

Sentenza: 26 febbraio 2013, n.28;

Materie: patto di stabilità, personale, contratti pubblici, acque minerali e termali, riorganizzazione delle Aziende Ospedaliere universitarie;

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale;

Limiti violati: articoli 3, 81, 97, 117 secondo comma lettere e), l), s) e terzo comma, 120 secondo comma Cost;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri;

Oggetto: legge 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) articoli 11, comma 4, 22, 23, commi 6, 7 e 10, 24, commi 2 e 3, 27, comma 1, lettera b), 32, comma 2, 37, 45, commi 1 e 3, e 50 ;

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

estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 7 e 10, promosse con riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione;

non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 6, promossa con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Estensore nota: Ilaria Cirelli

L'articolo 11, comma 4, della l.r. 1/2012 prevede che la Commissione per il contrasto dell'evasione e dell'elusione dei tributi erariali in materia fiscale e contributiva possa formulare proposte per l'impiego di una quota delle somme derivanti dal recupero dell'evasione in relazione ad obiettivi determinati. Secondo il governo il riutilizzo di tali somme è, in base alla norma censurata, escluso dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto della disciplina del Patto di stabilità interno, in violazione dell'art. 117, terzo comma, e l'art. 119, secondo comma, Cost. Infatti, la normativa statale sul Patto di stabilità interno, di cui alla l. 183/2011, all'art. 31 non prevede, per gli enti locali, alcuna possibilità di escludere somme dal calcolo delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità, mentre all'art. 32, consente alle Regioni, che devono, ai fini del patto di stabilità, contenere le spese entro un tetto massimo, di sottrarre da queste quelle finanziate con il gettito derivante dall'attività di recupero dell'evasione, solo a condizione che le somme siano effettivamente incassate al 30 novembre di ogni anno, utilizzate per spese in conto capitale e acquisite in apposito capitolo di bilancio: condizioni, queste, che non risulterebbero dalla normativa regionale censurata. La Corte giudica la questione relativa all'art. 11, comma 4, fondata in quanto la disposizione regionale permette l'esclusione di spese dal complesso delle spese finali determinate ai fini

del rispetto del Patto di stabilità oltre i limiti fissati dal legislatore statale della legge n. 183 del 2011, in violazione delle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e quindi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione.

La seconda doglianza ha ad oggetto gli artt. 22, 37 e 50 della legge regionale, che prevedrebbero spese, per complessivi 2.500.000 euro, gravanti per almeno un milione di euro sul fondo di riserva per le spese impreviste, il quale ammonterebbe a 868.000 euro e sarebbe, dunque, incapiante rispetto alle prime. Tali disposizioni sarebbero quindi prive di copertura finanziaria e perciò contrarie all'art. 81, quarto comma, Cost. Secondo la Corte anche in questo caso le censure del governo sono fondate. La Corte richiama la propria giurisprudenza sull'art. 81 quarto comma, Cost (ex multis, sentenze n. 214 e 115 del 2012) la quale esige che la copertura finanziaria sia indicata in maniera *credibile*.

Inoltre per la Corte la disposizione contrasta con le regole di contabilità nello 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 *appunto non preventivabili* al momento di adozione della legge di bilancio.

La terza censura del governo riguarda l'art. 23, comma 6. Tale comma prevede la riduzione del 50 per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolarità alla data del 1° gennaio 2010 e stabilisce che il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza della Giunta regionale venga ridotto di un importo pari alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse. Secondo il governo la norma incide su un fondo già predeterminato nell'ammontare e dotato di una destinazione di scopo, in tal modo invadendo l'ambito del trattamento economico della dirigenza, il quale, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 165/2001, è rimesso alla contrattazione collettiva e pertanto in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile.

La Consulta giudica la questione non fondata poiché la disposizione non incide affatto sul trattamento economico del personale, ma si limita ad adeguare il bilancio di previsione alla mutata consistenza numerica del personale dirigenziale, peraltro in conformità a quanto disposto dal legislatore statale con l'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010, che dispone la riduzione delle poste per il trattamento accessorio in funzione della riduzione del personale in servizio. Secondo la Corte non sussiste interferenza con la materia dell'ordinamento civile né si contravviene al vincolo di destinazione delle risorse per le retribuzioni aggiuntive della dirigenza, di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro.

L'articolo 24 comma 2 della legge campana prevede che il personale in posizione di comando da almeno 24 mesi presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transiti, mediante selezione pubblica, nei ruoli dell'ente. Questa norma contrasterebbe, secondo il ricorrente, innanzitutto con le disposizioni del d.l.78/2010 che consente assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, disposizione questa che la giurisprudenza della Corte ha sempre riconosciuto integrare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e di conseguenza darebbe luogo alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

Inoltre, la norma regionale limitandosi a richiedere per la stabilizzazione di tale personale una generica *selezione pubblica*, violerebbe l'obbligo costituzionale di accesso ai pubblici uffici attraverso pubblico concorso. Risulterebbero, dunque, violati i principi di ragionevolezza, uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La Corte giudica fondati entrambi i motivi d'impugnazione poiché la disposizione regionale non prevede in alcun modo il rispetto del limite di cui al d.l. 78/2010, in violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e poiché la previsione di una qualsiasi *selezione pubblica* non garantisce la natura concorsuale della stessa né che essa si riferisca alla tipologia ed al livello delle funzioni che il personale è successivamente chiamato a svolgere.

Il comma 3, sempre dell'art.24, è censurato in quanto autorizza l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ad utilizzare la graduatoria esistente alla data del 31 dicembre 2009 del concorso bandito per il profilo professionale di dirigente ambientale. Secondo il governo sarebbe violato il parametro interposto, di cui all'art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010 poiché l'utilizzo della graduatoria non verrebbe autorizzato nei limiti previsti dalla norma statale, configurando in tal modo una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento finanziario. L'autorizzazione alle assunzioni non individuerrebbe, inoltre, i relativi mezzi di copertura finanziaria, in violazione dell'art.81 quarto comma Cost.

La Corte riconosce la fondatezza di entrambe le censure mosse dal ricorrente.

L'art. 27, comma 1, lettera b), oggetto d'impugnazione, modifica la l.r. 3/2007 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania), prevedendo che, nel caso in cui il contratto sia affidato con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa e all'esito della valutazione alcuni concorrenti conseguono il medesimo punteggio, debbono essere preferite le imprese caratterizzate dall'esistenza di un radicamento nel territorio campano. Secondo il ricorrente, sarebbero di competenza legislativa esclusiva statale, in materia di contratti pubblici, la qualificazione e la selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa, e i criteri di aggiudicazione, i quali sono disciplinati dal codice dei contratti di cui al d.lgs. 163/2006. La previsione regionale che in fase di valutazione dell'offerta darebbe rilievo alla sede dell'impresa o alla residenza dei dipendenti nel territorio regionale, andrebbe oltre i principi stabiliti dallo stesso codice e darebbe luogo alla violazione della tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, ex art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost..

La Corte riconosce fondato anche tale motivo di impugnazione. Richiamando la propria consolidata giurisprudenza che conferma l'appartenenza della fase di aggiudicazione degli appalti alla materia tutela della concorrenza, valuta la disposizione censurata 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 pertanto viola per molteplici aspetti l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., relativo alla competenza statale in ordine alla tutela della concorrenza.

L'art. 32, comma 2, esclude l'applicazione delle disposizioni del regolamento regionale 10/2010, (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle ricerche geotermiche e delle acque di sorgente), che disciplinano il conferimento a terzi di concessioni di derivazioni idriche cessate, la cui richiesta di riassegnazione sia stata inoltrata prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo. Il regolamento 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.

Secondo il governo con la disposizione impugnata, si è inteso consentire un rinnovo automatico delle concessioni giunte al termine, senza l'espletamento delle procedure previste per la scelta del concessionario e neppure di quelle relative alla valutazione d'impatto ambientale in violazione, sotto entrambi questi profili, della normativa statale di cui al dlgs 152/2006 (Norme in materia ambientale) e quindi dell'art. 117, secondo comma, lettera s).

Secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge regionale campana è fondata. Infatti l'art. 32, comma 2, consente 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 d.lgs 152/2006 e la valutazione di impatto ambientale (VIA).

Per quanto attiene alla 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, 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. La Corte richiama la propria giurisprudenza in materia ribadendo che nella materia sussiste un 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 e la conservazione del bene stesso.

In ordine poi alla valutazione d'impatto ambientale, la Corte ricorda 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.

Infine il governo impugna l'articolo 45 commi 1 e 3 della legge campana. Il comma 1 prevede 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.

Il ricorrente precisa che la Regione Campania ha stipulato con lo Stato l'accordo sul piano di rientro dei disavanzi sanitari 2007-2009, salvo poi disattendere le sue previsioni. Ciò ha dato luogo alla nomina nel 2009, da parte dello Stato, di un commissario ad acta, al quale sono stati attribuiti in esclusiva i compiti di attuazione del piano. Sempre secondo il ricorrente la Corte costituzionale si è già pronunciata sui piani di rientro dal disavanzo sanitario e di gestione commissariale. In particolare, avrebbe affermato che l'art. 1, comma 796, lettera b), l. 296/2006 ha reso vincolanti, per le Regioni che li hanno sottoscritti, gli

interventi individuati negli atti di programmazione necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, compreso, nel caso della Campania, l'accordo tra lo Stato e la Regione. La Corte avrebbe inoltre chiarito che l'operato del Commissario ad acta sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, al fine di garantire la tutela dell'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni, per cui le funzioni amministrative del Commissario ad acta dovrebbero essere poste al riparo da ogni interferenza da parte delle istituzioni regionali.

La disposizione di cui all'art.45 comma 1, prevedendo deroghe alla programmazione vigente in materia di assetti organizzativi, accorpamenti e integrazione delle Aziende, si porrebbe dunque in contrasto con il mandato commissariale, che attribuisce tali compiti al Commissario ad acta in via esclusiva. Di conseguenza vi sarebbe una lesione dei principi fondamentali relativi al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della l.191/2009, in base ai quali, in costanza del piano di rientro, alla Regione è preclusa l'adozione di nuovi provvedimenti di ostacolo alla piena attuazione dello stesso. Sussisterebbe, pertanto, una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, la medesima disposizione, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria durante la vigenza del Piano, interferirebbe con l'attuazione predisposta attraverso gli atti commissariali, e dunque con l'art. 120, secondo comma, Cost., nel quale trova fondamento il potere sostitutivo esercitato dal Governo attraverso la nomina del Commissario ad acta.

La Corte accede alla tesi del governo ribadendo, come già affermato nella sua giurisprudenza, che 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).

Sulle medesime basi il governo censura l'art. 45, comma 3, che definisce i finanziamenti che la Regione garantisce in applicazione del piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie, individuando alcune fonti di finanziamento. Tali disposizioni non troverebbero riscontro nei contenuti del Programma operativo 2011-2012, né sarebbero accompagnate da altri provvedimenti che ne garantiscano la copertura finanziaria.

Anche in questo caso, dunque, il ricorrente ravvisa un contrasto con la l.191/2009, secondo cui, durante la vigenza del piano di rientro, alla Regione è preclusa l'adozione di provvedimenti che siano di ostacolo alla sua attuazione. Conseguentemente, si verificherebbe una violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 120, secondo comma, Cost., per interferenza con le attribuzioni conferite al Commissario ad acta. Verrebbe infine violato l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'articolo non indica la copertura finanziaria per gli oneri che introduce.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, ex art. 120, secondo comma, Cost., anche del comma 3 dell'art. 45 della legge regionale della Campania.