

Sentenza: n. 141 del 19 maggio 2014

Materie: coordinamento della finanza pubblica; ambiente; servizi sociali; tutela della salute

Parametri invocati: artt. 3, 38, 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettere e), l) ed s) e terzo comma, nonché 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

-art. 1, commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera a), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, da 238 a 241, 243, 244, 245 e 263 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);

-art. 1, comma 1, lettera c), e comma 2, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario);

Esito: -illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 27, 34, 44, 75, 123, 124, 135, 136, 137, 138, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 164, 165, 166, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 203, 207, 215 e 263 della l.r. Campania 4/2011;

-non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 75 e 78, lettera a), della l.r. Campania 4/2011;

-estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 26, 131, da 167 a 175, 192, da 194 a 202, 231 e 232 della l.r. Campania 4/2011;

-cessata materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 37, 163, 193, 204, da 209 a 212, da 217 a 219, da 221 a 230, da 238 a 241, da 243 a 245 della l.r. Campania 4/2011, nonché dell'art. 1, commi 1, lettera c), e 2, della legge della l.r. Campania 3/2012;

Estensore nota: Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato svariate norme 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) nonché i commi 1, lettera c), e 2, dell'art. 1 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione al Piano di Rientro del Settore Sanitario), recanti disposizioni abrogative, modificative o integrative di corrispondenti norme della l.r. 4/2011.

Il processo è dichiarato estinto in relazione ad una serie di disposizioni della l.r. 4/2011 oggetto di formale rinuncia al ricorso. Parimenti, la Corte costituzionale dichiara la cessazione della materia

del contendere in relazione ad altre norme censurate della l.r. 4/2011, in ragione della sopravvenuta abrogazione delle norme stesse.

L'esame delle residue questioni viene ripartito dalla Corte in due blocchi, riguardanti da un lato bilancio e contabilità pubblica, ambiente e diritti sociali; dall'altro il disavanzo sanitario.

Il primo blocco di questioni ricomprende quelle riguardanti i commi **34, 44, 75, 78, lettera a), 123, da 135 a 138, da 142 a 154, 207 e 263 dell'art. 1 della l.r. Campania 4/2011.**

Il **comma 34** recita che le maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale, realizzate nel corso dell'esercizio finanziario, sono destinate ad incrementare i fondi di riserva per spese obbligatorie e per la reiscrizione di residui perenti, e il fondo di riserva per spese impreviste.

La destinazione delle maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste si traduce secondo la Corte in un **surrettizio aumento** di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura, posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze o convenzione con l'Agenzia delle entrate) e rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare.

Il **comma 44** prevede che le economie e le risorse definite dalla legge finanziaria regionale per l'anno 2009 sono utilizzate dagli enti delegati in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo, a parziale finanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012, 2013, attuati nell'ambito della pianificazione regionale 2009-2013. In assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione, e dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, **la copertura del finanziamento** dei piani di forestazione, **tramite le economie e le risorse predette è illegittima per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.**

In quanto non concernente una norma di spesa, **non è fondata** in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost, la questione relativa al **comma 75**, secondo cui la Regione avvia una collaborazione con l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) al fine di promuovere una struttura tecnica di supporto alla Regione e agli enti locali della Campania nel processo di attuazione del federalismo, anche mediante la costituzione di un apposito ente associativo.

I commi 77, 78 e 79 riconoscono a decorrere dall'anno 2011 un bonus di euro 2.000,00, quale una tantum, in favore dei bambini nati o adottati a decorrere dal gennaio 2011 in nuclei familiari con già due figli minorenni a carico stabilendo che i soggetti beneficiari del bonus devono essere residenti in Campania da almeno due anni dalla nascita del bambino o dalla presentazione dell'istanza di adozione presso il Tribunale di competenza o presso gli istituti autorizzati alle procedure di adozione internazionale. **La questione del bonus**, che investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale, **non è fondata**, poiché *non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni.*

È illegittima, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), terzo comma, ed 81, quarto comma, Cost., la previsione di cui al **comma 123**. La norma stanziava risorse su un'apposita UPB per prevenire le frodi sui fondi comunitari. Tuttavia la stessa Regione Campania ammette che non è esistente quella UPB, ed in ogni caso la spesa non indica una chiara copertura finanziaria.

La disposizione di cui al **comma 124** stabilisce che gli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio dei comuni della Regione Campania devono essere dotati di un sistema di monitoraggio dello stato della qualità dell'aria, attraverso la collocazione permanente di

centraline per il rilevamento dell'inquinamento atmosferico. La materia implicata dalla disciplina prevista dalla disposizione oggetto di censura è da ricondursi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata alla competenza statale esclusiva. La disciplina statale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) stabilisce che la domanda di autorizzazione integrata ambientale (AIA) deve anche prevedere le misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente. Alla rispettiva autorità competente (statale o regionale) spetta il controllo sul rispetto delle condizioni dell'AIA, nonché la potestà sanzionatoria nel caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie.

La norma impugnata, mancando di distinguere, tra i progetti soggetti ad AIA, quelli di competenza regionale da quelli di competenza statale, impone anche a questi ultimi la dotazione del sistema di monitoraggio dell'aria, quale condizione per ottenere – o comunque mantenere – l'autorizzazione all'esercizio, **con conseguente invasione nella competenza statale di cui dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.**

L'impugnazione è estesa **ai commi da 135 a 138.**

Le norme promuovono la costituzione di una Società finanziaria regionale per azioni, con sede nel territorio della Regione, che ha come oggetto sociale l'attuazione dei piani, programmi e indirizzi della Regione Campania, nonché operante a supporto alle piccole e medie imprese. La dotazione finanziaria per le spese di investimento della società finanziaria regionale è definita con successivo provvedimento. **Le norme sono illegittime** per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., giacché la dotazione finanziaria per le spese di investimento è definita con successivo provvedimento, **anziché con la stessa legge di spesa, là dove inoltre neppure l'UPB di riferimento è indicata in modo specifico.**

Peraltro, anche la censura con cui si deduce la violazione dei principi sull'"affidamento in house", e dunque il contrasto di queste norme con l'art. 117, primo comma, Cost., **è fondata.** Le predette norme, nella parte in cui permettono di acquisire partecipazioni in società già costituite o di costituire società, anche insieme a soggetti terzi, **ledono infatti la possibilità del controllo analogo in materia di affidamento in house.**

I commi da 142 a 154, che si riferiscono ad incentivi alle imprese per l'attivazione del piano di azione per lo sviluppo economico regionale, sono impugnati per violazione dell'art. 81, quarto comma, nonché della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Per la Corte le norme sono **prive di copertura finanziaria** e dunque illegittime giacché sulla pertinente UPB non risultano risorse finanziarie per le finalità ora illustrate.

Il **comma 207** autorizza la Giunta regionale ad utilizzare le economie risultanti su di una UPB destinata al finanziamento delle attività previste da varie leggi regionali in materia di politiche sociali, prevedendo che l'assessore alle politiche sociali depositi, presso la commissione consiliare competente in materia di bilancio, il programma finanziario di utilizzo delle risorse. La Corte osserva che in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, la copertura del finanziamento delle predette attività è assente, con conseguente violazione dell'**art. 81, quarto comma, Cost.**

E' illegittimo, sempre per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., anche la disposizione recata dal **comma 263,** secondo cui la Regione Campania istituisce il distretto industriale denominato Caianello-Capua per migliorare la mobilità ferro gomme dei comuni interessati al predetto asse territoriale; ciò in quanto la norma omette l'indicazione sia della UPB su cui far gravare gli oneri, sia della relativa copertura finanziaria.

Il secondo blocco di questioni attiene nel complesso alla materia del disavanzo sanitario e investe i commi 27, da 164 a 166, da 176 a 191, 203, 209, 215, da 221 a 230, 244 e 245 dell'art. 1 della l.r. Campania 4/2011. Tali questioni vengono esaminate dalla Corte congiuntamente alle disposizioni di cui all'art. 1 della l.r. Campania 3/2012 che incidono su corrispondenti disposizioni della legge precedente.

Il **comma 27** stabilisce che tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario sono inefficaci. La norma è stata a sua volta modificata da successiva legge regionale stabilendo che tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di rientro sono sanzionati con la nullità. Ancorché la norma regionale riproduca ora quella statale di riferimento, la stessa è illegittima in quanto incide **sulla materia del diritto civile**, ascritta alla potestà esclusiva statale.

I **commi da 164 a 166, da 176 a 191**, che prevedono l'istituzione di fondi straordinari, sono censurati per violazione della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché per assenza di copertura finanziaria. La Corte rileva che le norme dispongono spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), ponendo in questo modo misure lesive della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica suscettibili di aggravare il disavanzo sanitario regionale, *con l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale.*

Con riferimento ai **commi 209 e 221** la Corte dichiara cessata la materia del contendere, a seguito di sopravvenute modifiche normative che introducono principi di necessaria coerenza fra le disposizioni medesime e il Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Il **comma 215** recita che la Regione Campania assicura le convenzioni a favore degli Hospice mediante l'istituzione di apposito capitolo di spesa. La disposizione, oltre ad interferire con il Piano di rientro, è priva di copertura finanziaria, in contrasto con **l'art. 81, quarto comma, Cost.**

I **commi da 224 a 230** disciplinano le funzioni di So.Re.Sa. attribuendo a questo soggetto competenze relative alla esecuzione dei pagamenti, dovuti per l'esercizio del servizio sanitario, e dei debiti, regolarmente accertati, delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere; all'assistenza e supporto alle aziende sanitarie in materia di controllo di gestione e di pianificazione aziendale; all'esercizio in via esclusiva delle funzioni di acquisto e fornitura dei beni e attrezzature sanitarie e dei servizi non sanitari.

Anche in questo caso la Corte dichiara cessata la materia del contendere, sia in quanto viene eliminata la previsione dell'intervento della Giunta regionale con riferimento a talune competenze riservate al Commissario ad acta, sia per l'introduzione di una clausola di aderenza della disciplina legislativa regionale al Piano di rientro, *la quale non costituisce una clausola di mero stile, bensì è previsione congruente rispetto allo scopo.*

La cessazione della materia del contendere è infine dichiarata anche in riferimento ai **commi 244 e 245**, che autorizzano la Giunta regionale a disciplinare con regolamento la trasformazione dell'Agenzia Regionale Sanitaria (ARSAN). Tali norme sono state successivamente modificate prevedendo che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni di supporto alla programmazione del servizio sanitario regionale già esercitate fino all'entrata in vigore del regolamento, *come auspicato dal ricorrente.*