa in materia di «sistema tributario dello Stato» che il richiamato parametro costituzionale assegna in via esclusiva allo Stato.

Dall'accoglimento della censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. consegue l'assorbimento di tutte le ulteriori censure aventi ad oggetto il medesimo comma 1 dell'art. 12.

Secondo la Corte anche il comma 2 dell'art. 12 – nel prevedere la riserva di una quota dei fondi stanziati per il credito d'imposta regionale per gli investimenti ad imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da soggetti «con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania», titolari di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche ed in possesso, come già detto, di ulteriori requisiti – incide inevitabilmente sulla disciplina dei tributi erariali, non risultando tributi propri della Regione ai quali l'agevolazione in questione possa riferirsi. L'art. 12, comma 2, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009 va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché esso dispone nella materia dei tributi erariali, che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Dall'accoglimento di tale censura consegue l'assorbimento degli altri profili di violazione della Costituzione dedotti dal ricorrente per la medesima disposizione.

Infine, la Corte esamina la questione avente ad oggetto l'art. 25, comma 2, della legge reg. della Campania n. 1 del 2009.

Lo Stato assume che la norma in questione, prevedendo l'impignorabilità dei beni dei sopra menzionati enti sanitari e zooprofilattici, sottrae al regime dell'esecuzione forzata detti beni, in deroga al regime della responsabilità patrimoniale del debitore, violando così l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché incide nella materia dell'ordinamento civile, nella quale lo Stato ha potestà legislativa esclusiva.

La censura è fondata.

La Corte ha più volte affermato che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (ex plurimis, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005).

La disposizione censurata, nel disporre la suddetta impignorabilità, introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando «alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile» (sentenza n. 25 del 2007). La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale, restando assorbita ogni altra censura.

Turismo

Sentenza: 2006 n. 214

Materia: turismo

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost

Ricorrenti: Regioni Toscana, Campania, Veneto ed Abruzzo

Oggetto: artt. 5, commi 5, 7 e 9; 10, comma 10, 12 commi da 1 a 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80

Esito: 1) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nella parte in cui non prevede che le opere in esso previste debbano essere individuate seguendo il procedimento stabilito dall'art. 1 della 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);

2) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

Annotazioni: Le Regioni Toscana, Campania, Veneto ed Abruzzo, con distinti ricorsi, hanno impugnato alcune disposizioni del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

Le Regioni hanno lamentato, sostanzialmente, che le norme impuginate intervengono in una materia (quell del turismo) oggetto di competenza legislativa regionale residuale, prevedendo solo in maniera indeterminata la partecipazione regionale e sottoponendo comunque l'Agenzia Nazionale del Turismo (ex E.N.I.T.), istituita con la legge 21 dicembre 2001, n. 443, alle stesse, alla vigilanza del Ministro delle attività produttive (circostanza che potrebbe causare la vanificazione dell'attività svolta dai rappresentanti delle Regioni in seno all'Agenzia). Sarebbe sussistita, pertanto, violazione degli artt. 117 e 118 Cost..

Ai fini della decisione della questione, è stato rilevante l'esame dello schema del regolamento disciplinante l'attività dell'Agenzia sul quale è stata raggiunta l'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 14 dicembre 2005.

L'art. 2 del regolamento, nell'individuare le funzioni dell'Agenzia, dispone che questa «cura la promozione all'estero dell'immagine turistica unitaria italiana e delle varie tipologie dell'offerta turistica nazionale, nonché la promozione integrata delle risorse turistiche delle Regioni», «realizza le strategie promozionali a livello nazionale e internazionale e di informazione all'estero e di sostegno alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani», «svolge attività di consulenza e di assistenza per lo Stato, per le Regioni e per gli organismi pubblici in materia di promozione di prodotti turistici, individuando idonee strategie commerciali che permettano all'Italia di presentarsi in modo efficace sui mercati stranieri», «organizza servizi di consulenza, assistenza e collaborazione in favore di soggetti pubblici e privati, ivi compresi gli uffici e le agenzie regionali per promuovere e sviluppare processi indirizzati ad armonizzare i servizi di accoglienza e di informazione ai turisti ed anche, con corrispettivo, per attività promozionali e pubblicitarie, di comunicazione e pubbliche relazioni», «attuа forme di collaborazione con gli Uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli affari esteri».

La norma aggiunge che, per lo svolgimento delle predette funzioni, l'Agenzia elabora il piano di promozione triennale ed i relativi piani esecutivi annuali, da sottoporre all'approvazione del Ministro vigilante, sentita, per i soli piani triennali, la Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 4 del regolamento dispone, poi, che il Presidente dell'Agenzia è nominato con d. P. R. su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il consiglio di amministrazione è, a sua volta, nominato con decreto del Ministro delle attività produttive d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ed è composto dal presidente dell'Agenzia, dal coordinatore nazionale degli assessori regionali al turismo, dal direttore della Direzione generale per il turismo del Ministero delle attività produttive.

produttive e da altri tredici membri, di cui sei in rappresentanza delle Regioni, tre designati dalle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, tre dal Ministro delle attività produttive ed uno dall'Unioncamere (art. 5).

Anche il collegio dei revisori è nominato con decreto del Ministro delle attività produttive d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 6).

Da questa sintetica rassegna sono emersi due dati essenziali. Il primo attiene al coinvolgimento delle Regioni, quale risulta essere stato attuato in una forma incisiva, considerato che la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni è richiesta per la nomina di tutti gli organi dell'ente e che nel consiglio d'amministrazione, sui cui componenti che si aggiungono al Presidente (nominato anch'esso con l'intesa della predetta Conferenza), sono espressioni delle Regioni, quattro dello Stato ed altri quattro di associazioni sicuramente non riconducibili allo Stato (organizzazioni di categoria ed Unioncamere). Il secondo attiene ai limiti dell'attività dell'Ageas, essenzialmente rivolta all'elaborazione di attività promozionale dell'offerta turistica italiana sulla base di un'immagine unitaria della stessa.

Tanto premesso, ha ritenuto la Corte che l'iniziativa legislativa statale presentasse tutti i caratteri richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per la legittima attrazione a livello centrale di funzioni amministrative e disciplina relativa al loro esercizio.

In particolare, la Corte ha sottolineato che l'intervento legislativo dello Stato fosse giustificato dal rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e dall'estrema varietà dell'offerta turistica italiana.

Sentenza: 2007 n. 88

Materia: turismo

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 Cost

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 1, commi da 583 a 593 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006)

Esito: 1) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 586, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede che il regolamento interministeriale sia preceduto dall'intesa Stato-Regioni;

2) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 589, 590 e 591, della stessa legge n. 266 del 2005;

3) dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 583, 584, 585, 587, 588, 592 e 593, della medesima legge n. 266 del 2005

Annotazioni: La Regione Campania ha impugnato numerose norme della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), tra cui l'art. 1, commi da 583 a 593, sostenendo che essi, disciplinando in termini dettagliati gli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», sarebbero invasivi della competenza riservata alla Regione, titolare di una potestà legislativa primaria con riguardo alla «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio», oltre ad essere in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost. in quanto invasive della competenza esclusiva loro riservata in materia di turismo, e dunque in contrasto con l'art. 117, quarto e sesto comma, della Costituzione.

- Il comma 583 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 prevede la realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale e ne enuncia le caratteristiche. Secondo la Regione ricorrente esso inciderebbe in modo significativo sulla politica del turismo, di esclusiva spettanza regionale, e ciò ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., per la Regione Campania.

La questione non è fondata.

La disposizione impugnata, nell'anticipare le finalità dell'insieme normativo più sopra ricostruito, si limita, da una parte, ad indicare i possibili "promotori" dell'operazione turistica (meglio precisati dal successivo comma 586), dall'altra, ad individuare gli insediamenti turistici di qualità sia in quelli da realizzare su aree demaniali marittime

(escluse quelle destinate a finalità turistico-ricreative), sia in quelli risultanti dalla riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti.

In questi termini, non risultano pregiudicate le prerogative regionali le quali, lungi dal subire restrizioni, sono poste in grado di svilupparsi ulteriormente nel settore turistico, anche in aree demaniali marittime o in strutture preesistenti suscettibili di recupero.

- La disposizione contenuta nel comma 584 introduce un regime derogatorio (di favore) per la determinazione dei canoni di concessione. Questa, anziché seguire le regole contenute nella disciplina comune relativa alle concessioni demaniali marittime (di cui al decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime» convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494) fa rinvio all'atto di concessione (salve, nelle situazioni non contemplate nei commi impugnati, le disposizioni contenute nel codice della navigazione).

Questa disposizione, secondo la Regione Campania, non disconosce il diritto dominicale dello Stato di fissare i canoni di concessione ma ritiene illegittima la prevista ripartizione, in modo rigido e unilaterale, del canone percepito.

La questione non è fondata.

Il comma in esame non contiene disposizioni sulla procedura.

- Il comma 585 viene ritenuto, dalla Regione Campania, lesivo dell'art. 117, quarto comma, Cost. per la considerazione che la materia «industria alberghiera e turismo» appartiene alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

La questione non è fondata, in quanto la disposizione in esame si limita a completare la descrizione degli elementi identificativi degli insediamenti turistici di qualità che si intendono sviluppare. Essa integra, in tal modo, il disposto del precedente comma 583.

- Il comma 586, nell'individuare i soggetti abilitati alla presentazione delle proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici in questione, fa rinvio all'art. 10 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), concernente la partecipazione alle procedure di affidamento dei lavori pubblici, nonché ad apposito regolamento - da adottare con decreto interministeriale - per la definizione dei requisiti tecnici, organizzativi e finanziari.

Secondo la Regione Campania la norma in questione viola l'art. 117, sesto comma, Cost., sia perché la potestà regolamentare è attribuita allo Stato limitatamente alle materie di legislazione esclusiva elencate nel secondo comma del medesimo articolo (tra cui non figura il turismo), sia perché non prevede l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, condizione necessaria ove si ritenga che il principio di sussidiarietà giustifichi la competenza statale.

La questione è fondata.

La norma rinvia ad una fonte esclusivamente statale (il decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze, ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio) la fissazione dei criteri, ai quali la Regione - onerata comunque degli adempimenti istruttori sulla legittimazione dei promotori abilitati ad avviare il programma volto alla realizzazione degli insediamenti turistici in questione - resta vincolata, senza possibilità di interlocuzione.

Sotto questo profilo, il comma è illegittimo costituzionalmente nella parte in cui, in violazione dell'obbligo di leale collaborazione, non comprende anche la preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

- Il successivo comma 587 prescrive che le proposte, comprensive dello studio di fattibilità ambientale, del piano finanziario degli investimenti, dell'adeguamento del sistema complessivo dei servizi che interessano l'area, nonché della previsione di eventuali infrastrutture e opere pubbliche connesse, siano redatte secondo modelli definiti dal regolamento di cui al precedente comma 586.

La questione non è fondata.

La norma, riletta alla luce della declaratoria della parziale illegittimità costituzionale del comma 586, non è più lesiva delle prerogative regionali, contemplando l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

- Il comma 588 dispone che le proposte sono valutate dalle Regioni sotto il profilo della fattibilità e della qualità costruttiva, urbanistica e ambientale, nonché della qualità

progettuale, della funzionalità, del costo di gestione e di manutenzione, dei tempi di ultimazione dei lavori per la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture e opere pubbliche connesse. Aggiunge però, secondo la Regione Campania, in modo costituzionalmente illegittimo, che devono essere valutate in via prioritaria le proposte che prevedono il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dismessi.

La questione non è fondata.

A differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente, la disposizione, nella parte in cui impone alle Regioni criteri inderogabili di priorità nella valutazione di alcune determinate proposte, non è censurabile, dal momento che detti criteri rispondono all'esigenza di non compromettere la tutela dell'ambiente la quale appartiene in via esclusiva alla competenza statale (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s).

- Il comma 589 determina le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, mentre il comma 590 interferisce sull'*iter* negoziale del rapporto tra promotori, amministrazioni interessate e Regione, stabilendo la regola del silenzio assenso.

La Regione Campania denuncia la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto risultano ignorate le funzioni regionali di programmazione dello sviluppo del territorio e della propria economia. Le disposizioni appena richiamate non solo determinano le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, ma fissano anche i termini in cui esse debbono essere compiute.

La questione è fondata con riferimento ad entrambi i commi.

In sostanza, anche se lo Stato riconosce alla Regione un ruolo centrale nella valutazione delle proposte, le norme in esame finiscono poi col circoscriverne i margini di apprezzamento. Alla Regione, in altri termini, restano affidati compiti di mera istruttoria tecnica, attraverso un modulo organizzativo che richiama non la "nuova" potestà residuale della Regione, ma il vecchio schema dell'avvalimento d'ufficio.

In entrambi i casi, vengono trascurate le competenze regionali in tema di governo del territorio. Non v'è dubbio, infatti, che lo sfruttamento a fini turistici del demanio marittimo, attraverso la costruzione di strutture di notevoli dimensioni, incide di per sé significativamente sull'esercizio di quelle funzioni.

- Il comma 591 ricollega alla stipula dell'accordo di programma l'effetto di sostituire ogni altra autorizzazione, approvazione o parere, e di consentire la realizzazione e la gestione di tutte le opere contemplate nella proposta approvata, determinando le eventuali variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie. Esso viene impugnato dalla Regione Campania per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La questione è fondata.

La disposizione, di per sé, non è lesiva delle competenze esclusive regionali, limitandosi essa a delineare gli effetti giuridici dell'accordo di programma, nel rispetto della proposta approvata dalla Regione stessa, con l'indicazione del "limite esterno" costituito dal rispetto dei beni culturali la cui tutela appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera s, Cost.). Essa però, in quanto strettamente inserita in una procedura di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, non può che subire la stessa caducazione disposta per i due commi precedenti.

- Il comma 592 stabilisce che, nel caso di più proposte relative alla stessa concessione di beni demaniali, la Regione, prima della stipula dell'accordo di programma, indice una gara da svolgere con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara la proposta del promotore, secondo le procedure di cui all'art. 34-*quater* della legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni.

Il comma, che, nel ricalcare quest'ultima norma, riconosce alle "amministrazioni aggiudicatrici" il compito di indire la gara tra le proposte pervenute, rispettando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 21, comma 2, lettera b), della stessa legge, è ritenuto costituzionalmente illegittimo dalla ricorrente.

La questione non è fondata in quanto la caducazione dei commi 589, 590 e 591 rende inoperativa l'espressione "prima della stipula dell'accordo di programma".

Considerato che le Regioni figurano, nella normativa in esame, tra le "amministrazioni aggiudicatrici", certamente non può ledere le competenze regionali una norma che riproduce testualmente una legge già da tempo per esse in vigore.

- Il comma 593, per promuovere la realizzazione degli insediamenti turistici di qualità, stabilisce che i comuni interessati possono prevedere l'applicazione di regimi agevolati ai fini del contributo di cui all'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nonché l'esenzione, ovvero l'applicazione di riduzioni o detrazioni, dall'imposta comunale sugli immobili di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421).

La disposizione è censurata dalla ricorrente, sulla base dell'art. 117, quarto comma, Cost., sul presupposto che essa, invadendo un ambito di competenza legislativa regionale, primaria o esclusiva, consentirebbe ai comuni, in applicazione diretta della norma statale, di disapplicare leggi regionali vigenti.

La questione non è fondata.

L'art. 16, commi 1 e 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 attribuisce al consiglio comunale la competenza a stabilire l'entità del contributo, da corrisponderci ai comuni per il rilascio del permesso di costruire. Tale contributo è commisurato, oltre che al costo di costruzione, all'incidenza degli oneri di urbanizzazione stabilita, con deliberazione del consiglio comunale, in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce per classi di comuni in relazione a vari elementi (quali, l'ampiezza e l'andamento demografico dei comuni; le caratteristiche geografiche dei comuni; le destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti; i limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dell'art. 41-*quinques*, penultimo ed ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica»). Inoltre, ai sensi del successivo comma 9 dell'art. 16, il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle Regioni.

Nessuna delle descritte competenze regionali viene intaccata dal comma 593 il quale, nel riconoscere ai comuni interessati al programma di realizzazione degli insediamenti turistici di qualità la facoltà di adottare o meno - nell'ambito delle proprie competenze individuate dalla citata normativa statale - regimi contributivi agevolati, ne presuppone necessariamente la conformità ai parametri fissati dalle Regioni.

Università

Sentenza: 2006 n. 102

Materia: Promozione e valorizzazione delle università operanti sul territorio regionale campano

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: violazione dell'art. 117, comma sesto, della Costituzione, «in relazione all'art. 33, comma sesto, e all'art. 117, comma secondo, lettera *n*), della Costituzione».

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articoli 2, comma 2, lettere *b*) e *d*), e 3, comma 4, della legge della Regione Campania 20 dicembre 2004, n. 13 (Promozione e valorizzazione delle università della Campania);

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Campania 20 dicembre 2004, n. 13;

2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettera *d*), e 3, comma 4, della suddetta legge.

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, lettere *b*) e *d*), e 3, comma 4, della legge della Regione Campania 20 dicembre 2004, n. 13 (Promozione e valorizzazione delle università della Campania), lamentando la violazione dell'art. 117, comma sesto, della Costituzione, «in relazione all'art. 33, comma sesto, e all'art. 117, comma secondo, lettera *n*), della Costituzione».

Il Governo ha ritenuto che alcune disposizioni della legge incidessero sulla competenza legislativa e regolamentare attribuita in materia di università in via esclusiva allo Stato dagli

artt. 33, comma sesto, e 117, comma secondo, lettera *n*), della Costituzione, comprensiva, tra l'altro, della disciplina dei percorsi formativi e dei relativi titoli di studio, della programmazione universitaria e dello stato giuridico del personale docente e non docente.

In particolare, l'art. 2, comma 2, lettera *b*), della legge regionale, attribuendo alla programmazione regionale «l'istituzione ed il finanziamento di scuole di eccellenza e di *master*», avrebbe violato siffatta riserva di legge statale, ponendosi in contrasto con il principio dettato dall'art. 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), secondo cui i criteri generali dell'ordinamento degli studi dei corsi di diploma universitario, di laurea e di specializzazione sono definiti con uno o più decreti del Ministro dell'università. Norma attuata con l'emanazione del decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270 (Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica), che individua, tra l'altro, all'art. 3, «i corsi di studio e i titoli» rilasciati dalle università.

La Regione Campania si è costituita in giudizio, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza del ricorso, premettendo che, alla stregua di una lettura coordinata degli artt. 117 e 33 della Costituzione, alle università è costituzionalmente garantita la potestà di autoorganizzarsi in una cornice normativa definita dallo Stato, al quale dunque compete di definire i limiti entro i quali possa dispiegarsi la disciplina autonoma delle università e di dettare le norme generali sull'istruzione.

Al di fuori di tali profili, spetta alla Regione la potestà legislativa relativamente ad ogni altro aspetto della materia dell'istruzione, «ovviamente nel rispetto dell'autonomia universitaria», nell'esercizio di una competenza concorrente e, quanto alla formazione professionale, anche di una competenza esclusiva residuale.

- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera *b*), è stata dichiarata fondata nei termini di seguito precisati.

La Corte premetteva che la norma impugnata - in ragione tanto del suo tenore letterale quanto del suo inserimento in una legge espressamente finalizzata alla promozione e valorizzazione delle università della Campania - non può essere altrimenti interpretata se non nel senso che essa, nel quadro dello strumento di programmazione denominato programma triennale degli interventi, prevede (tra l'altro) l'istituzione da parte della Regione di nuovi corsi di studio universitario (scuole di eccellenza e *master*) e relativi titoli.

La stessa risultava essere, dunque, lesiva della competenza attribuita all'autonomia universitaria, ed andava dichiarata illegittima, nella parte in cui prevedeva l'istituzione di scuole di eccellenza e *master*;

- La questione relativa all'art. 2, comma 2, lettera *d*), è stata dichiarata infondata, sul presupposto

che la norma altro non esprime, infatti, se non l'impegno della Regione a recepire gli accordi di programma tra ministero, atenei e altri soggetti pubblici e privati nel proprio programma triennale di interventi finalizzati al raggiungimento degli scopi indicati all'art. 1 della legge. Ed è evidente come un siffatto impegno al rispetto dello strumento statale (accordo di programma) non possa comportare in quanto tale la denunciata violazione delle competenze statali.

- E' stata dichiarata priva di fondamento anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4. Il suddetto art. 3 dispone, al comma 1, che il comitato di indirizzo e programmazione, presieduto dall'assessore all'università e alla ricerca scientifica, «è composto da tre docenti universitari a tempo pieno, con esperienza di direzione e coordinamento maturata ai massimi livelli accademici». Il successivo comma 4, oggetto di impugnazione, stabilisce che «all'atto di accettazione della nomina e nel corso dell'espletamento del mandato i tre docenti universitari ordinari designati non possono ricoprire le funzioni di rettore, presidente di polo, preside di facoltà o altri incarichi di direzione accademica». La disposizione - nonostante l'equivocità del suo tenore letterale - va sicuramente interpretata, in coerenza del resto con la sua *ratio*, nel

senso che la titolarità degli incarichi di direzione accademica contemplati dalla norma stessa preclude la nomina a componente del comitato di indirizzo e programmazione, ma non viceversa.

Demanio

Sentenza: 2006 n. 90

Materia: concessioni demaniali

Giudizio: conflitto di attribuzioni

Limiti violati: lesivo delle attribuzioni regionali di cui agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, in data 12 marzo 2003, con la quale «si richiede al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto di Napoli di procedere agli adempimenti amministrativi relativi al rilascio delle concessioni demaniali in ambito portuale, considerando “ascritti alla competenza statale, oltre ai porti e alle aree ricomprese nella giurisdizione delle autorità portuali, anche i porti - di qualunque tipo - indicati nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995”»

Esito: 1) incompetenza dello Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ad attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici della Regione Campania;

2) annullamento, per l'effetto, della nota impugnata;

3) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge impugnata.

Annotazioni: La Regione Campania ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, impugnando la suindicata nota, deducendo che la stessa era lesiva delle attribuzioni regionali di cui agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione – sia in relazione al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), che al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) – nonché lesiva del principio di leale collaborazione. Tale atto, nella prospettiva della difesa regionale, si sarebbe posto in contrasto anche con il riparto delle competenze amministrative delineato dall'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998, nel testo risultante dalla modifica disposta dall'art. 9 della legge 16 marzo 2001, n. 88 (Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime), con il quale sono state conferite alle Regioni e agli enti locali funzioni amministrative relative, tra l'altro, «al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia» (comma 2, lettera l, primo inciso).

La Corte ha affermato che il nuovo assetto delle competenze, recato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei “porti turistici” nel d.P.C.m. del 1995 ai fini del riparto delle funzioni amministrative. E ciò per l'assorbente considerazione che la materia “turismo” è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione.

Alla luce di tale considerazione la Corte ha dichiarato che non spetta allo Stato attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici della Regione Campania.

Sentenza: 2011 n. 235

Materia: concessioni demaniali idriche, stabilimenti balneari e accesso alla battigia

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articoli 9, 70, 117, secondo comma lett. e), l) e s), e terzo comma della Costituzione

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, comma 1, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010), periodi terzo, quarto e quinto, lettera c) e ultimo capoverso, e 2 della legge regionale n. 11/2010.

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 4 gennaio 2011 (reg. ric. n. 1 del 2011), ha impugnato gli artt. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010), periodi terzo, quarto e quinto, lettera c) e ultimo capoverso, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010»), per violazione degli artt. 9, 70 e 117, commi primo, secondo, lettere e), m), l) e s), e terzo, della Costituzione. La disposizione censurata, quanto ai periodi terzo, quarto e quinto e alla lettera c), lederebbe gli artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), in materia di tutela del paesaggio, e terzo, in materia di governo del territorio, Cost. In particolare, essa detterebbe norme difformi dalla disciplina legislativa statale di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con particolare riguardo alla pianificazione paesaggistica (artt. 135 e 143) e al regime dell'autorizzazione paesaggistica (artt. 146 e 149). Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui riformula l'ultimo capoverso del comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale n. 2 del 2010. La disposizione, nel regolare l'accesso alla battigia, lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile. Successivamente alla presentazione del ricorso, con la legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - «Legge finanziaria regionale 2011»), la Regione Campania ha soppresso il comma 13 dell'art 1 della legge regionale n. 2 del 2010, abrogando così l'art. 1, comma 1, della legge censurata. Lo ius superveniens potrebbe consentire alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 153 e n. 89 del 2011). La norme censurate, tuttavia, nel disciplinare le strutture turistiche presso gli stabilimenti balneari, prevedono in gran parte misure di immediata efficacia, come, ad esempio, «la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare», oppure divieti, come nel caso della formula «[n]on è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia». Può, quindi, ragionevolmente presumersi che le disposizioni impuginate, nel periodo di tempo in cui sono state in vigore, abbiano trovato applicazione. Ne discende che la Corte si pronuncia su tutte le questioni promosse dal ricorrente con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge censurata.

Per la Corte le questioni sono fondate.

Per quanto riguarda le censure riferite ai periodi terzo, quarto e quinto, e alla lettera c) del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, la legge impugnata ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento alla tutela del paesaggio. La normativa censurata prevede sia deroghe alla pianificazione paesaggistica, sia apposite procedure di autorizzazione paesaggistica. Vi è, quindi, una invasione nella competenza legislativa statale, in quanto le disposizioni impuginate intervengono in materia di tutela del paesaggio, ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, e sono in contrasto con quanto previsto dal decreto legislativo n. 42 del 2004 (da ultimo, sentenze n. 101 del 2010 e n. 272 del

2009). Per la Corte la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni «non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenze n. 101 del 2010 e n. 232 de 2008). Peraltro, la normativa censurata si pone in contrasto con l'art. 146 - che regola il procedimento di autorizzazione paesaggistica - e con l'art. 149 - che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione - del decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché con l'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo n. 42 del 2004), che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità».

Parimenti fondata è la questione riguardante l'ultimo capoverso del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2010, secondo cui «[n]on è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati»; la battigia fa parte del demanio marittimo e la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale. La legislazione regionale non può disciplinare le modalità di accesso alla battigia, che sono regolate dal decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494.

Il ricorrente impugna, poi, l'art. 2 della legge della Regione Campania n. 11 del 2010 perché la disposizione, «nel fornire un'interpretazione delle norme relative al rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente, sottrae queste ultime dall'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) in quanto ritiene che le norme in questione siano «afferenti alle attività sanitarie»». La norma violerebbe gli artt. 70 e 117, commi primo e secondo, lettere e), m) e s), Cost.

La questione è fondata; l'art. 2 della legge censurata, nel disporre che le concessioni demaniali idriche sono «afferenti alle attività sanitarie», sottrae le relative attività all'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 59 del 2010. L'art. 7 di tale decreto, richiamato dalla norma impugnata, prevede, infatti, che le attività sanitarie siano sottratte all'applicabilità della direttiva 2006/123/CE, ma nulla stabilisce in materia di esclusione del demanio idrico. La disposizione censurata, pertanto, incide sulla disciplina relativa ai servizi nel mercato interno, che rientra nella competenza legislativa statale, in quanto è diretta a tutelare la concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.), assicurando il corretto e uniforme funzionamento del mercato.

Protezione civile

Sentenza: 2006 n. 82

Materia: protezione civile sul territorio

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 117, secondo comma, lettera g), e terzo comma, della Costituzione, nonché articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 4, comma 4, e 5, comma 5, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2004).

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2004), nella parte in cui

prevede che il Sindaco di Napoli provvede secondo le procedure e deroghe di cui alla ordinanza 11 luglio 2001, n. 3142 del Ministro dell'interno;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, della medesima legge della Regione Campania n. 8 del 2004, sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *g*), e terzo comma, della Costituzione e in relazione all'articolo 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 4, e 5, comma 5, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2004), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *g*), e terzo comma, della Costituzione, nonché in relazione all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Il ricorrente ha censurato l'art. 4, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2004, in quanto la norma pretenderebbe di (continuare ad) attribuire al Sindaco di Napoli i poteri commissariali previsti dall'ordinanza n. 3142/2001 del Ministro dell'interno, nonostante che in data 31 luglio 2004 sia venuto meno lo stato di emergenza decretato (e poi prorogato), in relazione al crollo di un edificio nel quartiere dell'Arenella della città di Napoli, dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2001, del 2 agosto 2002 e del 12 settembre 2003.

L'Avvocatura generale dello Stato ha evidenziato che la dichiarazione dello stato di emergenza (e la attribuzione, mediante ordinanze, di poteri derogatori della disciplina giuridica vigente), ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, rientra nella competenza del Consiglio dei ministri ed ha sostenuto che la previsione di questo articolo costituisca principio fondamentale della materia concorrente della protezione civile. Conseguentemente la disposizione regionale che espressamente riconosce al Sindaco di Napoli il potere di provvedere alla erogazione dei sussidi «secondo le procedure e deroghe di cui alla ordinanza» ministeriale sopra ricordata violerebbe un principio fondamentale di legge statale.

La Corte ha dichiarato la questione fondata, in quanto l'articolo 4, comma 4, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8, promulgata dopo la scadenza dello stato di emergenza (dichiarato dal Consiglio dei ministri in data 11 luglio 2001 e successivamente prorogato con decreti del 2 agosto 2002 e del 12 settembre 2003 fino al 31 luglio 2004), nello stanziare un contributo di 1.000.000,00 di euro a favore degli interventi di ripristino e ricostruzione previsti dall'ordinanza del Ministro dell'interno n. 3142 del 2001, ha previsto espressamente che il Sindaco di Napoli provvede «secondo le procedure e deroghe di cui all'ordinanza stessa».

In sostanza, l'impugnata norma continua ad attribuire al Sindaco di Napoli, dopo la scadenza dello stato di emergenza, il potere di gestire le somme concesse con il solo vincolo di destinazione allo scopo, legittimandolo, per il resto, a derogare alla legislazione statale e regionale vigente.

Ciò contrasta con l'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, il quale attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza in ipotesi di calamità naturali, e prevede che a seguito della dichiarazione di emergenza, e per fare fronte ad essa, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, il Ministro dell'interno possano adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Professioni

Sentenza: 2006 n. 424

Materia: musicoterapia

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 117, terzo comma

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, comma 1, lettera b), 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 17 ottobre 2005, n. 18 (Norme sulla musicoterapia e riconoscimento della figura professionale di musicoterapista).

Esito: 1) *dichiarata* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera b), 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 17 ottobre 2005, n. 18 (Norme sulla musicoterapia e riconoscimento della figura professionale di musicoterapista);

2) *dichiarata*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, degli artt. 1, 2, comma 1, lettera a), e 3 della medesima legge regionale.

Annotazioni. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e «per contrasto coi principi fondamentali delle leggi statali in materia di professioni», questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera b), 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 17 ottobre 2005, n. 18 (Norme sulla musicoterapia e riconoscimento della figura professionale di musicoterapista).

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione in quanto la legge regionale impugnata definisce la musicoterapia come «attività psico-pedagogica e socio-sanitaria di pubblico interesse», avente quale scopo «lo sviluppo e la riabilitazione di potenziali funzioni dell'individuo per il raggiungimento di una migliore integrazione sul piano intrapersonale e interpersonale e, conseguentemente, di una migliore qualità della vita» (art. 1). Essa, inoltre, qualifica il musicoterapista come «un soggetto in possesso di diploma superiore di secondo grado e con una buona conoscenza della musica, che ha svolto un corso triennale di impostazione multidisciplinare socio-psicopedagogico-medico-musicale e un tirocinio di un anno presso strutture pubbliche o convenzionate o del privato sociale, della formazione primaria e della riabilitazione, con supervisione clinica e di musicoterapia» (art. 2); dispone che il musicoterapista svolge funzioni di prevenzione, di riabilitazione e socio-sanitarie (art. 3); istituisce, presso l'assessorato alla sanità della Regione Campania, «il registro professionale regionale dei musicoterapisti al quale possono iscriversi coloro che hanno superato il corso per la formazione di musicoterapisti e che hanno effettuato il tirocinio professionale di almeno trecento ore o un anno presso centri specializzati pubblici o privati, con supervisione clinica e di musicoterapia» (art. 5).

E' evidente, secondo la Corte, che la legge impugnata definisce un nuovo profilo professionale in materia sanitaria, essendo il musicoterapista un soggetto che esegue un particolare tipo di terapia al fine di prevenire o curare le conseguenze di determinati disturbi psichici o fisici. L'art. 117, terzo comma, Cost., include la materia delle professioni tra quelle oggetto di competenza legislativa concorrente e la Corte ha più volte affermato che, rispetto ad essa, debbono ritenersi riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006; n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005), sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006), sia l'istituzione di nuovi albi (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005). Da simili principi - discende l'illegittimità delle disposizioni della legge Regione Campania n. 18 del 2005.

Non si può pervenire a conclusione diversa, come sostenuto dalla Regione Campania, facendo leva sulla disciplina introdotta dalla recente legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali).

Pur tralasciando ogni considerazione circa l'effettiva rilevanza di questa legge nel giudizio di legittimità costituzionale che ci occupa, si osserva che essa, nel definire le professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, stabilisce che tali sono «quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2000, n. 251, e del decreto del Ministro della sanità 29 marzo 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 118 del 23 maggio 2001, i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione» (art. 1, comma 1).

Resta così confermata l'illegittimità delle norme regionali impuginate, poiché il musicoterapista svolge funzioni che la stessa legge della Regione Campania n. 18 del 2005 qualifica di natura preventiva, riabilitativa e socio-sanitaria e dunque, funzioni che presentano i caratteri che, a norma dell'art. 1, comma 1, della legge n. 43 del 2006, sono propri delle attività espletate da coloro che esercitano professioni sanitarie. L'intera legge regionale in esame è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificamente censurate dal ricorrente e pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la declaratoria di illegittimità costituzionale deve essere estesa, in via consequenziale, anche agli artt. 1, 2 comma 1, lettera a), e 3, non oggetto di impugnazione.

Sentenza: 2007 n. 289

Materia: professioni sanitarie

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 32, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e principio di leale collaborazione, dell'art. 2, comma 5, della legge 1° febbraio 2006, n. 43

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 2, comma 5, della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali)

Esito: dichiarata cessata la materia del contendere;

Annotazioni. - La Regione Campania ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dell'art. 2, comma 5, della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali), nella parte in cui, integrando la disposizione contenuta nell'art. 3-*bis*, comma 3, lettera *b*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), ha previsto fra i requisiti per poter aspirare alla nomina a direttore generale di una Azienda sanitaria locale - in alternativa alla esperienza almeno quinquennale di direzione tecnica o amministrativa in enti, aziende, strutture pubbliche o private in posizione dirigenziale con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie - l'aver espletato «mandato parlamentare di senatore o deputato della Repubblica nonché di consigliere regionale».

Secondo la Regione ricorrente la norma impugnata, oltre ad essere irragionevole, avrebbe violato le competenze regionali in materia di organizzazione degli enti regionali. In via logicamente subordinata la ricorrente ha dedotto altresì la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la disciplina *de qua* sarebbe stata introdotta in assenza di previa intesa in seno alla Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome.

La Corte ha rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, è entrato in vigore l'art. 1, comma 24-*novies*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri), convertito, con modificazioni, con legge 17 luglio 2006, n. 233, attraverso il quale, nel testo risultante a seguito della legge di conversione, è stata disposta la soppressione, nell'art. 3-*bis*, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 502 del 1992, delle parole in esso introdotte con la disposizione oggetto della presente questione di costituzionalità.

Poiché, per effetto di tale soppressione, si è determinata la completa eliminazione della disposizione impugnata e la preclusione di qualunque sua futura applicazione, considerato che, secondo quanto riferito dalla difesa della ricorrente Regione sia nella memoria illustrativa che in sede di discussione orale, la disposizione oggetto della presente questione non ha avuto, durante il breve periodo della sua vigenza, alcuna applicazione nel territorio della Campania (si veda la [sentenza n. 345 del 2004](#)), può ritenersi venuta meno ogni ragione della controversia e deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Pertanto, è stata dichiarata cessata la materia del contendere.

Sentenza: 2013 n. 91

Materia: avvocatura regionale

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, Cost.

Ricorrente: Tar Campania (sezione terza)

Oggetto: art. 29 commi 1 e 2 della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 29 commi 1 e 2 della l.r. 1/2009

Annotazioni: il Tribunale amministrativo regionale per la Campania (sezione terza) ha sollevato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 29 della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009), che abilita l'avvocatura regionale a svolgere attività di consulenza e a patrocinare in giudizio per gli enti strumentali della Regione e per le società il cui capitale è interamente sottoscritto dalla Regione e, allo scopo, consente la stipula di convenzioni tra la Giunta regionale da un lato, e gli enti strumentali e le singole società dall'altro, per regolare, in particolare, le modalità attraverso cui può essere richiesta l'attività dell'avvocatura regionale, quantificando anche i relativi oneri. La disposizione regionale censurata contrasterebbe con l'art. 3, secondo comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successivamente modificato dalla legge 23 novembre 1939, n. 1949 (Modificazioni alla legge forense), che prevede l'incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato con qualunque impiego o ufficio retribuito a carico del bilancio dello Stato o degli enti pubblici, stabilendo un principio derogabile, per quanto riguarda gli avvocati degli uffici legali di tali enti, solo per le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale i professionisti prestano la loro opera e a condizione che siano iscritti nell'elenco speciale annesso agli albi professionali, ai sensi del medesimo art. 3, quarto comma, lettera b). La norma regionale estenderebbe illegittimamente le ipotesi di deroga alle incompatibilità previste dal legislatore statale, consentendo all'avvocatura regionale di svolgere attività di consulenza e di patrocinare in giudizio per enti diversi da quello d'appartenenza, dunque al di fuori di quanto consentito dalla normativa statale. Detta disposizione regionale, pertanto, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che affida alla competenza legislativa statale la determinazione dei principi fondamentali in materia di professioni, tra cui rientrerebbe il menzionato art. 3 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933.

Nel merito, la questione è fondata. La disciplina delle incompatibilità della professione forense è oggetto di legislazione statale sin dall'art. 3, secondo comma, del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, che prevede che l'esercizio della professione di avvocato «è incompatibile con qualunque impiego o ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato [...] ed in generale di qualsiasi altra Amministrazione o istituzione pubblica». Tale rigoroso regime di incompatibilità è derogabile, per quanto riguarda gli avvocati afferenti agli uffici legali degli enti pubblici, solo «per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera» e a condizione che siano iscritti nell'elenco speciale annesso agli albi professionali, secondo quanto stabilito dall'art. 3, quarto comma, lettera b), del medesimo regio decreto-legge n. 1578 del 1933. Tali disposizioni sono state oggetto di interpretazione restrittiva da parte della Corte di cassazione, anche a sezione unite, nella cui giurisprudenza si rinviene un orientamento consolidato, che attribuisce alla deroga prevista dall'art. 3, quarto comma, lettera b), del regio decreto-legge citato, carattere di norma eccezionale, stante appunto la sua natura derogatoria rispetto al principio generale di incompatibilità. Tale previsione è stata perciò assoggettata a regole di stretta interpretazione e ritenuta insuscettibile di applicazione analogica (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite, 19 agosto 2009, n. 18359; 14 marzo 2002, n. 3733; 15 dicembre 1998, n. 12560; 26 novembre 1996, n. 10490). In forza dei suddetti vincoli interpretativi si è reputato, tra l'altro, che gli avvocati dipendenti da enti pubblici siano tenuti a svolgere attività professionale solo in relazione agli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera, non essendo consentito ritenere "propri" dell'ente pubblico datore di lavoro le cause e gli affari di un ente diverso, dotato di distinta soggettività. Del tutto coerente con detti orientamenti consolidati sul piano

giurisprudenziale è l'intervento del legislatore statale che, ridisciplinando la professione forense con la legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), ha anzitutto ribadito il regime d'incompatibilità della professione d'avvocato con qualsiasi attività di lavoro subordinato, anche se con orario limitato (art. 18, comma 1, lettera d), e ha poi precisato le condizioni nel rispetto delle quali, in deroga al principio generale di incompatibilità, è consentito agli avvocati degli uffici legali istituiti presso gli enti pubblici svolgere attività professionale per conto dell'ente di cui sono dipendenti (artt. 19 e 23). Per quanto rileva nell'ambito del presente giudizio, gli avvocati dipendenti di enti pubblici sono abilitati alla «trattazione degli affari legali dell'ente stesso», a condizione che siano incardinati in un ufficio legale stabilmente costituito e siano incaricati in forma esclusiva dello svolgimento di tali funzioni. La sopravvenuta nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense non ha, dunque, mutato il quadro di riferimento rilevante nel presente giudizio, né, in particolare, ha inciso sui parametri interposti del giudizio di legittimità costituzionale, consentendo, dunque, a questa Corte di trattenere la questione per deciderla nel merito (ex multis, sentenza n. 12 del 2007). La nuova disciplina legislativa statale, infatti, conferma i principi evocati nell'ordinanza di rimessione, e semmai li precisa ulteriormente, in continuità con gli orientamenti giurisprudenziali da tempo maturati.

La normativa regionale censurata, consentendo agli avvocati regionali di svolgere attività di patrocinio in giudizio e di consulenza anche a favore di enti strumentali della Regione e di società il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dalla Regione, amplia la deroga al principio di incompatibilità, prevista dal legislatore statale esclusivamente in riferimento agli affari legali propri dell'ente pubblico di appartenenza, e pertanto si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, la norma secondo cui gli avvocati dipendenti possono patrocinare per l'ente di appartenenza - e solo per esso - non è suscettibile di estensione da parte del legislatore regionale, ma rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia delle professioni, affidato alla competenza del legislatore statale.

Non è, del resto, condivisibile, per la Corte, l'argomento prospettato dalla Regione resistente in virtù del quale il legislatore regionale avrebbe agito entro i confini delle competenze ad esso spettanti in materia di professioni: sul punto la giurisprudenza della Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle professioni «è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (ex multis, sentenze n. 300 e n. 131 del 2010, n. 93 del 2008). La legge regionale impugnata, riguardando il sistema delle incompatibilità professionali, si spinge in un ambito che non si presta a modulazioni sulla base di specificità territoriali. D'altra parte, l'apprezzabile finalità di contenimento della spesa pubblica che la Regione dichiara di voler perseguire con la legislazione in esame non giustifica l'invasione da parte della Regione della sfera riservata al legislatore statale, ma potrà semmai essere tenuta in considerazione da quest'ultimo.

Né vale argomentare che il legislatore statale abbia talora previsto alcune ipotesi nelle quali gli avvocati di enti pubblici possono prestare la propria attività a favore di enti diversi da quello di appartenenza. Infatti, tali ipotesi sono state determinate dal medesimo legislatore statale, titolare, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., della competenza legislativa di principio in materia di professioni. In questo ambito, relativo al regime dell'incompatibilità tra la professione forense e le attività di lavoro subordinato, l'ampliamento del campo di applicazione delle deroghe è sempre possibile, ma può essere effettuato solo ad opera del legislatore statale.

Tutela dell'ambiente

Sentenza: 2009 n. 314

Materia: gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: all'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, oltre che all'art. 81 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: l'art. 1, comma 1, lettere c), e) e m), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"),

Esito: 1) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"), nella parte in cui abroga la lettera p) dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati);

2) dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della medesima legge della Regione Campania n. 4 del 2008, nei sensi di cui in motivazione;

3) dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della stessa legge della Regione Campania n. 4 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Annotazioni: il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere c), e) e m), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, oltre che all'art. 81 del Trattato che istituisce la Comunità europea. La censura si articola in tre profili, rispettivamente attinenti alle tre lettere citate del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale: i primi due con stretta attinenza alla tutela ambientale, il terzo anche con riguardo ai principi europei della concorrenza.

Sotto un primo profilo, è censurata la lettera c) del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2008, nella parte in cui, sostituendo l'art. 8 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), ha comportato ora che la lettera f) del comma 1 di quest'ultimo preveda la competenza della Provincia nell'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero (oltre che di smaltimento) dei rifiuti, in contrasto con l'art. 197, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che, alla lettera d), con riguardo alla localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti, consente alle Province la sola individuazione delle zone non idonee ad ospitarli, ma non anche delle zone idonee. Per la localizzazione degli impianti di smaltimento, invece, è possibile l'individuazione sia delle zone idonee che non idonee. Il contrasto con la disciplina statale comporta lo sconfinamento della Regione nella potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In ordine alla riferita censura, va disattesa, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione resistente, secondo cui la nuova norma costituirebbe la riproduzione di quanto già disposto dalla norma sostituita. In realtà, l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti, pur prevista dalla lettera d) dell'art. 8 della precedente legge n. 4 del 2007, era soggetta al termine di giorni 90 dall'entrata in vigore della legge stessa, mentre la nuova lettera f) fa decorrere il termine dall'approvazione del piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

È stato ritenuto che la sostanziale riapertura del termine ed il suo aggancio ad una decorrenza mobile, facciano rinascere l'interesse dello Stato a scongiurare l'individuazione di ulteriori zone idonee al trattamento dei rifiuti da parte delle Province della Regione Campania, rispetto al quadro complessivo delle localizzazioni degli impianti, determinatosi alla scadenza del termine originario.

Nel merito, la questione non è stata ritenuta fondata.

La disciplina statale dei rifiuti, collocandosi nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le

Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Resta, peraltro, ferma la competenza delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali: infatti, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, vengono in rilievo altre materie, per cui la competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (da ultimo, sentenza n. 249 del 2009).

La localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio, nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali (fissati in attuazione dell'art. 195 del d.lgs. n. 152 del 2006), che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, attiene al "governo del territorio".

La disposizione impugnata si propone di disciplinare la localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti: nel dettare tale norma, la Regione ha esercitato la propria competenza legislativa, che afferisce all'uso del proprio territorio (analogamente, vedi sentenza n. 103 del 2006), abilitando la Provincia, in quanto ente deputato dalla legislazione statale ad esercitare le funzioni in tema di "difesa del suolo" (art. 197 del d.lgs. n. 152 del 2006), ad individuare le aree per la localizzazione degli impianti, secondo una valutazione urbanistica complessiva del territorio provinciale, che muove dalle previsioni del piano territoriale di coordinamento, anche perché la stessa normativa statale riconosce che «il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati» (art. 199, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Né vale obiettare che la norma impugnata non si è limitata ad abilitare la Provincia all'individuazione delle zone "non idonee", come previsto dall'art. 197, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 152 del 2006, estendendone il potere alla ricognizione delle zone "idonee": il che sarebbe possibile riguardo alla localizzazione degli impianti di smaltimento, e non anche di quelli di recupero.

Appare chiaro che la disciplina statale, proprio in quanto concepita in vista della fissazione di prescrizioni minime di tutela ambientale (come l'art. 3-quinquies del d.lgs. n. 152 del 2006 ribadisce), differenzia l'attività di smaltimento dei rifiuti, per la quale ritiene necessario individuare anche le zone idonee, da quella di recupero, per la quale la Provincia opera la ricognizione almeno delle zone non idonee. Ciò non toglie che, anche in vista della localizzazione degli impianti di recupero, nell'ambito di una più compiuta integrazione dei valori ambientali con le caratteristiche del territorio, la Provincia possa individuare, nell'ambito del piano regionale, anche le zone idonee ad ospitare tale specifica attività di trattamento dei rifiuti.

In conclusione, la disciplina dettata dalla disposizione regionale risponde ad esigenze di coordinamento territoriale e non appronta una disciplina dei rifiuti di minor rigore rispetto a quella statale.

Sotto un secondo profilo il ricorrente assume l'illegittimità della lettera e) dello stesso art. 1, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008, che ha abrogato la lettera p) dell'art. 10, comma 2, della precedente legge n. 4 del 2007, nel senso che il piano regionale di gestione dei rifiuti non debba più contenere «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani», in contrasto con quanto disposto dall'art. 199, lettera m), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La questione è stata ritenuta fondata.

Si può ritenere che solo in relazione alla complessità programmatica del piano di gestione del ciclo integrato dei rifiuti di competenza regionale (si vedano, in correlazione, le previsioni in ordine alla limitazione nella produzione dei rifiuti, al loro riutilizzo, la distinzione tra le tipologie di rifiuti da smaltire e recuperare, le tecniche di gestione, ecc.), il primario obiettivo dell'autosufficienza nella gestione dei rifiuti può essere perseguito.

Se è vero che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di "ambiti territoriali ottimali" (art. 200 del d.lgs. n. 152 del 2006), pure al fine di perseguire l'obiettivo di raggiungere, nell'arco di cinque anni dalla sua costituzione, l'autosufficienza di smaltimento all'interno di ogni ambito (art. 201, comma 5), tuttavia, imprescindibilmente, ciò è possibile attraverso l'unità d'indirizzo che solo la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento può assicurare (art. 199, comma 3, lettera m). Il livello di amministrazione

inferiore, del resto, costituito dai Comuni e, quanto ai rifiuti urbani, dalle Autorità d'ambito (art. 201 del d.lgs. n. 152 del 2006), interviene in sede di consultazione da parte della Regione (art. 199, comma 1), che redige il piano con intento di unità programmatica.

Alla dimensione organizzativa, articolata sugli "ambiti territoriali ottimali" (ATO), il Codice dell'ambiente aggiunge, quale sintesi programmatica, che il servizio è comunque regionale (e non extraregionale), e pretende che i singoli piani di gestione contengano misure atte a promuovere la regionalizzazione. Si tratta quindi di un *quid pluris* che, con l'abrogazione della lettera p) dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2007, è venuto a mancare nella legislazione regionale campana, pur nella legittimità dell'articolazione del servizio su ambiti territoriali. Tale impostazione unitaria della pianificazione al livello individuato dal legislatore statale, assunta a valore imprescindibile, non è derogabile dal legislatore regionale, conseguendone l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che il piano regionale di gestione rifiuti non contenga anche le misure atte a promuovere la regionalizzazione nella raccolta, cernita, smaltimento dei rifiuti.

La dichiarazione di illegittimità della norma ha l'effetto di ripristinare la lettera p) abrogata.

L'ultima censura sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri attiene alla violazione dei principi comunitari sulla concorrenza, oltre che allo sconfinamento nella competenza esclusiva statale in materia di ambiente e di tutela della concorrenza, che sarebbe insita nella lettera m) dello stesso art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 4 del 2008.

La norma, modificando l'articolo 20 della legge regionale n. 4 del 2007, prevede come unica modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, da parte della Provincia «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale», quella dell'affidamento ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico.

L'affidamento dei servizi ad enti partecipati è materia su cui, frequentemente, si è pronunciata la Corte di giustizia europea. Orbene è necessario riferirsi ai principi di tutela della concorrenza, elaborati da quella giurisprudenza in attuazione del Trattato CE, atteso che le norme comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 62 e n. 102 del 2008). In più, la nozione di "concorrenza" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - alla quale è riconducibile, come si dirà oltre, la disciplina degli appalti pubblici e della scelta del contraente - non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, con la conseguenza che la normativa interna si uniforma a quella comunitaria di cui costituisce attuazione (sentenza n. 401 del 2007).

L'attività contrattuale della pubblica amministrazione, attraverso la quale assicurare l'opera necessaria alla prestazione dei servizi, non s'identifica in una materia a sé, ma rappresenta attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica.

Riguardo alla fase procedimentale che precede la stipulazione del contratto di appalto, il titolo di legittimazione prevalente che viene in rilievo è costituito dalla tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 401 del 2007 e 160 del 2009).

Il dibattito che ha interessato, anche di recente, questa Corte, si è sviluppato intorno ai presupposti in ordine ai quali fosse possibile ritenere l'amministrazione appaltante non tenuta all'esperimento delle procedure di evidenza pubblica, sia attraverso articolazioni dell'amministrazione stessa, sia attraverso enti dotati di propria soggettività, ma in qualche modo assoggettati al controllo dell'ente pubblico, trattandosi, in sostanza, di stabilire se il soggetto in house possa considerarsi "attivo" sul mercato in ragione della rilevanza esterna dell'attività di impresa svolta (da ultimo, sentenze n. 326 e n. 439 del 2008).

La problematica cui si è dianzi accennato appare estranea alla questione sollevata dal ricorso in epigrafe, dato che la disposizione impugnata, anche per effetto dell'interpretazione cui la resistente Regione Campania dichiara di attenersi, non pone in discussione la necessità della gara, ma pare limitarne la partecipazione solo «a soggetti a totale o prevalente capitale pubblico».

La questione è stata ritenuta fondata.

La circostanza che la Provincia affidi il servizio di gestione integrata dei rifiuti «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica», secondo il disposto dell'art. 20 della legge della Regione Campania n. 4 del 2007 (come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera m, della successiva legge n. 4 del 2008), non toglie che le regole comunitarie

della concorrenza debbano essere effettivamente rispettate e che la restrizione della partecipazione ad una gara ai soli soggetti a partecipazione pubblica (non rileva se totale o prevalente), sia lesiva dei principi della concorrenza.

Né rileva che la violazione del Trattato CE debba essere inquadrata nell'ambito specifico dei principi di non discriminazione - comunque riconducibili all'essenza stessa del mercato concorrenziale - come più volte la Corte di giustizia ha riconosciuto (vedi, di recente, sentenze 18 dicembre 2007, in causa C-357/2006, e 16 dicembre 2008, in causa C-213/2007). Il fatto è che emerge palese la violazione della normativa statale di recepimento delle direttive comunitarie, che fanno della competizione libera e trasparente l'elemento imprescindibile della disciplina degli appalti pubblici. Si legge al punto 4 del considerando della direttiva 2004/18/CE che «gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché la partecipazione di un offerente che è un organismo di diritto pubblico a una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico non causi distorsioni della concorrenza nei confronti di offerenti privati».

L'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che l'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la normativa vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali): quest'ultima norma, che pure consente la gestione dei servizi pubblici locali mediante il ricorso a società partecipate, si propone esplicitamente di disciplinare le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali a tutela della concorrenza, ed è inderogabile.

La competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprende anche la disciplina delle procedure negoziate. La indicazione dei rigorosi presupposti che autorizzano il ricorso a tali procedure si inserisce in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, che consente la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale (da ultimo, sentenza n. 160 del 2009).

La stessa qualificazione degli esecutori di lavori pubblici e l'individuazione dei criteri di ammissione alla gara non può non modellarsi sulle corrispondenti norme 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) (sentenza n. 411 del 2008).

Questa Corte ha costantemente affermato che le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, in relazione agli ambiti di legislazione sui contratti della pubblica amministrazione riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (tra le altre, sentenza n. 322 del 2008 e n. 431 del 2007, quest'ultima relativa alle norme sugli appalti pubblici nella legislazione regionale della Campania). Ne consegue l'illegittimità costituzionale della normativa regionale impugnata, che, nella parte in cui riserva solo a determinati soggetti la partecipazione alle gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, detta una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riducendo l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della legge regionale n. 4 del 2008, ha l'effetto di ripristinare il precedente testo dell'art. 20, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2007, ferma restando, però, la competenza della Provincia nell'affidamento del servizio, individuata quale "autorità d'ambito".

Sentenza: 2010 n. 1

Materia: acque minerali e termali

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.,

Ricorrente: Presidenza del Consiglio

Oggetto: artt. 33, comma 10, 44, comma 8, e 45, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente)

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente);

dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 33, comma 10, e 45 della predetta legge della Regione Campania n. 8 del 2008.

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 33, comma 10, 44, comma 8, e 45, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente).

- L'art. 33, comma 10, denunciato stabilisce: «Non sono assoggettate a valutazione di impatto ambientale o valutazione di incidenza i rinnovi delle concessioni in attività da almeno cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge». È stata prospettata la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost..
- L'art. 44, comma 8, censurato prevede: «Le concessioni perpetue date senza limite di tempo, in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto n. 1443/1927, sono prorogate per cinquanta anni dall'entrata in vigore della presente legge, e le relative subconcessioni per venti anni, salvo che rispettivamente il concessionario o il subconcessionario non siano incorsi in motivi di decadenza. Alla scadenza suddetta è applicata la presente legge». E' stato dedotto il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché verrebbe leso il principio posto dall'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel sostituire il primo comma dell'art. 21 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), ha stabilito: «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

L'art. 45 denunciato recita: «Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge i concessionari che hanno effettuato una nuova captazione di acque già oggetto di concessione in data anteriore al 31 dicembre 2005, senza la preventiva autorizzazione, presentano apposita istanza di sanatoria con le modalità previste nel regolamento di attuazione. Essi sono altresì tenuti al pagamento della sanzione di euro 15.000,00 previa acquisizione dei pareri delle amministrazioni interessate». E' stata addotta la violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.. In via preliminare, è stato rilevato dalla Corte che il legislatore regionale, successivamente alla proposizione al ricorso statale, è intervenuto sulle disposizioni impugnate con la legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 8 (Modifica alla legge regionale 29 luglio 2008, n. 8 - Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente). In particolare, con l'art. 1, comma 1, lettera e), della citata legge regionale n. 8 del 2009 è stato abrogato il comma 10 dell'art. 33 della legge regionale n. 8 del 2008. Inoltre, con l'art. 1, comma 1, lettera l), della stessa legge regionale n. 8 del 2009 è stato sostituito il comma 8 dell'art. 44 ed il nuovo testo della disposizione è il seguente: «Le concessioni perpetue date senza limite di tempo, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno durata di cinquanta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e le relative subconcessioni hanno durata di venti anni, salvo che rispettivamente il concessionario o il subconcessionario non incorrano in motivi di decadenza». Infine, tramite l'art. 1, comma 1, lettera n), della medesima legge regionale n. 8 del 2009 è stato abrogato l'art. 45 della legge regionale n. 8 del 2008. Ne consegue che, alla luce dell'abrogazione delle disposizioni anzidette, sopravvenuta al ricorso statale, e del fatto che la normativa già oggetto di impugnazione non ha avuto, nel frattempo, concreta attuazione (tra le altre, sentenze n. 234 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 438 del 2008), sulle questioni relative ai citati artt. 33, comma 10, e 45 della legge regionale n. 8 del 2008 è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere. La Corte ha affermato che analoga declaratoria di cessazione della materia del contendere non può essere adottata quanto alla denuncia dell'art. 44, comma 8; disposizione,

quest'ultima, che, oltre ad aver trovato applicazione (come risulta dalla stessa nota regionale innanzi richiamata), è stata non già abrogata, ma sostituita con una nuova norma, la quale non rende soddisfazione alle ragioni fatte valere con il ricorso, posto che fissa la durata delle concessioni che all'atto di entrata in vigore della legge regionale n. 8 del 2008 erano "perpetue" in cinquanta anni (e cioè individuando lo stesso periodo di durata della proroga stabilita dalla norma sostituita) e non già in trenta anni, secondo quanto previsto dalla normativa statale invocata dal Governo (art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Nel merito, la questione di costituzionalità dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania n. 8 del 2008, è apparsa fondata. E' stato posto in evidenza che il bene della vita "acque minerali e termali" va considerato da due distinti punti di vista: quello dell'uso o fruizione e quello della sua tutela (tra le altre, sulla distinzione tra tutela e fruizione, sentenza n. 105 del 2008). L'ordinamento italiano, per lungo tempo, si è occupato soltanto del primo aspetto, come dimostra, del resto, il testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con r.d. n. 1775 del 1933, il quale si occupa di concessioni di piccole e grandi derivazioni, ma non di tutela dell'acqua. Ed è in questo contesto che si poneva la disposizione dell'art. 117 Cost., nel testo anteriore alla modifica costituzionale del Titolo V della parte seconda, là dove si leggeva che le "Acque minerali e termali" sono di competenza concorrente delle Regioni. L'emersione del problema ambientale ha, poi, spinto il legislatore ordinario a provvedere anche alla tutela delle acque, ed il vigente d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 144, comma 1, sancisce che «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», mentre l'ultimo comma dello stesso articolo stabilisce che «Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato». Il riparto delle competenze, è agevole dedurlo, dipende proprio dalla sopra ricordata distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. Di detta tutela ambientale dà inconfutabile conferma l'art. 97 del decreto legislativo n. 152 del 2006, secondo il quale: «Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'art. 121». In altri termini, le concessioni di acque minerali e termali, e cioè i provvedimenti amministrativi che riguardano la loro utilizzazione, devono osservare i limiti di tutela ambientale posti dal Piano di tutela delle acque, in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico, secondo quanto dispone il comma 3 del citato art. 144 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico, come prevedono l'art. 145 ed il comma 6 dell'art. 96 dello stesso decreto legislativo. Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (da ultimo: sentenza n. 225 del 2009 e sentenza n. 105 del 2008, citata).

In questa ottica si colloca, peraltro, la sentenza n. 168 del 2008 di questa Corte, la quale, pur avendo individuato come di competenza residuale delle Regioni la materia "acque minerali e termali", ha posto concretamente l'attenzione sulla disciplina statale denunciata come invasiva di detta competenza regionale [il comma 1284 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sull'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un fondo di solidarietà «finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale»]. Si è ritenuta, così, interessata non già la anzidetta materia, bensì «un plesso di altre materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale» e, tra queste, anche quella «della "tutela dell'ambiente", di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in quanto, avendo il fine di finanziare progetti diretti a favorire l'accesso alle risorse idriche, incide sulle interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" e, quindi, dell'ambiente, inteso come "sistema" [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenza n. 378 del 2007; ordinanza n. 144 del 2007). In questo quadro va scrutinata, secondo la Corte, la denuncia dell'art. 44, comma 8, della legge della Regione Campania n. 8 del 2008 riguardante la fissazione

della proroga cinquantennale per le concessioni perpetue in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno). La norma è rubricata come "transitoria", nel senso che alla scadenza dei cinquanta anni trova applicazione il comma 4 dell'art. 4 della stessa legge regionale n. 8 del 2008, e cioè la previsione di durata delle concessioni per un periodo compreso tra quindici e trenta anni.

È stato sottolineato, in proposito, che la norma interposta di cui all'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, intervenendo sull'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933, ha stabilito: «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79». Alla luce della disciplina innanzi ricordata e dell'orientamento espresso dalla Corte in ordine alla materia della "tutela dell'ambiente", è stato affermato che anche il principio di temporaneità delle concessioni di derivazione e la fissazione del loro limite massimo ordinario di durata in trenta anni (salvo specifiche ed espresse eccezioni), senza alcuna proroga per le concessioni perpetue in atto, rappresentino livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale e che fungono da limite alla legislazione regionale (sentenze n. 61 del 2009 e n. 225 del 2009).

Sentenza: 2010 n. 67

Materia: miniere, cave e torbiere

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio

Oggetto: legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14 (Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive)

Esito: dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14 (Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive)

Annotazioni: il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollecitato la declaratoria di illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 45 del 10 novembre 2008, recante «Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive».

La legge, che consta di soli due articoli, prevede, all'art. 1, comma 1, che, nelle more della completa attuazione del Piano regionale delle attività estrattive, gli esercizi di cava, a qualunque titolo autorizzati ai sensi della legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, e successive modificazioni ed integrazioni, e per i quali sia già intervenuta o intervenga la scadenza delle autorizzazioni fino al 30 giugno 2010, possano proseguire l'attività sino a tale data, a condizione di non aver completato il progetto estrattivo. A tal fine, la legge prevede che i titolari presentino, entro novanta giorni dalla pubblicazione della legge medesima, una istanza al competente ufficio regionale che emette una nuova autorizzazione alla prosecuzione della attività estrattiva ed alla ricomposizione ambientale finale, sulla base di un accertamento volto a verificare soltanto il deposito cauzionale ed il versamento dei contributi dovuti ai sensi della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1.

Il successivo comma 3 dello stesso articolo dispone - per le autorizzazioni scadute, il cui progetto estrattivo sia stato già esaurito - che la nuova autorizzazione possa prevedere soltanto la c.d. "ricomposizione ambientale", da effettuarsi entro lo stesso termine del 30 giugno 2010: "ricomposizione ambientale" che si risolve comunque in una ulteriore attività di estrazione dei materiali al fine di rimodellare i profili di scavo per renderli idonei a successivi interventi di restauro ambientale.

Con tali disposizioni, dunque, la legge regionale permetterebbe che le autorizzazioni scadute o in scadenza, prima della data del 30 giugno 2010, vengano rinnovate "di diritto", senza alcuna condizione, verifica o procedura di natura ambientale, sottraendo, pertanto, tali progetti alle procedure relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA), in contrasto con le disposizioni degli artt. da 20 a 28 e degli Allegati III, lettera s), e IV, par. 8, lettera i), del d.lgs.

n. 152 del 2006, e successive modificazioni ed integrazioni. In conclusione, la normativa regionale censurata mancherebbe «della necessaria previsione che la verifica ovvero la procedura VIA, non effettuata in sede di prima autorizzazione, debba obbligatoriamente precedere il rinnovo della prima autorizzazione successiva all'entrata in vigore della normativa VIA», derivandone, di conseguenza, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Regione Campania si è costituita depositando memoria nella quale chiede respingersi il ricorso in quanto infondato. Osserva, infatti, la Regione che la legittimità della normativa impugnata è garantita dal comma 2 dell'art. 1, nel quale viene richiamata espressamente la necessità della osservanza della normativa vigente, con la conseguenza che la prosecuzione della attività estrattiva non potrebbe avvenire in contrasto con la normativa comunitaria e nazionale in tema di VIA. Si conclude dunque nel senso che la proroga, da assentire con apposito provvedimento, non potrebbe derogare alle disposizioni in tema di VIA dovendosi porre in linea con le disposizioni di tutela ambientale, come emergerebbe da quanto stabilito nei commi 4 e 5 del medesimo art. 1.

L'intervento normativo in materia rientrerebbe, peraltro, «a pieno titolo nell'ambito delle competenze legislative ed amministrative di spettanza regionale», al pari di «quello previsto dall'art. 5 della l.r. 13 dicembre 1985, n. 54, come sostituito dall'articolo 4 della l.r. n. 17 del 13 aprile 1995 in materia di autorizzazione alla coltivazione di cave», nonché dall'art. 9 della stessa legge, come modificato dall'art. 8 della l.r. n. 17 del 1995, in materia di ricomposizione ambientale.

«Ulteriormente infondato» risulterebbe, poi, nell'«interpretazione costituzionalmente conforme», «il preteso contrasto con la disciplina in materia ambientale nazionale», «per contro nemmeno indicata nella normativa in esame», non essendo questo «l'oggetto della normazione». Limitandosi a «dettare una disciplina transitoria» su «materie di competenza regionale», la legge impugnata nulla, infatti, avrebbe previsto «in difformità alla disciplina di competenza statale con riguardo ai profili ambientali dell'attività d'impresa relativa alla coltivazione delle cave», come «nel secondo comma dell'art. 1 si ha cura di specificare».

«Nessuna deroga» sarebbe, in particolare, prevista alla VIA, «nei limiti in cui questa si renda necessaria o sia imposta dalla relativa disciplina statale», considerato che «oggetto della norma sono autorizzazioni scadute, che nella gran parte dei casi hanno già superato la valutazione di impatto ambientale»: nelle ipotesi «in cui il progetto di sfruttamento della cava (ed anche di ripristino ambientale) sia già stato sottoposto a valutazione di impatto ambientale», la proroga «non entrerà in contrasto con la normativa in materia di VIA». Ove, invece, «si renda necessario, il rilascio dell'autorizzazione (tenendo conto dei termini e della possibilità di proroga prevista dall'art. 26, comma 6, del d.lgs n. 152 del 2006) non potrà prescindere dall'acquisizione della VIA che, oltretutto, ai sensi dell'art. 7, comma 4 (All.ti III e IV) del d.lgs. n. 152 del 2006, è nella gran parte dei casi una VIA regionale».

Secondo la Corte, la disciplina regionale di settore (quella fondamentale, antecedente alla disciplina nazionale sulla VIA: si veda, in particolare, la legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, recante «Coltivazione di cave e torbiere», e successive modificazioni ed integrazioni) prevede una durata massima delle autorizzazioni estrattive di venti anni, suscettibile di una «proroga dei termini», ma non di una specifica procedura di rinnovo. In secondo luogo, la normativa stessa fa rinvio, come condizione per il rilascio delle autorizzazioni, al rispetto delle prescrizioni previste dal PRAE (Piano regionale attività estrattive), le cui «vicissitudini», a seguito di impugnative di vario genere, sono state ben scolpite nella relazione illustrativa della iniziativa legislativa de qua. Va anche rammentato, a tal proposito, come l'unica fonte che in qualche modo richiami l'obbligo di conformazione delle autorizzazioni alla VIA è contenuta nell'art. 79 della legge finanziaria regionale del 2008 (legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1), a norma del quale si prevede che il Piano regionale delle attività estrattive sancisca che la istanza di autorizzazione o concessione debba «essere corredata dalla documentazione relativa alla Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 e successive modifiche, nonché dalla documentazione relativa alla Valutazione di Incidenza (Direttiva Habitat - Art. 6 Direttiva 92/42/CEE e art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997)».

Da ultimo, la Corte rileva che la normativa regionale non soltanto ha espressamente subordinato il rilascio delle autorizzazioni al rispetto del PRAE, ma ha addirittura espressamente precluso - con la legge finanziaria regionale del 2002 - la possibilità di «ogni tipo di rinnovo o nuova autorizzazione» fino alla approvazione del suddetto Piano, stabilendo, peraltro, con la

successiva legge finanziaria del 2005, una “proroga” (con formulazione del tutto analoga a quella che compare nella odierna disciplina oggetto di censura) sino al 30 giugno 2006.

In sostanza, da un lato, nessun elemento normativo garantisce (ma, anzi, tutto sembra deporre per il contrario) che le autorizzazioni in corso di “esercizio” (originario o prorogato) fossero state - ab origine o in sede di proroga - assoggettate a valutazione di impatto ambientale; dall’altro, il perdurante regime normativo di mantenimento dello status quo cristallizza, ex lege, l’elusione dell’obbligo e, con esso, attraverso il meccanismo della legge-provvedimento, il mancato rispetto della normativa dettata in materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. D’altra parte, la tesi “interpretativa” proposta dalla Regione nella propria memoria si ritiene impraticabile, tanto sul piano testuale che su quello logico-sistematico. Per un verso, infatti, la norma, nel sancire l’obbligo che la “prosecuzione della attività” debba avvenire in conformità agli obiettivi del PRAE e nel “rispetto delle norme vigenti”, appare essere testualmente indirizzata ai soggetti autorizzati, piuttosto che all’organo deputato al rilascio del provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione della attività stessa. Tant’è che quest’ultimo è chiamato a verificare (soltanto) la regolarità del deposito cauzionale e dei contributi, come requisito condizionante il provvedimento di proroga.

Da un punto di vista logico, poi, non è dato comprendere in base a quale elemento normativo o di “sistema” sia possibile dedurre che, mentre si impone esclusivamente la conformazione della attività da proseguire agli “obiettivi” del PRAE (e non, quindi, a tutte le relative previsioni, tra le quali - come si è detto - anche quella concernente la VIA), si dovrebbe ritenere compreso l’accertamento di compatibilità della prosecuzione della attività estrattiva alla valutazione di impatto ambientale (non prescritta dalla normativa regionale all’atto della originaria concessione), in virtù del generico richiamo al “rispetto delle norme vigenti”.

Le ragioni che sostengono la declaratoria di illegittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell’art. 1 coinvolgono anche le previsioni dettate nei commi 4 e 5 dello stesso articolo 1, in quanto connesse al censurato “automatismo” della proroga.

Sentenza: 2011 n. 44

Materia: servizio idrico integrato; trattamento acque reflue; addestramento cani da caccia in aree protette; insediamento centrali di produzione energia; smaltimento rifiuti

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, primo e secondo comma, lettera e), s), e terzo comma Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 12, ultima parte, e commi 16 e 25 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 ((Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 12, ultima parte, della l. r. n. 2/2010;
- illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 16 della l. r. n. 2/2010, limitatamente ai territori compresi nei parchi statali e regionali;
- illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 25, primo periodo della l. r. n. 2/2010

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010): tra queste l’art. 1, comma 12, ultima parte, per violazione dell’art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione; l’art. 1, comma 16, per violazione dell’art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), Cost.; l’art. 1, comma 25, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost. L’art. 1, comma 12, ultima parte, della legge Regione Campania n. 2 del 2010, prevede il finanziamento con fondi comunitari (risorse Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR), da parte della Regione, per la realizzazione di condotte sottomarine lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante del litorale Domitio-Flegreo, per lo sversamento a fondale delle portate di magra. La previsione del finanziamento, secondo il ricorrente, ammette implicitamente tali interventi, che sarebbero incompatibili con la destinazione delle risorse pubbliche alla realizzazione di opere funzionali a garantire una corretta depurazione delle acque reflue prima dello scarico, e per questo contrasterebbe con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di acque, in particolare con la direttiva 23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un

quadro per l'azione comunitaria in materia di acque) e con la parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale), e inoltre non terrebbe conto delle finalità istituzionali con le quali sono stati fissati e condivisi obiettivi tra Comunità europea, Stato e Regioni, finalizzati alla piena attuazione della stessa. Per la Corte, la questione è fondata. Lo scopo della norma impugnata è l'allontanamento in alto mare, mediante condotte sottomarine, delle acque reflue dei canali affluenti, nel tratto di litorale Domitio-Flegreo, durante i periodi di magra. Pare evidente che, trattandosi di rimedio provvisorio in attesa della realizzazione di progetti per la depurazione delle acque inquinate, lo scarico avvenga senza sottoporre i reflui a trattamento alcuno. La disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento, è ascrivibile alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 246 e n. 251 del 2009). I margini di intervento, che la disciplina nazionale pur rimette alle Regioni, non giustificano tale tipo di misure. La norma impugnata è macroscopicamente derogatoria sia alle norme di indirizzo comunitario sull'inquinamento del mare, sia alle finalità perseguite e agli strumenti predisposti dall'azione statale a tutela dell'ambiente, tanto da non potersi in alcun modo giustificare lo strumento individuato dalla Regione sia pure in via interinale, e neppure ritrovare un nesso tra la finalità che il comma 12 dell'art. 1 si propone («porre rimedio al fenomeno delle erosioni costiere»), e la soluzione tecnica adottata (scarico in alto mare delle acque reflue dei canali). La direttiva n. 2000/60/CE promuove (art. 1) la protezione delle acque territoriali e marine, e la realizzazione degli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, con l'eliminazione graduale degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose al fine ultimo di pervenire a concentrazioni, nell'ambiente marino, vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche. Tra i requisiti minimi del programma di misure adottate dagli Stati membri (art. 11), vi è l'assunzione delle iniziative necessarie per non accrescere l'inquinamento delle acque marine, precisandosi anche (paragrafo 6) che l'attuazione delle misure adottate non può in nessun caso condurre, in maniera diretta o indiretta, ad un aumento dell'inquinamento delle acque. La legislazione nazionale di settore appronta una tutela delle acque attraverso una complessa attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione (art. 56 del d.lgs. n. 152 del 2006, c.d. Codice dell'ambiente), al fine, fra l'altro, di proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, allo scopo di arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, e comunque impedirne ulteriori deterioramenti (art. 73). Strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo è il Piano di tutela delle acque, per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici, stabiliti dalle norme tecniche dello stesso Codice dell'ambiente, che la Regione deve predisporre e aggiornare, in vista del progressivo raggiungimento degli obiettivi di qualità (art. 76).

La stessa disciplina degli scarichi è approntata dal Codice dell'ambiente in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e comunque entro i valori limite previsti nell'Allegato 5 alla parte III dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, che sono inderogabili dalle Regioni (art. 101), con l'obbligo di pretrattamento degli scarichi più nocivi. L'immersione in mare di materiale è consentita (art. 109) limitatamente a materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi, di inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale, di materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri. Rispetto a tale sistema, l'intervento legislativo della Regione Campania (il cui Piano di tutela delle acque è fermo al 2007), appare del tutto disarticolato dalla strategia elaborata a livello nazionale. La dichiarata finalità di porre rimedio all'erosione costiera è, verosimilmente, un pretesto per giustificare un intervento legislativo in una materia di competenza regionale (qual è considerata il ripascimento delle zone costiere: sentenza n. 259 del 2004): la finalità è tecnicamente irrealizzabile con la misura individuata, che ha il solo scopo di allontanare in mare i reflui stagnanti nei canali litoranei in periodi di magra, in palese contrasto con la disciplina statale a tutela dell'ambiente, che mira a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, arrestando o eliminando gradualmente gli scarichi. In definitiva, la norma è illegittima, per contrasto sia con l'art. 117, primo comma, che con il secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'art. 1, comma 16, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, prevede l'istituzione da parte dei Comuni ricompresi nel territorio dei parchi e nelle zone montane, di aree cinofile, adibite esclusivamente all'addestramento ed allenamento dei cani da caccia, e l'individuazione di strutture ove consentire l'addestramento anche dei cani da pastore, da utilità e dei cani adibiti alla pet-therapy ed al soccorso. La destinazione dei parchi e dei territori montani a tali usi - al fine del rilancio dell'economia di questi territori mediante il turismo cinofilo - avviene «anche d'intesa con gli organi di direzione degli enti parco» ed è affidata a cooperative di giovani residenti nei comuni interessati o ad imprenditori agricoli, singoli o associati, ed alle associazioni cinofilo-venatorie. La norma consente anche che in tali zone si svolgano, nell'arco dell'anno, prove zootecniche per il miglioramento delle razze canine da caccia e da pastore di cani iscritti all'anagrafe canina. La disposizione contrasterebbe, ad avviso del ricorrente, con la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che all'art. 11 prevede che ogni parco, nel rispetto delle sue caratteristiche, attraverso il proprio regolamento, disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio di competenza, fermo restando il divieto di tutte le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat. Per la Corte, la questione è fondata nei limiti di seguito precisati. Nel rispetto dei livelli uniformi, previsti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - e tale è la materia delle aree protette, in cui la legge n. 394 del 1991 costituisce fonte di principi fondamentali (sentenze n. 20 e n. 315 del 2010; n. 366 del 1992) - la Regione esercita la propria potestà legislativa, senza potervi derogare, mentre può determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela (sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009). Il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni (sentenza n. 232 del 2008). La disciplina statale delle aree protette, che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio soggette a speciale protezione, si estrinseca non solo nelle limitazioni all'esercizio della caccia (sentenza n. 315 del 2010), nella quale, indubbiamente, rientra l'addestramento dei cani da caccia (sentenze n. 350 del 1991 e n. 165 del 2009), ma anche nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenza n. 387 del 2008).

L'art. 11 della legge n. 394 del 1991, correttamente individuato nel ricorso quale norma interposta, rimette la disciplina delle attività compatibili entro i confini del territorio protetto, al Regolamento del parco, che è adottato dall'Ente parco, e approvato dal Ministro dell'ambiente, previo parere degli enti locali, e comunque d'intesa con le Regioni. La disciplina contenuta nel Regolamento deve attenersi ai parametri che la stessa legge prevede, tra i quali emerge il divieto non solo di cattura, uccisione, danneggiamento, ma anche di «disturbo delle specie animali» (comma 3, lettera a), in una concezione integrata dell'habitat naturale, oggetto di protezione in ottemperanza agli obblighi comunitari, per cui è fatto divieto di «perturbare le specie animali protette, in particolare durante tutte le fasi del ciclo riproduttivo o durante l'ibernazione, lo svernamento e la migrazione» (art. 8, lettera d, decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Lo svolgimento di attività che pur riconducibili alle esigenze di sviluppo economico del territorio, determinano, secondo la previsione della legge impugnata, un particolare afflusso di persone e di animali nel territorio del parco, va rimesso alla regolamentazione tecnica dell'ente preposto all'area protetta (sentenza n. 108 del 2005), secondo un procedimento in cui è pur richiesta la cooperazione delle Regioni e degli enti locali. La previsione legislativa regionale diretta allo svolgimento di attività che estrinsecandosi nell'addestramento di cani, non solo da caccia, ed in prove zootecniche, vanno a interagire con l'habitat naturale, non appare rispettosa dei livelli di tutela dell'ambiente, contenuti nella normativa statale. La creazione delle aree cinofile è invece rimessa dall'art. 1, comma 16, della legge regionale della Campania, direttamente ai Comuni, con la cooperazione solo eventuale («anche d'intesa») degli organi del parco (sulla necessità di intesa, in tema di protezione della natura, sentenze n. 437 del 2008 e n. 378 del 2007). In definitiva, la norma è illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo

comma, lettera s), della Costituzione limitatamente alla sua applicazione ai territori compresi nei parchi e non anche per quanto riguarda le zone montane.

L'art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 prescrive, per la dislocazione di centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili, il rispetto di una distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree. Secondo il ricorrente la norma individuerebbe aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). Il corretto inserimento degli impianti (particolarmente gli impianti eolici) nel paesaggio è rimesso, secondo il ricorrente, all'approvazione di linee guida adottate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali. La norma impugnata sarebbe, pertanto, lesiva della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., nonché del terzo comma dello stesso articolo, contrastando con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Secondo la Corte, la questione è fondata. Non è consentito alle Regioni, in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009).

La disciplina attiene alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione di energia», in cui le Regioni sono vincolate ai principi stabiliti dalla legislazione statale (sentenze n. 124, n. 168, n. 332 e n. 366 del 2010). L'applicabilità, sancita dal comma 9 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, dei commi che lo precedono (e tra questi, del comma 7), indipendentemente da quanto disposto dal comma 10 (ovvero dall'emanazione delle linee guida statali) non vale a legittimare una legiferazione regionale sui temi trattati dalle stesse disposizioni, in particolare nel senso di vietare la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in determinate aree del territorio regionale. Il comma 9 vale a rendere comunque autorizzabili dalla Regione gli impianti, indipendentemente dalla regolamentazione del procedimento, che il comma 10 rimette all'approvazione della Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. Nel renderne possibile l'installazione in zona agricola, il comma 7 impone di tener conto delle esigenze di sostegno del mercato agricolo e di valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, di tutela delle biodiversità e del paesaggio rurale. Si tratta di esigenze da vagliare in sede di istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione unica, nella valutazione complessiva degli interessi variegati di cui è depositaria la Conferenza dei servizi, non anche di valori che la Regione possa autonomamente tutelare in via preventiva, con la generalità propria dell'intervento legislativo, a discapito dell'esigenza di favorire la massima diffusione degli impianti di energia rinnovabile. In conclusione, il primo periodo dell'art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, mentre il secondo periodo è mera disposizione a carattere finanziario di contenuto autonomo.

Trasporti

Sentenza: n. 223 del 2010

Materia: uso di "autovelox" sulle strade regionali

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere h) e l) della Costituzione

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 10 (Regolamentazione e uso degli apparecchi di misurazione della velocità “autovelox” sulle strade di proprietà regionale)

Esito: dichiarata l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 10

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 luglio 2009, n. 10 (Regolamentazione e uso degli apparecchi di misurazione della velocità “autovelox” sulle strade di proprietà regionale) per violazione della competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione, giacché, con riferimento alla lettera h), interviene su temi attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, trattandosi della regolamentazione di dispositivi destinati all’accertamento delle violazioni dei limiti di velocità stabiliti all’art. 142 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), mentre, con riferimento alla lettera l), interviene in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale.

A parere del ricorrente, poi, l’art. 2, comma 1, della legge regionale citata, vietando l’uso repressivo degli apparecchi, disattende l’art. 142, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992 secondo cui «per la determinazione dell’osservanza dei limiti di velocità sono considerate fonti di prova le risultanze delle apparecchiature debitamente omologate»; mentre il successivo art. 5, comma 2, nel disporre che tra la segnalazione e l’“autovelox” deve esserci una distanza di quattro chilometri, contrasta con l’art. 45, comma 1, dello stesso decreto legislativo, che assicura un’uniformità dei mezzi di regolazione e controllo su tutto il territorio nazionale attinenti la sicurezza e la circolazione stradale.

Per la Corte la questione è fondata, ribadendo innanzitutto che la disciplina della circolazione stradale è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 428 del 2004, che, tra l’altro, non distingue, ai fini della competenza esclusiva dello Stato in tema di circolazione stradale, tra strade classificate come statali, regionali o provinciali). Ciò, soprattutto ove si tengano presenti le disposizioni espressamente censurate e precisamente l’art. 2, comma 1, che non consente l’uso repressivo degli apparecchi di misurazione della velocità, ponendosi con ciò in contrasto con la normativa statale (art. 142, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992), secondo cui «per la determinazione dell’osservanza dei limiti di velocità sono considerati fonti di prova le risultanze delle apparecchiature debitamente omologate»; nonché l’art. 5, comma 2, che dispone che «tra la segnalazione e l’“autovelox” deve esserci una distanza di quattro chilometri», in contrasto con l’art. 142, comma 6-bis, dello stesso decreto legislativo, per il quale le postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità devono essere preventivamente segnalate e ben visibili. Le modalità di impiego sono stabilite dall’art. 2, comma 1, del decreto del Ministro dei trasporti 15 agosto 2007, ai sensi del quale è necessario che non vi siano tra il segnale e il luogo di effettivo rilevamento intersezioni stradali che comporterebbero la ripetizione del messaggio dopo le stesse, e comunque che non vi sia una distanza superiore a quattro chilometri.

Le norme impugnate e quelle che residuerebbero tendono a sostituirsi alle norme del Nuovo codice della strada aventi lo scopo di indurre gli automobilisti ad un corretto comportamento nella guida, anche al fine di sanzionare il superamento dei limiti di velocità.

Servizi pubblici locali

Sentenza: n. 325 del 2010

Materia: servizi pubblici locali; servizio idrico integrato regionale

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 5, 42, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione

Ricorrenti: Presidenza del Consiglio dei Ministri; Regioni Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Marche

Oggetto: art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010); art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con

modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009; art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione delle Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Norme in materia ambientale)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 2/2010;

illegittimità costituzionale dell'art. 23-bis, comma 10, lettera a), prima parte, del decreto-legge n. 112/2008;

illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14, della legge della Regione Liguria n. 39/2008;

inammissibilità e/o non fondatezze delle altre questioni di legittimità sollevate

Annotazioni: Le disposizioni censurate dalle Regioni possono essere suddivise in tre gruppi: a) un primo gruppo, relativo al testo originario (e non più vigente) dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 - comprende i commi 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 10 di tale articolo; b) un secondo gruppo, relativo al testo vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 - articolo aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008, e modificato del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, entrato in vigore il 26 settembre 2009 e, per le parti modificate, il 25 novembre 2009 - comprende i commi 2, 3, 4, 4-bis, 8, 9 e 10, di tale articolo; c) un terzo gruppo comprende il solo comma 1-ter dell'art. 15 del citato decreto-legge n. 135 del 2009, comma entrato in vigore in data 26 settembre 2009, in forza dell'art. 21 del medesimo decreto-legge. Tali gruppi di disposizioni introducono novità normative rilevanti nella disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (SPL) e del diritto transitorio degli affidamenti già in corso. In particolare, si prevede che: a) l'affidamento del SPL in via ordinaria, mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, riguarda non solo le società di capitali - come nella previgente normativa - ma, più in generale, gli «imprenditori o [...] società in qualunque forma costituite» (comma 2 del testo originario e del testo vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008); b) l'affidamento diretto - cioè senza gara ad evidenza pubblica - della gestione del SPL a società miste il cui socio privato sia scelto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica costituisce un caso di conferimento della gestione «in via ordinaria», alla duplice condizione che la procedura di gara riguardi non solo la qualità di socio, ma anche l'attribuzione di «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» e che al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40% (comma 2 del testo attualmente vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008); c) l'affidamento diretto «in deroga» ai conferimenti effettuati in via ordinaria richiede una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione di detta scelta da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», oltre alla trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008), ovvero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCM (testo vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008), per un parere obbligatorio ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; d) l'affidamento diretto deve - ai sensi dei commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 - «avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria», con l'ulteriore presupposto che sussistano «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; e) lo stesso affidamento deve, invece, avvenire - ai sensi dei commi 3 e 4 del testo attualmente vigente del medesimo art. 23-bis - con le forme della gestione in house, nel rispetto delle condizioni richieste dal diritto comunitario, previo parere della sola AGCM, con l'ulteriore presupposto della sussistenza di «situazioni

eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; f) i bacini di gara per i diversi servizi sono definiti, nel rispetto delle normative settoriali, dalle Regioni e dagli enti locali d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (comma 7 dell'art. 23-bis, sia nella versione originaria che in quella vigente); g) è abrogato, nelle parti incompatibili con la nuova disciplina, l'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sugli enti locali), in seguito indicato come TUEL, concernente l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (comma 11 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, sia nella versione originaria che in quella vigente); h) il Governo ha il potere di adottare regolamenti di delegificazione sia nelle materie di cui al comma 10 dell'art. 23-bis (come disposto nella versione originaria ed in quella vigente dell'art. 23-bis), sia per la determinazione delle soglie minime oltre le quali gli affidamenti «assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere» dell'AGCM (come disposto dal comma 4-bis nella versione vigente dell'art. 23-bis); i) gli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa cessano al 31 dicembre 2010 (versione originaria del comma 8 dell'art. 23-bis) o in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi (versione vigente del comma 8 dell'art. 23-bis); l) «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio» (comma 1-ter, dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009). Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, a sua volta, due gruppi di disposizioni di leggi regionali. Il primo gruppo di disposizioni censurate è costituito dai commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione della Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale). Detti commi stabiliscono: a) la competenza della Giunta regionale ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione per il servizio idrico integrato (comma 1); b) la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006» (comma 4); c) la cessazione delle concessioni esistenti e il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, TUEL (commi 5 e 6); d) la competenza delle Autorità d'ambito territoriale ottimale a definire i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori (comma 14). Il secondo gruppo di disposizioni censurate dallo Stato (ricorso n. 51 del 2010) è costituito dal comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010), il quale stabilisce la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

In base alle prospettazioni delle ricorrenti, le questioni possono essere distinte nei sette seguenti nuclei tematici, per i primi quattro dei quali, in considerazione della loro incidenza sull'intero tessuto normativo censurato, è opportuna una trattazione generale e preliminare.

Il primo nucleo tematico attiene alla ricostruzione del rapporto tra la disciplina dei SPL ricavabile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale e quella dettata con le disposizioni censurate. Tale ricostruzione è necessaria al fine di valutare le

opposte prospettazioni delle parti, secondo le quali le particolari - e più restrittive rispetto alla legislazione italiana anteriore - condizioni fissate dal censurato comma 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (sia nella versione originaria che in quella vigente) per l'affidamento in house dei servizi pubblici locali, costituirebbero una obbligatoria applicazione (secondo la difesa dello Stato) oppure una violazione (secondo le ricorrenti) del diritto dell'Unione. Il secondo nucleo tematico attiene all'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, si colloca la normativa denunciata: se - come afferma lo Stato - nell'ambito costituzionale della tutela della concorrenza, o di altra competenza esclusiva statale, oppure - come afferma la maggioranza delle ricorrenti - nell'ambito della materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale; o ancora, come afferma la Regione Marche, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; o infine, come afferma la Regione Puglia, nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione. Il terzo nucleo tematico - nel caso in cui si ritenesse sussistere la competenza esclusiva statale per la tutela della concorrenza - attiene alla valutazione della censura secondo cui la normativa denunciata violerebbe il principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità ed adeguatezza, e, per l'effetto, lederebbe la sfera di competenza legislativa o regolamentare riservata alle Regioni a statuto ordinario. Il quarto nucleo tematico attiene alla individuazione della competenza regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL, cioè del presupposto stesso per l'applicazione della normativa relativa a tali servizi. Tale problema, nella prospettiva della ricorrente Regione Marche, si pone anche nel caso in cui si ritenga che la suddetta normativa sia riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e sia proporzionata ed adeguata. Il quinto nucleo tematico ha per oggetto la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, in relazione a quanto stabilito dal censurato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, interpretato nel senso che la scelta dell'ente locale di procedere all'affidamento «in via ordinaria» dei SPL non è onerata di obblighi motivazionali analoghi a quelli previsti per l'affidamento «in deroga» (vale a dire, per l'affidamento in house). Il sesto nucleo tematico riguarda l'asserita irragionevole diversità di disciplina fra il servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali. Il settimo nucleo tematico attiene alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della costituzione della Regione Campania. Sostiene il ricorrente che detta costituzione è stata deliberata da un organo privo della relativa competenza, essendo stata adottata con decreto dirigenziale dell'avvocato coordinatore, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario e non dalla Giunta regionale; l'eccezione è stata accolta dalla Corte con ordinanza pronunciata all'udienza del 5 ottobre 2010, sul rilievo che, a norma dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, «La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale [...], è promossa dal Presidente della Giunta» e, in tale competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono.

Il primo dei nuclei tematici attiene al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale. Secondo alcune ricorrenti, le suddette disposizioni, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria ed internazionale, violano il primo comma dell'art. 117 Cost., là dove questo vincola la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Secondo la difesa dello Stato, invece, la stessa formulazione del comma 1 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 («le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria [...]») evidenzia che le disposizioni oggetto di censura, in particolare quelle relative all'affidamento in house dei servizi pubblici locali, costituiscono un'obbligatoria applicazione del diritto dell'Unione e non contrastano con la citata Carta europea dell'autonomia locale. Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un'applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse

discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l'evocato primo comma dell'art. 117 Cost. Tale conclusione va argomentata procedendo al raffronto delle disposizioni censurate sia con la normativa comunitaria che con quella internazionale evocate a parametro interposto. In ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica», ma solo quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso denunciato comma 1 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 - nel dichiarato intento di disciplinare i «servizi pubblici locali di rilevanza economica» per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» - conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di «servizi di interesse generale in ambito locale» di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria. La disciplina comunitaria del SIEG e quella censurata del SPL divergono, in ordine all'individuazione delle eccezioni alla suddetta regola. Occorre pertanto accertare se le differenze tra le due discipline siano tali da far venir meno, come sostengono le Regioni ricorrenti, la loro compatibilità. Tale accertamento, come si vedrà in seguito, avrà esito negativo. Una prima differenza è rappresentata dalla gestione diretta del SPL da parte dell'autorità pubblica. La normativa comunitaria la ammette nel caso in cui lo Stato nazionale ritenga che l'applicazione delle regole di concorrenza (e, quindi, anche della regola della necessità dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica) ostacoli, in diritto od in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico. In tale ipotesi l'ordinamento comunitario, rispettoso dell'ampia sfera discrezionale attribuita in proposito agli Stati membri, si riserva solo di sindacare se la decisione dello Stato sia frutto di un «errore manifesto». La censurata disciplina nazionale, invece, rappresenta uno sviluppo del diverso principio generale costituito dal divieto della gestione diretta del SPL da parte dell'ente locale; divieto introdotto dai non censurati art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) e art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Da quanto precede, è dunque evidente che: a) la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale; b) lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, ha effettuato la sua scelta nel senso di vietare di regola la gestione diretta dei SPL ed ha, perciò, emanato una normativa che pone tale divieto. Una seconda differenza riguarda l'affidamento della gestione del servizio alle società miste, cioè con capitale in parte pubblico ed in parte privato (cosiddetto PPP, partenariato pubblico e privato). La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio «industriale» e non meramente «finanziario» (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato. Il testo originario dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 non prevede una disciplina specifica per tale tipo di affidamento e dà per scontato che la suddetta modalità di scelta del socio rientri nella regola comunitaria dell'affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, restando irrilevante che tale gara abbia ad oggetto la scelta del socio privato invece dell'affidatario. La disciplina interna e quella comunitaria sul punto sono, dunque, identiche. Anche il testo vigente dello stesso art. 23-bis è conforme alla normativa comunitaria, nella parte in cui consente l'affidamento diretto della gestione del servizio, «in via ordinaria», ad una società mista, alla doppia condizione che la scelta del socio privato «avenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» (cosiddetta gara ad evidenza

pubblica a doppio oggetto: scelta del socio e attribuzione degli specifici compiti operativi). La stessa nuova formulazione dell'art. 23-bis si discosta, però, dal diritto comunitario nella parte in cui pone l'ulteriore condizione, al fine del suddetto affidamento diretto, che al socio privato sia attribuita «una partecipazione non inferiore al 40 per cento». Tale misura minima della partecipazione (non richiesta dal diritto comunitario, come sopra ricordato, ma neppure vietata) si risolve in una restrizione dei casi eccezionali di affidamento diretto del servizio e, quindi, la sua previsione perviene al risultato di far espandere i casi in cui deve essere applicata la regola generale comunitaria di affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Ne consegue, anche in questo caso, la piena compatibilità della normativa interna con quella comunitaria. Una terza differenza attiene alle ipotesi di affidamento diretto del servizio «in deroga» alle ipotesi di affidamento in via ordinaria (versione originaria dell'art. 23-bis), che si identificano nella gestione denominata in house (come chiarito dalla versione vigente dello stesso art. 23-bis). Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni. Viceversa, il legislatore nazionale, nella versione vigente dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, non soltanto richiede espressamente, per l'affidamento diretto in house, la sussistenza delle suddette tre condizioni poste dal diritto comunitario, ma esige il concorso delle seguenti ulteriori condizioni: a) una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione della scelta di tale tipo di affidamento da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», con successiva trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-bis), ovvero all'AGCM (testo vigente dell'art. 23-bis), per un parere preventivo e obbligatorio, ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; b) la sussistenza di «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-bis), ovvero di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo vigente del medesimo art. 23-bis), «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». Siffatte ulteriori condizioni, sulle quali si appuntano particolarmente le censure delle ricorrenti, si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione in house del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta - e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato -, ma neppure si pone in contrasto - come sostenuto, all'opposto, dalle ricorrenti - con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un «margine di apprezzamento» del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza «nel» mercato e «per» il mercato. Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali - come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici - di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario. L'identità del «verso» delle discipline interna e comunitaria esclude, pertanto, ogni contrasto od incompatibilità anche per quanto riguarda la indicata terza differenza.

Il secondo nucleo tematico delle questioni proposte attiene all'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, deve collocarsi la normativa denunciata. In particolare, questa Corte è chiamata a verificare se tale normativa rientra nell'ambito costituzionale della competenza esclusiva statale e, segnatamente, della tutela della concorrenza; o di quello della competenza regionale residuale e, segnatamente, della materia dei servizi pubblici locali; o, ancora, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; o, infine, se si tratti di un'ipotesi di concorso di competenze. In proposito, va ribadito che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: a) non è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), perché riguarda, appunto, i servizi di rilevanza economica e non attiene, comunque, alla determinazione di livelli essenziali (sentenza n. 272 del 2004); b) non può essere ascritta neppure all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale» (sentenza n. 272 del 2004) e, quindi, «non riguarda [...] profili funzionali degli enti locali» (sentenza n. 307 del 2009, al punto 6.1.); c) va ricondotta, invece, all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (ex plurimis, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004). Di conseguenza, con riguardo alla concreta disciplina censurata, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008). Tali conclusioni risultano avvalorate dalla «nozione comunitaria di concorrenza», che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche per il tramite del primo comma dello stesso art. 117 e dell'art. 11 Cost.; nozione richiamata anche dall'art. 1, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato). Secondo tale nozione, la concorrenza presuppone «la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi» (sentenza n. 401 del 2007). Essa pertanto - come affermato in numerose pronunce di questa Corte (sentenze n. 270, n. 232 e n. 45 del 2010; n. 314 del 2009 e n. 148 del 2009; n. 63 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004) - può essere tutelata mediante tipi diversi di interventi regolatori, quali: 1) «misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati» (misure antitrust); 2) misure legislative di promozione, «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (per lo più dirette a tutelare la concorrenza «nel» mercato); 3) misure legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (dirette a tutelare la concorrenza «per» il mercato). Nell'ambito di tali misure e, in particolare, di quelle al punto 3), rientra espressamente la previsione di procedure concorsuali competitive di evidenza pubblica volte - come quelle di specie - a garantire il rispetto, per un verso, dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza e, per l'altro, delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri, al fine di assicurare la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione. Anche tali rilievi, basati sul diritto comunitario, confermano pertanto che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali rientra nella materia «tutela della concorrenza» e che la concreta disciplina in esame prevale su altre competenze (sentenze n. 270 del 2010; n. 307 e n. 283 del 2009; n. 320 e n. 51 del 2008; n.430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004).

Con riferimento, poi, allo specifico settore del servizio idrico integrato, la Corte - in applicazione dei suddetti principi e scrutinando la disciplina della determinazione della tariffa d'ambito territoriale ottimale - ha stabilito che la normativa riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e alla determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di price cap (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) attiene all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali, che ne risultano così corrispondentemente limitate. Ciò in quanto tale disciplina, finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta a garantire la concorrenzialità e l'efficienza del mercato stesso (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010; n. 246 del 2009). Nella citata sentenza n. 246 del 2009 è stato ulteriormente precisato che la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso, disciplinate dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale, trattandosi di regole «dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima». In conclusione, le regole che concernono l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - ivi compreso il servizio idrico - ineriscono essenzialmente alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il terzo nucleo tematico, posto dalle questioni promosse dalle Regioni in ordine alle censurate discipline sia a regime che transitorie, attiene al principio di ragionevolezza. Al riguardo, le ricorrenti richiamano la giurisprudenza della Corte, secondo cui l'esercizio della potestà normativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza è legittimo - in particolare, in caso di concorso con competenze regionali - alla condizione del rispetto, da parte del legislatore statale, del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza (sentenza n. 272 del 2004, cui possono aggiungersi le sentenze n. 148 del 2009; n. 326 del 2008; n. 452 e n. 401 del 2007; n. 345, n. 272 del 2004). Per quanto riguarda la disciplina a regime, alcune ricorrenti assumono che essa, anche se ascrivibile alla materia «tutela della concorrenza», lede comunque la competenza residuale innominata delle Regioni in materia di servizi pubblici locali. In particolare, le ricorrenti deducono che la normativa censurata, nella parte in cui limita i casi in cui è consentito l'affidamento diretto in house, non è ragionevole, proporzionale o adeguata, perché: a) è normativa autoapplicativa e di dettaglio; b) pone vincoli ulteriori - e perciò ingiustificati - rispetto a quelli previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house.

Nessuno di tali rilievi è condivisibile; quanto al primo rilievo, va qui ribadita la giurisprudenza costituzionale, per la quale l'emanazione, nell'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, di una norma autoapplicativa e di dettaglio non integra alcuna violazione dei criteri di riparto costituzionale delle competenze legislative. Al riguardo, la Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 232 del 2010 e n. 430 del 2007, in materia di tutela della concorrenza; analogamente, sentenza n. 255 del 2010, in materia di sistema tributario dello Stato) che: a) «l'attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano»; b) una volta ricondotta una norma nell'ambito della «tutela della concorrenza», «non si tratta [...] di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale». Neppure può affermarsi - come sostenuto da alcune ricorrenti - che le norme sull'affidamento e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali sono di per sé irragionevoli, perché intervengono in materia di tutela della concorrenza con discipline di dettaglio e autoapplicative. Infatti questa Corte ha più volte rilevato che è ragionevole che norme in materia di tutela della concorrenza, al fine di

meglio tutelare le finalità pro concorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed autoapplicative (sentenze n. 148 del 2009; n. 320 del 2008; n. 431 del 2007). Quanto al secondo profilo, non può accogliersi l'assunto delle ricorrenti, secondo cui l'unica disciplina della concorrenza che possa considerarsi proporzionale e adeguata è quella che non pone limiti (che non siano quelli evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria) all'affidamento in house di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Al riguardo, va innanzitutto osservato che non appare irragionevole, anche se non costituzionalmente obbligata, una disciplina, quale quella di specie, intesa a restringere ulteriormente - rispetto al diritto comunitario - i casi di affidamento diretto in house (cioè i casi in cui l'affidatario costituisce la longa manus di un ente pubblico che lo controlla pienamente e totalmente). Come si è osservato al punto 6.1., tale normativa si innesta coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia (introdotto dai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003) e nel quale, pertanto, i casi di affidamento in house, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell'ente pubblico, debbono essere eccezionali e tassativamente previsti. In secondo luogo, va rilevato che le norme censurate dalle ricorrenti non possono essere considerate sproporzionate od inadeguate solo perché, attraverso la riduzione delle ipotesi di eccezionale affidamento diretto dei servizi pubblici locali, rafforzano la generale regola pro concorrenziale, prescelta dal legislatore, che impone l'obbligo di procedere all'affidamento solo mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. La possibilità, secondo l'ordinamento comunitario, di affidamenti in house anche in casi in cui detti affidamenti sono vietati dalle denunciate disposizioni nazionali non rende queste ultime irragionevoli in relazione agli indicati profili, perché - come messo in evidenza sempre al punto 6.1. - l'ordinamento comunitario, in tema di tutela della concorrenza e, in particolare, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per il legislatore degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento. Pertanto, il legislatore nazionale ha piena libertà di scelta tra una pluralità di discipline ugualmente legittime. In terzo luogo, deve essere sottolineato che la normativa censurata non impedisce del tutto all'ente pubblico la gestione di un servizio locale di rilevanza economica, negandogli ogni possibilità di svolgere la sua «speciale missione» pubblica (come si esprime il diritto comunitario), ma trova, tra i molti possibili, un punto di equilibrio rispetto ai diversi interessi operanti nella materia in esame. In proposito, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la sfera di autonomia privata e la concorrenza non ricevono «dall'ordinamento una protezione assoluta» e possono, quindi, subire limitazioni ed essere sottoposte al coordinamento necessario «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006; analogamente, ordinanza n. 162 del 2009). La stessa giurisprudenza ha tuttavia evidenziato che «una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito» ha carattere «derogatorio e per ciò stesso eccezionale» e deve costituire «la sola misura in grado di garantire al giusto la tutela di quegli interessi» (sentenza n. 270 del 2010). Nella specie, intendendo contemperare la regola della massima tutela della concorrenza con le eccezioni derivanti dal perseguimento della speciale missione pubblica da parte dell'ente locale, il legislatore ha in effetti ponderato due diversi interessi: da un lato, quello generale alla tutela della concorrenza; dall'altro, quello specifico degli enti locali a gestire il SPL (tramite l'affidamento in house) nell'ipotesi in cui sia «efficace ed utile» il ricorso al mercato e non solo quando esso non sia possibile. Il bilanciamento tra tali interessi è stato attuato, in concreto, in modo non irragionevole, per un verso, consentendo alle società a capitale (interamente o parzialmente) pubblico, quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio, al pari di ogni altro imprenditore o società (comma 1 dell'art. 23-bis); per altro verso, limitando l'affidamento in house alle ipotesi in cui, pur in presenza di un SPL di rilevanza economica, il ricorso al mercato per la gestione del servizio non è «efficace e utile» (comma 2 dell'art. 23-bis). Ciò è confermato dal comma 2 dell'art. 3 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il quale stabilisce espressamente che le «società a capitale interamente pubblico

possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica di cui all'articolo 23-bis, comma 2, lettera a), sempre che non vi siano specifici divieti previsti dalla legge».

Il quarto tema generale posto dalle questioni promosse, da trattare in via preliminare, attiene all'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL. Infatti, una volta accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, resta ancora da verificare se allo Stato compete, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica» oppure se la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione sia riservata, dal diritto comunitario o comunque dalla Costituzione, alla Regione od all'ente locale. A tal fine è necessario, innanzitutto, valutare la portata della nozione di «rilevanza economica» nel sistema della normativa statale sui SPL; successivamente, individuare il fondamento costituzionale di tale nozione e, infine, trarre le conclusioni in ordine alla competenza a determinare la sussistenza dell'indicata «rilevanza». Quanto al primo profilo, va osservato che né il censurato art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, in entrambe le sue versioni, né l'art. 113 TUEL, nel disciplinare l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali «di rilevanza economica», forniscono una esplicita definizione di tale «rilevanza». Tuttavia, lo stesso art. 23-bis fornisce all'interprete alcuni elementi utili per giungere a tale definizione, precisando che: a) l'articolo ha come fine (tra l'altro) di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» (comma 1); b) la presenza di situazioni tali da non permettere - in relazione alle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento - «un efficace ed utile ricorso al mercato del servizio», non rende il servizio stesso privo di rilevanza economica, ma ne consente solo l'affidamento della gestione con modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (comma 3); c) la «rilevanza economica» dei servizi non ha nulla a che vedere con le soglie oltre le quali gli affidamenti dei medesimi servizi «assumono rilevanza» ai fini dell'espressione del parere preventivo che l'AGCM deve rendere in ordine alla scelta dell'ente locale di affidare la gestione di un servizio pubblico «di rilevanza economica» secondo modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (commi 4 e 4-bis, nella versione vigente). Dall'evidente omologia posta da tale articolo tra «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e «servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» si desume, innanzitutto, che la nozione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» rimanda a quella, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell'ordinamento comunitario e già esaminata. Del resto, questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2004, aveva già sottolineato l'omologia esistente anche tra la nozione di «rilevanza economica», utilizzata nell'art. 113-bis TUEL (relativo ai servizi pubblici locali «privi di rilevanza economica» e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa sentenza), e quella comunitaria di «interesse economico generale», interpretata anche dalla Commissione europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003. In particolare, secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale (sentenza Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione c. Italia, e Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, § 2.3, punto 44) e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi. Si tratta dunque di una nozione oggettiva di interesse economico, riferita alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente, reale o potenziale. Se si ragiona sulla base di una siffatta ampia nozione comunitaria di interesse economico, è agevole rilevare che gli indici empirici di tale interesse - come lo scopo lucrativo, l'assunzione dei rischi dell'attività, l'incidenza del finanziamento pubblico possono essere utili solo con riferimento ad un servizio già esistente sul mercato, per accertare se l'attività svolta sia da considerare economica. Ciò però non significa che l'economicità dell'interesse si debba determinare ex post, esclusivamente in base a tali indici, e cioè a séguito di una scelta discrezionale dell'ente locale competente circa le modalità di gestione del servizio. Al contrario,

nel diverso caso in cui si debba immettere nel mercato un servizio pubblico - e, quindi, si debba accertare se e come applicare le regole concorrenziali e concorsuali comunitarie per l'affidamento della sua gestione - occorre necessariamente prendere in considerazione la possibilità dell'apertura di un mercato, obiettivamente valutata secondo un giudizio di concreta realizzabilità, a prescindere da ogni soggettiva determinazione dell'ente al riguardo. È vero che il diritto comunitario lascia qualche spazio in materia alla scelta degli Stati membri, riservando loro, sia pure in via di eccezione, il potere di derogare alle regole del Trattato relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato, ove tali regole - salvo errori manifesti da parte degli Stati stessi - siano ritenute ostative al perseguimento della speciale missione e delle finalità sociali del servizio. Tuttavia, il potere di deroga presuppone la sussistenza dell'interesse economico del servizio stesso, esercitandosi tale potere proprio nell'ambito dei SIEG, e cioè di servizi che sono, per definizione ed obiettivamente, di «interesse economico» perché idonei ad influenzare un assetto concorrenziale in atto o in fieri.

Analogamente a quanto visto a proposito del diritto comunitario, le disposizioni censurate non fanno esclusivo riferimento ad un servizio locale operante in un mercato già esistente, ma riguardano servizi dotati di mera «rilevanza» economica e, quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato. Infatti, esse, in armonia con l'indicata nozione comunitaria di interesse economico, evidenziano le due seguenti fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica: a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che, per l'applicazione dell'art. 23-bis, è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità; b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici). Tale impostazione - consequenziale alla scelta legislativa di promuovere la concorrenza "per" il mercato della gestione dei servizi - emerge nettamente, in particolare, dai commi 3, 4 e 4-bis, dell'art. 23-bis, i quali possono essere interpretati soltanto nel senso che i servizi pubblici locali non cessano di avere «rilevanza economica» per il solo fatto che sia formulabile una prognosi di inefficacia o inutilità del semplice ricorso al mercato, con riferimento agli obiettivi pubblici perseguiti dall'ente locale. Evidentemente, anche per il legislatore nazionale, come per quello comunitario, la rilevanza economica sussiste pure quando, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale di riferimento e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l'automaticità del mercato, ma sia necessario un pubblico intervento o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, sempre che sia concretamente possibile creare un «mercato a monte», e cioè un mercato «in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi» agli utenti. Dall'evidenziata portata oggettiva delle nozioni in esame e dalla indicata sufficienza di un mercato solo potenziale consegue l'erroneità delle interpretazioni volte a dare alle medesime nozioni un carattere meramente soggettivo e, in particolare, di quell'interpretazione - fatta propria da alcune ricorrenti - secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l'ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall'esercizio di impresa in quel mercato. Quanto al secondo profilo da esaminare, relativo al fondamento costituzionale della legge statale che fissa il contenuto della suddetta nozione oggettiva di «rilevanza economica», va preso atto che detta nozione, al pari di quella omologa di «interesse economico» propria del diritto comunitario, va utilizzata, nell'ambito della disciplina del mercato dei servizi pubblici, quale criterio discrezionale per l'applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della gestione di tali servizi (come, del resto, esplicitamente affermato dal comma 1 dell'art. 23-bis). Ne deriva che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. Poiché l'ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell'interesse economico del servizio, conseguentemente il legislatore statale si è adeguato a tale principio dell'ordinamento comunitario nel promuovere

l'applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio (rilevanza che, come più volte sottolineato, corrisponde per il diritto interno all'interesse economico considerato dal diritto comunitario).

Le questioni riconducibili al primo dei sopra indicati nuclei tematici - che attiene al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale - sono poste dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Piemonte, Toscana. La Regione Marche propone una questione che involge, allo stesso tempo, sia tale nucleo tematico sia il quarto dei nuclei tematici, relativo alla determinazione della rilevanza economica dei SPL. Le questioni non sono fondate: a) con riferimento alla gestione diretta, il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003; b) il presupposto da cui muovono le ricorrenti che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico è privo di fondamento (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004); c) gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno natura precettiva e sono prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze.

Le questioni che attengono al secondo dei sopra indicati nuclei tematici, relativo all'individuazione della sfera di competenza in cui collocare la normativa denunciata, sono poste dalle Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Emilia-Romagna e Puglia. Le ricorrenti contestano la riconducibilità di diverse disposizioni dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 - sia nella formulazione originaria sia in quella vigente - nonché del decreto-legge n. 135 del 2009 alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». La normativa denunciata si collocherebbe, per la Regione Marche, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; per la Regione Puglia, nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione; nonché, per le altre ricorrenti, nell'ambito della materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale. Le questioni attinenti allo stesso nucleo tematico che, invece, debbono essere scrutinate nel merito vanno distinte tra quelle che riguardano: a) la disciplina in generale del SPL, a regime e transitoria (commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo originario e in quello vigente, nonché comma 8 dello stesso articolo, nel testo vigente); b) la determinazione delle soglie minime per l'assoggettamento al parere dell'AGCM (comma 4-bis dell'art. 23-bis, nel testo vigente); c) la determinazione dei bacini di gara (comma 7 dell'art. 23-bis, nel testo originario); d) l'assoggettamento al patto di stabilità e la gestione associata dei servizi (comma 10, lettere a e b, nel testo originario e vigente dell'art. 23-bis). Tali gruppi di questioni vanno esaminati separatamente.

Il primo gruppo di questioni - attinente, come si è visto, alla competenza a disciplinare in generale i servizi pubblici locali ed avente ad oggetto i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo originario e in quello vigente, nonché il comma 8 dello stesso articolo, nel testo vigente - è posto dalle Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche ed Emilia-Romagna; le questioni non sono fondate, per le ragioni ampiamente esposte. Si è visto, infatti, che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali prevista dalle disposizioni censurate afferisce alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Il secondo gruppo di questioni da esaminare nel merito - attinenti sempre al nucleo tematico relativo all'individuazione della competenza legislativa a disciplinare i servizi pubblici locali - concerne la determinazione delle soglie minime per l'assoggettamento al parere dell'AGCM (comma 4-bis dell'art. 23-bis, nel testo vigente). Detto gruppo si identifica nella questione promossa dalla Regione Emilia Romagna. La ricorrente impugna il comma 4-bis dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge

n. 135 del 2009, il quale stabilisce che «I regolamenti di cui al comma 10 definiscono le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere di cui al comma 4». La Regione deduce che tale disposizione - affidando ad un regolamento governativo il compito di individuare le soglie oltre le quali è richiesto il parere dell'AGCM per le gestioni in house - viola l'art. 117, sesto comma, Cost., perché le determinazioni relative a tali soglie non possono che essere assunte in sede regionale, entro limiti fissati direttamente dalla legge statale. Infatti, sempre per la ricorrente, con la fissazione delle suddette soglie, si determina un livello di efficienza del servizio che può essere concretamente e correttamente apprezzato solo a livello regionale e che è illegittimo demandare alla fonte regolamentare, in mancanza di una competenza legislativa esclusiva statale. La questione non è fondata, perché le soglie cui fa riferimento la norma censurata attengono alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, le quali afferiscono - come visto al punto 7 - alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato e non alla materia dei pubblici servizi. Ne deriva che lo Stato è titolare anche della competenza regolamentare, in base al disposto dell'evocato art. 117, sesto comma, Cost.

Il terzo gruppo di questioni da esaminare nel merito e riguardanti il nucleo tematico attinente all'individuazione della competenza legislativa a disciplinare i servizi pubblici locali concerne la determinazione dei bacini di gara (comma 7 dell'art. 23-bis, nel testo originario). Le Regioni Emilia-Romagna e Liguria impugnano il comma 7 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nella formulazione originaria, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. La disposizione censurata prevede che «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale». Le ricorrenti sostengono che la disciplina della dimensione di esercizio dei servizi pubblici rientra nella potestà legislativa «della regione e il condizionare l'esercizio di tale potestà e delle scelte amministrative che essa esprime ad opera dello Stato viola sia la potestà legislativa in sé considerata [...], sia il principio di sussidiarietà, non potendosi vedere alcuna ragione di centralizzazione di tali scelte». Le questioni non sono fondate; la norma censurata disciplina la dimensione di esercizio dei servizi pubblici, attribuendo alle Regioni e agli enti locali la competenza ad individuare i bacini di gara per i diversi servizi nel rispetto della legge statale. Come già affermato da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, la disciplina dei bacini di gestione del servizio pubblico (e, pertanto, anche dei bacini di gara) rientra nella potestà legislativa statale, perché diretta a tutelare la concorrenza, attraverso il superamento della frammentazione delle gestioni. Non trovano perciò applicazione, nella specie, né l'art. 117, quarto comma, Cost., né l'art. 118 Cost.

Il quarto gruppo di questioni da esaminare nel merito - attinenti sempre al tema dell'individuazione della competenza legislativa in ordine ai servizi pubblici locali - riguarda l'assoggettamento al patto di stabilità e la gestione associata dei servizi (comma 10, lettere a e b, nel testo originario e in quello vigente dell'art. 23-bis). Le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte impugnano il comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 - il cui alinea prevede che «il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400» - e formulano censure specifiche in relazione alle lettere a) e b) di detto comma. Per quanto qui rileva, tali lettere stabiliscono - sia nella versione originaria, sia in quella, sostanzialmente coincidente, modificata dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 - , che i suddetti regolamenti statali prevedano: l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza, da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata, di «procedure

ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» (lettera a); la possibilità per i Comuni con un limitato numero di residenti, di «svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» (lettera b). Quanto alla formulazione originaria della norma, le ricorrenti evocano quale parametro di costituzionalità l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo cui la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di potestà legislativa esclusiva statale, salva delega alle Regioni. La sola Regione Piemonte evoca anche l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., nonché «il principio di ragionevolezza e leale collaborazione» (artt. 3 e 120 Cost.). Tutte le disposizioni oggetto di censura violerebbero gli evocati parametri: in via principale, perché lo Stato, non avendo potestà legislativa in materia, non ha neanche potestà regolamentare né in relazione alla lettera a), né in relazione alla lettera b) dell'art. 10; in via subordinata, perché il solo modo di contemperare le competenze rispettive dello Stato e delle Regioni consisterebbe nel sottoporre il regolamento all'intesa della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, in luogo del semplice parere previsto dalle disposizioni impugnate, tenuto conto dell'inestricabile intreccio esistente al riguardo tra le materie oggetto di potestà concorrente (come il coordinamento della finanza pubblica, fondamento della lettera a) o esclusiva delle Regioni (come nel caso della gestione associata dei servizi locali, oggetto della lettera b)), e la competenza dello Stato. In riferimento alla prima parte della lettera a) - in cui si prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno - la questione è fondata. In riferimento alla seconda parte della lettera a) - che stabilisce che la potestà regolamentare dello Stato prescriva alle società in house e alle società a partecipazione mista pubblica e privata di osservare «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» - la questione non è fondata. In riferimento alla lettera b) - che attribuisce allo Stato la potestà di prevedere con regolamento che «i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» -, la questione è, del pari, non fondata.

Il quinto dei nuclei tematici menzionati si riferisce alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi. In particolare, la Regione Piemonte impugna i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), sul rilievo che essi violano gli evocati parametri, perché: a) la disciplina dell'affidamento del servizio pubblico locale nella forma organizzativa dell'in house providing contenuta nelle disposizioni censurate risulta lesiva della «competenza delle regioni e degli enti locali ove la s'intenda come disciplina ulteriore rispetto a quella generale sul procedimento amministrativo che da tempo prevede il dovere di motivazione degli atti amministrativi (art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241), secondo molti posto in attuazione del principio costituzionale di motivazione delle scelte della amministrazioni pubbliche quanto meno nella cura di pubblici interessi»; b) «non è ravvisabile nel caso in esame alcun interesse pubblico prevalente capace di fondare sia l'esenzione dal generale dovere di motivazione per l'affidamento ad imprese terze (art. 23-bis, secondo comma), sia viceversa la limitazione dei casi sui quali può essere portata la motivazione a fondamento di altre soluzioni organizzative». La ricorrente lamenta, in sostanza, che le norme impugnate stabiliscono per l'ente affidante l'obbligo di motivare, in base ad un'analisi di mercato, solo la scelta di procedere all'affidamento in house del servizio pubblico (art. 23-bis, comma 3) e non quella di procedere all'affidamento mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (art. 23-bis, comma 2); obbligo che sarebbe in contrasto con gli evocati parametri, perché ulteriore rispetto al generale obbligo di motivazione degli atti amministrativi. La questione è inammissibile. Secondo la Corte, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato, mediante impugnazione in via principale, esclusivamente per questioni attinenti alla lesione del sistema di riparto delle competenze legislative, ammettendosi la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (ex plurimis, sentenze n. 156 e n. 52 del 2010; n. 289 e n. 216 del 2008). Ne deriva - in relazione al caso di specie - l'inammissibilità della questione proposta, perché la prospettata violazione dell'obbligo di motivazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. non comporta una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, né ridonda sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. E ciò, a prescindere dalla considerazione che i parametri evocati non vietano che il legislatore stabilisca specifici obblighi

di motivazione per le sole deroghe fondate sulle peculiari situazioni di fatto di cui al comma 3 e non per le situazioni ordinarie di cui al comma 2.

Il sesto dei nuclei tematici riguarda l'asserita irragionevole diversità di disciplina fra il servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali. La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura - sempre in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. - il comma 10 dell'art. 23-bis, nel testo originario, sul rilievo che esso rinvia a regolamenti governativi la disciplina transitoria dei servizi pubblici locali diversi da quello idrico, «con una irragionevole differenza di trattamento che non appare giustificata [...] per il servizio idrico integrato per il quale la legge statale indica senz'altro in via generale ed astratta la data di scadenza fissa del 31 dicembre 2010, mentre per gli altri servizi pubblici consente al regolamento la previsione di adeguati “tempi differenziati” in ragione di eterogeneità dei servizi presi in considerazione». Anche tale questione è inammissibile, in base a quanto già osservato, perché la ricorrente non ha dedotto alcuna lesione della propria sfera di competenza, ma si è limitata a lamentare l'irragionevolezza della disposizione censurata.

Al settimo dei nuclei tematici, attinente alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, sono riconducibili alcune questioni poste dalle Regioni Marche, Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna; per la Corte, però, l'unica questione attinente al settimo nucleo tematico che può essere esaminata nel merito è quella proposta dalla Regione Emilia-Romagna che impugna il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sostenendo che esso viola l'art. 119, sesto comma, Cost., perché impone «alle Amministrazioni pubbliche di liberarsi di una quota del proprio patrimonio societario a prescindere dalla convenienza economica dell'operazione, e quindi dalla considerazione in concreto del tempo, delle modalità, della quantità, valutazioni indispensabili ad evitare che si produca una svendita coatta di capitali pubblici». La questione non è fondata: il parametro costituzionale evocato, infatti, garantisce alle Regioni e agli enti locali un patrimonio, precisando però che esso è «attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato». L'autonomia patrimoniale delle Regioni e degli enti locali non è, dunque incondizionata, ma si conforma ai principi che il legislatore statale fissa nelle materie di sua competenza legislativa, fra cui va certamente ricompreso quella della tutela della concorrenza, disciplinata, nel caso in esame, proprio dalle norme censurate.

Infine sono trattate le questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri in merito al comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, il quale prevede la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere. La difesa dello Stato lamenta che la disposizione viola l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché, quali norme interposte, gli artt. 141 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto-legge n. 135 del 2009 e l'art. 113 TUEL - i quali stabiliscono che il servizio idrico integrato ha rilevanza economica - perché: a) prevede che la Regione disciplini il servizio predetto «come servizio privo di rilevanza economica»; b) regola in modo del tutto difforme dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio ed il termine di decadenza degli affidamenti in essere, prevedendo che «tutte le forme attualmente in essere di gestione del servizio idrico con società miste o interamente private decadono a far data dalle scadenze dei contratti di servizio in essere». Entrambe le questioni sono fondate, perché le disposizioni censurate sono in contrasto con la normativa statale evocata quale parametro interposto ed emanata nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza». In particolare, la questione di cui al punto a) è fondata, perché la disposizione censurata si pone in evidente contrasto con le sopra indicate norme statali interposte, le quali ricomprendono il servizio idrico integrato tra i servizi dotati di rilevanza economica; infatti, la disciplina statale pone una nozione generale e oggettiva di rilevanza economica, alla quale le Regioni non possono sostituire una nozione meramente soggettiva, incentrata cioè su una valutazione discrezionale da parte dei singoli enti territoriali. La questione di cui al punto b) è del pari fondata, perché la disposizione censurata, che individua le figure soggettive cui conferire la gestione del servizio idrico e determina un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti già in essere,

si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale non può essere oggetto di deroga da parte delle Regioni.

Energia

Sentenza: n. 331 del 2010

Materia: installazione di impianti di produzione di energia nucleare nel territorio regionale

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma della Costituzione.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: · art. 1, comma 2° della legge della Regione Puglia 4/12/2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare);

· art. 8 della legge della Regione Basilicata 19 /01/2010, n. 1(Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale;

· art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania- Legge finanziaria anno 2010).

Esito:· illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30.

· illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010 n. 1.

· illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2.

Annotazioni: il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato le norme in oggetto in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettere d), e), h) ed s), terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione tra Stato e Regioni

In via preliminare, la Corte dichiara Inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Campania, atteso che essa non è stata deliberata dalla Giunta regionale, secondo quanto previsto dall'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), cui si è adeguato l'art. 51 dello statuto (legge statutaria della Regione Campania 28 maggio 2009, n. 6), ma dal coordinatore dell'Avvocatura regionale (ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010, nel giudizio definito con la sentenza n. 225 del 2010).

Le disposizioni impuginate, con analoghe formule, vietano l'installazione sul territorio regionale di impianti di produzione di energia nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, di depositi di materiali e rifiuti radioattivi, salvo che venga previamente raggiunta un'intesa con lo Stato in merito alla localizzazione.

Esse, pertanto, riproducono in parte il contenuto di analoghe norme regionali, finalizzate a precludere la presenza sul territorio di pertinenza di materiali nucleari e già oggetto di sentenze della Corte Cost. (n. 247 del 2006 e n. 62 del 2005); in altra parte, invece, se ne distinguono, poiché, rispetto alle prime, aggiungono che il divieto non ha carattere assoluto, ma recede, ove sia raggiunta l'intesa tra Stato e Regione interessata.

Tutte le leggi impuginate sono posteriori alla legge delega 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), con cui si è rilanciato nel nostro Paese il processo di utilizzazione dell'energia nucleare, ed anteriori al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al

pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), che ha conferito attuazione alla delega.

Le Regioni Puglia e Basilicata non si sono limitate ad impugnare innanzi a questa Corte l'art. 25, comma 2, della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui esso avrebbe consentito di realizzare impianti nucleari, in assenza di intesa con la Regione interessata. Tali Regioni hanno altresì cercato di paralizzare gli effetti della disciplina statale, introducendo con propria legge un contenuto normativo corrispondente, per tale profilo, all'assetto del rapporto con lo Stato, da esse ritenuto il solo conforme a Costituzione; la Regione Campania ha invece provveduto in tale ultimo senso, senza neppure impugnare la legge delega.

Il ricorrente ritiene che, in tal modo, siano stati violati gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dal momento che la disciplina di localizzazione degli impianti, ed in particolare l'introduzione dell'intesa a tal fine, costituirebbe principio fondamentale della materia concorrente relativa alla produzione dell'energia. Sarebbero, inoltre, invase, quanto agli impianti nucleari, le competenze esclusive statali in materia di sicurezza dello Stato, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente, ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettere d, e, h ed s, Cost.), cui il ricorrente ascrive in via prioritaria la normativa concernente l'energia nucleare, mentre con specifico riferimento ai siti di rifiuti radioattivi si evoca il solo art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Inoltre, sarebbe leso l'art. 120 Cost., in relazione ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione, posto che le leggi impuginate avrebbero ostacolato la libera circolazione del materiale radioattivo sul territorio nazionale. Infine, sarebbe violato l'art. 41 Cost., in ragione di un'ingiustificata limitazione alla libertà di iniziativa economica delle imprese operanti nel settore.

Per la Corte soltanto le questioni basate sull'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma Cost., sono fondate.

La Corte, con la sentenza n. 278 del 2010, ha già chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte disposizioni normative concernenti il settore dell'energia nucleare e dei rifiuti radioattivi. Quanto a questi ultimi, in particolare, si è ribadito, in conformità alla precedente giurisprudenza (sentenze n. 247 del 2006 e n. 62 del 2005), che si verte nella materia, di competenza esclusiva statale, "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), mentre, con riguardo agli impianti di produzione, un giudizio di prevalenza ha condotto ad indicare come prioritaria la materia, a riparto concorrente, della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 278 del 2010).

La disciplina di localizzazione degli impianti produttivi e di stoccaggio, nonché dei depositi di rifiuti radioattivi, si distribuisce pertanto tra Stato e Regioni secondo tali coordinate, ferma restando la necessità di forme di collaborazione all'esercizio delle relative funzioni amministrative che la Costituzione assicura al sistema regionale, e che vanno rinvenute, per il grado più elevato, nell'intesa tra Stato e Regione interessata. La disciplina normativa di queste forme collaborative e dell'intesa stessa, spetta, di conseguenza, al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia: si tratta, vale a dire, del legislatore statale, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell'ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia. Anche in quest'ultimo caso, infatti, determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale.

Né può dirsi, come fa la difesa della Regione Puglia, che il carattere costituzionalmente dovuto dell'intesa renderebbe privo di rilievo il fatto che essa sia stata prevista espressamente dalla legge regionale, anziché da quella nazionale; questo modo di ragionare confonde, infatti, due questioni diverse, ovvero i vincoli costituzionali che il legislatore è tenuto ad osservare, da un

lato, e la competenza legislativa a disciplinare una fattispecie in accordo con detti vincoli, dall'altro lato.

Se, con riguardo al primo profilo, questa stessa Corte ha evidenziato la necessità di garantire adeguate forme di coinvolgimento della Regione interessata (sentenza n. 278 del 2010), con riguardo alla seconda questione, è evidente che a tale compito dovrà attendere il legislatore cui spetta la relativa competenza in base all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., ossia il legislatore statale. Va poi da sé che le scelte così compiute potranno essere sottoposte al vaglio di costituzionalità che spetta a questa Corte, ove ritenute non rispettose dell'autonomia regionale, ma che, in nessun caso, la Regione potrà utilizzare «la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.» (sentenza n. 198 del 2004).

In effetti, successivamente alle disposizioni censurate nei presenti ricorsi, il legislatore statale ha operato nel senso sopra indicato con il d.lgs. n. 31 del 2010, nel quale andrà rinvenuta, in rapporto con la legge delega n. 99 del 2009, la vigente disciplina di realizzazione degli impianti e dei depositi, eventualmente assoggettabile al controllo della Corte Costituzionale; del resto, non è immaginabile che ciascuna Regione, a fronte di determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare, possa sottrarsi in modo unilaterale al sacrificio che da esse possa derivare, in evidente violazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale.

Pertanto, le disposizioni impugnate contrastano con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nella parte in cui disciplinano i depositi di materiali e rifiuti radioattivi, e con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte relativa agli impianti di produzione, fabbricazione, stoccaggio dell'energia nucleare e del combustibile, e vanno conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime, con assorbimento di ogni altra residua censura.

Sentenza: n. 70 del 2013

Materia: impianti eolici

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. l), 118 e 97 della Costituzione.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 5, commi 2 della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13 «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)»

Esito: illegittimità costituzionale art. 5, comma 2 della l.r. n. 13/2012

Annotazioni: la questione si collega a un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), che è stato deciso da questa Corte con l'ordinanza n. 89 del 2012, di estinzione del processo a seguito di rinuncia. La rinuncia è avvenuta dopo l'abrogazione, a far data dal 29 febbraio 2012, della norma allora impugnata, con la quale si prevedeva che la costruzione di nuovi aereogeneratori fosse autorizzabile solo nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aereogeneratore più vicino. La disposizione in esame interviene sul testo della norma abrogatrice, ovvero sull'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012), per stabilire che il termine del 29 febbraio 2012 è differito al 30 giugno 2012.

In via preliminare, la Corte prende atto che la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 42, comma 4, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), «dalla data di entrata in vigore della presente legge», ovvero dal 14 agosto 2012; tuttavia, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale in punto di «inammissibilità del ricorso», con ciò non si è

determinata la cessazione della materia del contendere, perché non si può escludere che la norma abbia trovato medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 243 del 2012 e n. 158 del 2012); con riguardo all'intero arco temporale compreso tra il 29 febbraio e il 30 giugno, in presenza di una norma di divieto, neppure vi è la certezza che essa non sia stata presa in considerazione nel corso della fase istruttoria di procedimenti amministrativi, che avrebbero avuto esito favorevole proprio perché la parte istante si era uniformata a tale divieto.

La questione di legittimità costituzionale della norma impugnata è fondata con riferimento all'art. 97 Cost., che viene posto a base del ricorso con adeguata motivazione. La Corte ha già affermato che non è conforme a tale disposizione costituzionale l'adozione, per regolare l'azione amministrativa, di una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (sentenza n. 364 del 2010). Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, quand'anche si manifesti nell'ambito delle «ipotesi tipiche e molto limitate» che l'ordinamento costituzionale tollera, rientra in linea generale in questa fattispecie, perché può generare «conseguenze imprevedibili» (sentenza n. 13 del 2012), valutabili anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione. Nel caso di specie, il legislatore regionale, dopo avere dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata; poi l'ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l'ha nuovamente abrogata. La Corte è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale proprio della fase più critica di tale manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa, segnata dalla presunta riviviscenza del divieto recato dalla legge reg. Campania n. 11 del 2011. I procedimenti amministrativi che si sono svolti in questo periodo di tempo sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga. Se, infatti, il legislatore campano avesse ritenuto prioritario imporre il divieto in questione, non si vede perché avrebbe deciso di farlo rivivere solo fino al 30 giugno 2012, né si capisce che cosa ne avrebbe determinato la successiva, nuova abrogazione da parte della legge regionale n. 26 del 2012, peraltro posteriore all'esaurimento dell'efficacia di tale divieto. La frammentarietà del quadro normativo in tal modo originato non è perciò giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, ad orientare in modo non univoco l'esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo. Ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'art. 97 Cost.

Stranieri

Sentenza: n. 61 del 2011

Materia: inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere

Giudizio: questione di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. a),b),h), l) e terzo comma della Costituzione.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articoli 1, commi 2, lettera a) e 3, lettera b), 2, comma 1, 3, comma 1, 4, comma 2, 8, comma 2, 14, commi 1 e 2, 16, 17, commi 2, 5, 6 e 7, 18, commi 1 e 3, e 20, comma 1, della legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6 (Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania)

Esito: inammissibilità e non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Annotazioni: In via preliminare, la Corte rileva che la Regione Campania risulta essersi costituita nel presente giudizio sulla base di autorizzazione a resistere conferita (con decreto dirigenziale n. 366 del 17 maggio 2010) dal coordinatore dell'Area generale di coordinamento - Avvocatura, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario della Regione medesima, e non già dalla Giunta regionale, come viceversa richiesto dall'art. 32,

secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), cui si è conformato l'art. 51, comma 1, lettera f), della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania). Orbene, come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale la costituzione risulta inammissibile.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in primo luogo, impugna congiuntamente numerose disposizioni della legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6 (recante «Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania»). In particolare, il ricorrente censura: l'art. 1, comma 2, lettera a), in quanto prevede, tra i propri principi e finalità, quello di garantire alle persone straniere presenti sul territorio campano «la pari opportunità di accesso ai servizi, il riconoscimento e la valorizzazione della parità di genere ed il principio di indirizzare l'azione amministrativa all'effettivo esercizio dei diritti», ed a tal fine dispone che «le politiche della Regione e degli enti locali sono finalizzate [...] alla rimozione degli ostacoli per l'effettivo inserimento sociale, culturale e politico»; l'art. 1, comma 3, lettera b), secondo cui «la Regione organizza un sistema di tutela e promozione sociale delle persone straniere attraverso iniziative volte a [...] assicurare pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro all'istruzione ed alla formazione professionale, alla conoscenza delle attività connesse all'avvio di attività autonome e imprenditoriali, alle prestazioni sanitarie ed assistenziali nonché alle attività di mediazione interculturale»; l'art. 2, comma 1, per il quale i destinatari della normativa censurata sono «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio nazionale [...] di seguito denominati persone straniere»; l'art. 3, comma 1, e l'art. 4, comma 2, che, nell'indicazione dei compiti della Regione e delle Province, si riferiscono in generale alle persone straniere senza ulteriori specificazioni; l'art. 8, comma 2 [indicato solo in epigrafe]; l'art. 14, commi 1 e 2, in quanto, nell'istituire presso l'assessorato competente in materia di immigrazione il registro generale degli enti e delle associazioni che operano in favore delle persone straniere, implicitamente considera tra i destinatari degli interventi posti in essere da tali enti anche le persone prive di permesso di soggiorno o, comunque, non regolarmente soggiornanti; l'art. 17, commi 2, 5, 6 e 7; l'art. 18, commi 1 e 3; l'art. 20, comma 1, poiché, individuando nel dettaglio una serie di interventi volti a garantire l'assistenza socio-sanitaria, l'integrazione sociale e la formazione professionale, vedono quali destinatari le «persone straniere presenti sul territorio regionale». Secondo il ricorrente, l'uso della ampia e generica formula «persone straniere presenti sul territorio regionale», unitamente alla circostanza che altre disposizioni della legge regionale (quali, ad esempio, l'art. 1, comma 1, lettera c), e comma 3, lettera f); l'art. 4, comma 1; l'art. 5; l'art. 13, comma 4; l'art. 16; l'art. 21; l'art. 25) viceversa si riferiscono espressamente alle «persone straniere regolarmente soggiornanti nella regione», comporterebbe che i suddetti interventi siano inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno. Poiché, però, la permanenza e l'espulsione dei cittadini stranieri sono stati compiutamente disciplinati dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», le norme regionali impugnate (non rientrando nel regime derogatorio di cui agli artt. 19 e 35 del medesimo testo unico) si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali da questo stabiliti, in particolare, negli artt. 3, comma 5, e 40, comma 1-bis, che demandano alle Regioni e agli altri enti territoriali le misure di integrazione sociale dei soli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio; negli artt. 4, 5, 10, 11, 13 e 14, concernenti l'illegittimità del soggiorno degli immigrati irregolari e la disciplina del respingimento, dell'espulsione e della detenzione nei centri di identificazione ed espulsione, nonché nell'art. 10-bis (introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»). Pertanto, esse verrebbero ad incidere sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati ricompresa nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione», previste rispettivamente alle lettere a) e b) dell'art. 117, secondo comma, Cost., nonché «ordine pubblico e sicurezza» e «ordinamento penale», previste dalle successive lettere h) ed l).

Per la Corte le questioni aventi ad oggetto tale primo gruppo di norme, congiuntamente impugnate, sono in parte inammissibili ed in parte non fondate.

Il primo gruppo di censure rende palese che il ricorrente, dopo avere trascritto, in parte, le disposizioni regionali con esse impugnate, ne abbia dedotto l'illegittimità costituzionale esclusivamente in quanto, a suo avviso, esse sarebbero applicabili «anche ai cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare, ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente»; benché tali norme regolino molteplici e non omogenei interventi riconducibili a differenti ámbiti materiali (non individuati dal ricorrente), le uniche specifiche censure proposte riguardano dette disposizioni esclusivamente nella parte in cui esse sarebbero riferibili agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno; e, conseguentemente, è soltanto entro questi termini e limiti che esse possono qui costituire oggetto di scrutinio. Peraltro, va precisato che le censure riguardanti l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), Cost., con riguardo alla dedotta lesione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie «ordine pubblico e sicurezza» ed «ordinamento penale», sono inammissibili in quanto l'impugnazione, così come formulata, risulta essere meramente assertiva, giacché non suffragata da alcuna argomentazione (sentenze n. 312 e n. 200 del 2010). E lo stesso vizio di inammissibilità inficia anche, in parte qua, le altre questioni, in cui il preteso vulnus è altrettanto immotivato, in quanto prospettato, in modo identico, mediante il mero richiamo di detti parametri.

Le residue censure riferite alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), risultano non fondate. Va, infatti, nuovamente sottolineato, in generale, che deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998, fermo restando che tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ámbiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (sentenze n. 299 e n. 134 del 2010). E ciò, in quanto l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al mero controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ámbiti - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione - che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005). Tanto più che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (sentenza n. 148 del 2008). Nella specie, le varie disposizioni censurate, pur nel loro eterogeneo contenuto precettivo, appaiono tutte finalizzate - peraltro in attuazione del comma 5 dell'art. 3 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998, in virtù del quale «Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana» - alla predisposizione da parte della Regione, in un contesto di competenze concorrenti o residuali, di sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute. Se tali norme si ritengono applicabili anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, è altrettanto vero che esse hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo status dei beneficiari. Di conseguenza, la lettera e la portata teleologica delle norme regionali impugnate non consentono di interpretare le stesse nel senso che gli interventi ivi previsti, ove riferibili appunto anche agli immigrati irregolari, permettano neppure indirettamente di legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, interferendo sulla potestà, di esclusiva spettanza dello Stato, relativa alla programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale ovvero ai presupposti ed alle modalità di regolarizzazione dello straniero. Inoltre, il comma 2 dell'art. 17 prevede che «I centri di accoglienza delle persone straniere nella regione svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa, con particolare attenzione alle seguenti categorie: a) richiedenti asilo e loro famiglie fino alla definitiva conclusione delle procedure amministrative e giudiziarie connesse alle domande di

asilo; l'accoglienza può avvenire anche nelle more del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, per asilo, per asilo umanitario; b) lavoratori stagionali; c) stranieri vittime di violenza o di grave sfruttamento, che godono di misure di protezione per motivi umanitari nell'ambito dei programmi di protezione sociale, di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 286/1998; l'accesso ai centri può avvenire anche nelle more dell'accertamento dei presupposti per l'ammissione al programma di assistenza e integrazione sociale o nelle more del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale o per motivi umanitari; d) stranieri destinatari di misure di protezione temporanea o di misure straordinarie di accoglienza deliberate dal Governo nazionale, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 286/1998; e) minori stranieri non accompagnati ammessi in un progetto di integrazione civile e sociale gestito da un ente pubblico o privato, ai sensi degli articoli 32 e 33 del decreto legislativo 286/1998; f) marittimi stranieri per il tempo necessario a reperire un nuovo ingaggio». Conformemente a quanto già affermato dalla Corte (nella citata sentenza n. 299 del 2010) va, innanzitutto, sottolineato che la norma, lungi dall'incidere sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione (sentenza n. 156 del 2006) e, quindi, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso (sentenza n. 269 del 2010), pone una previsione che si colloca nell'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della Regione (sentenza n. 10 del 2010) e la cui regolamentazione, in quanto espressione della più ampia autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta, non è valutabile, come tale, sulla base di una prospettazione basata (oltre che sul non fondato assunto della asserita lesione di competenze esclusive dello Stato) sulla dedotta violazione di principi fondamentali che, viceversa, sono diretti a regolare materie di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost. (cfr. sentenza n. 247 del 2010). D'altronde, l'autonomia del legislatore regionale nella materia de qua appare guidata dalla volontà di estendere l'accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa, che peraltro la Corte ha ritenuto riconducibile «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» (sentenze n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010). E ciò, in coerenza con la naturale propensione «espansiva» della esigenza di garantire il «rispetto» (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona, alla stregua di quanto sancito dallo stesso decreto legislativo n. 286 del 1998, che: a) all'art. 2, comma 1, proclama che «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti»; b) all'art. 3, comma 5, dispone che «Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana».

Il comma 5 dello stesso art. 17 prevede che, «In attuazione dell'articolo 40, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998, le persone straniere, come i cittadini italiani, hanno diritto a: a) essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica disponibili nel territorio della Regione Campania; b) essere destinatari dei contributi erogabili ai locatari dei contratti di locazione ad uso di abitazione, eventualmente concessi dalla Regione a seguito dell'esercizio della facoltà prevista dall'articolo 11, comma 6, della legge 9 dicembre 1998 n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo); c) essere destinatari dei contributi in conto capitale per l'acquisto della prima casa di abitazione, eventualmente disposti dalla Regione; d) partecipare ai bandi di concorso relativi all'erogazione di ogni altra provvidenza erogata dalla Regione Campania in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi». La premessa da cui muove il ricorrente si basa sulla ritenuta estensione anche allo straniero irregolare della possibilità di concorrere all'assegnazione ovvero di accedere ai benefici previsti dalla norma. Tale assunto risulta, però, smentito, oltre che dall'espresso fine di attuazione dell'art. 40, comma 6, del Testo unico sull'immigrazione, dal raffronto tra il riferimento generico alle «persone straniere» contenuto nella disposizione in esame e quello, specifico, a «tutte le persone straniere presenti sul

territorio», di cui al precedentemente esaminato comma 2 dello stesso art. 17, che (come tale) non può portare ad interpretare il comma 5 come applicabile anche all'immigrato non in regola. E risulta smentito soprattutto dalla lettera dell'art. 25 della medesima legge regionale n. 6 del 2010, che - a modifica della lettera a) dell'art. 2 della legge della Regione Campania 2 luglio 1997, n. 18 (recante «Nuova disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica») - prevede, tra i requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di tali alloggi, la «cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea ovvero, per i cittadini di paesi non membri dell'Unione europea, il possesso dello status di rifugiato riconosciuto dalle competenti autorità italiane o la titolarità della carta di soggiorno o la titolarità di un permesso di soggiorno almeno biennale e, in quest'ultimo caso, l'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo». Risulta, quindi, di tutta evidenza la contraddittorietà di una lettura estensiva della norma censurata che trascuri la esplicita delimitazione dei beneficiari del medesimo diritto, in senso del tutto conforme alla evocata norma statale, operata nello stesso contesto legislativo.

Il comma 1 dell'art. 18 prevede che: «Sono garantiti alle persone straniere presenti sul territorio regionale i servizi sanitari previsti dalla normativa e dai piani regionali vigenti in condizioni di parità di trattamento rispetto alle cittadine ed ai cittadini italiani, in attuazione degli articoli 34 e 35 del decreto legislativo n. 286/1998»; a sua volta il comma 3 dello stesso articolo dispone che «L'amministrazione regionale promuove le misure organizzative finalizzate a rendere fruibili le prestazioni previste, anche per le persone straniere non iscritte al servizio sanitario regionale».

Chiamata a scrutinare in via principale analoga norma di altra legge regionale (sentenza n. 269 del 2010), la Corte ha ribadito che «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ámbito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001). Orbene, le disposizioni oggetto di censura (al pari di quelle già sottoposte al vaglio di questa Corte nelle richiamate sentenze n. 299 e n. 269 del 2010) si inseriscono in un contesto normativo caratterizzato dal riconoscimento in favore dello straniero, anche privo di un valido titolo di soggiorno, di un nucleo irriducibile di tutela del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ámbito inviolabile della dignità umana. Pertanto la norma regionale - in esplicita attuazione dei richiamati principi fondamentali posti dagli artt. 34 e 35 del testo unico immigrazione - provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso. L'art. 20, comma 1 prevede che «Le persone straniere hanno diritto di accedere, a parità di condizioni con gli altri cittadini, a tutti i corsi di orientamento, formazione e riqualificazione professionali, nell'ambito degli interventi previsti dalla normativa regionale vigente». L'affermazione (peraltro non specificamente motivata) dell'applicabilità della disposizione de qua anche agli stranieri non in regola col permesso di soggiorno, risulta smentita dal fatto che la stessa norma censurata prevede espressamente che il diritto di accesso ai corsi de quibus avvenga «nell'ambito degli interventi previsti dalla normativa regionale vigente». Ed è proprio tale normativa che - all'art. 1, comma 1, lettera o), della legge della Regione Campania 18 novembre 2009, n. 14, recante il «Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro» -, al fine di «valorizzare gli strumenti a garanzia e promozione delle pari opportunità, nell'accesso e nello svolgimento del lavoro, connessi al genere, alla condizione di immigrato o di straniero, presenti regolarmente nel territorio nazionale, nonché dell'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti disabili e svantaggiati», stabilisce, in conformità alla evocata disposizione del testo unico immigrazione, che «Gli immigrati extracomunitari che soggiornano regolarmente sul territorio regionale ai sensi della normativa comunitaria e statale vigente

hanno diritto alla formazione professionale in condizione di parità con gli altri cittadini, nel rispetto delle pari opportunità nell'inserimento lavorativo e analogo diritto al sostegno per attività autonome ed imprenditoriali».