CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **258/2014** (ECLI:IT:COST:2014:258)
Giudizio: **GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI + GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **NAPOLITANO** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **07/10/2014**; Decisione del **05/11/2014**
Deposito del **20/11/2014**; Pubblicazione in G. U. **26/11/2014**
Norme impugnate: Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16/02/2012; art. 3, c. 4°, del decreto legge 15/05/2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 12/07/2012, n. 100.
Massime: **38167 38168**
Atti decisi: **confl. enti 5/2012; ord. 267/2013**

SENTENZA N. 258

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2012, promosso dalla Regione Campania

con ricorso notificato il 19 aprile 2012, depositato in cancelleria il 4 maggio 2012 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2012, e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2012, n. 100, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra la Regione Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri ed altri, con ordinanza del 15 ottobre 2013, iscritta al n. 267 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, delle A2A spa e A2A Ambiente spa, della Regione Campania nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Gaetano Paolino per la Regione Campania, Ernesto Conte per le A2A spa e A2A Ambiente spa e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Con ricorso depositato in cancelleria il 4 maggio 2012 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2012, la Regione Campania ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2012, con il quale è stato deliberato che «la proprietà del termovalorizzatore sito in località Pantano, nel Comune di Acerra, e del relativo compendio immobiliare è trasferita dalla società proprietaria dell'impianto alla Regione Campania al prezzo complessivo di euro 355.550.510,84», con oneri coperti «a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007/2013 relative al programma attuativo regionale per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra, che presenta la necessaria disponibilità, oltre che con eventuali contributi da riconoscere alla Regione Campania in dipendenza del trasferimento».

1.1.− Premette la ricorrente che:

− con il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 123, si era provveduto alla messa in esercizio dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, la cui gestione, integrata con quella dell'impianto di selezione e trattamento dei rifiuti di Caivano, era stata affidata nel novembre 2008, mediante procedura negoziata, all'A2A spa;

− l'art. 7, comma 1, del 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, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, aveva poi previsto che «Entro il 31 dicembre 2011 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è trasferita la proprietà del termovalorizzatore di Acerra alla regione Campania, previa intesa con la Regione stessa, o ad altro ente pubblico anche non territoriale, ovvero alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della protezione civile o a soggetto privato»; il comma 2 aveva inoltre stabilito che le risorse finanziarie necessarie per l'acquisizione dell'impianto sarebbero state prelevate «anche a valere sulle risorse del Fondo aree sottosviluppate, per la quota nazionale o regionale»;

− il termine del 31 dicembre 2011, entro il quale sarebbe dovuto avvenire il trasferimento della proprietà dell'impianto, era stato poi prorogato al 31 gennaio 2012 dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14;

− con il d.P.C.m. oggetto dell'odierno conflitto di attribuzione il Governo aveva quindi unilateralmente disposto il trasferimento in questione alla Regione Campania.

1.2.− Secondo quest'ultima, esso sarebbe stato operato in asserita applicazione dell'art. 61, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, sul falso presupposto che la Regione non avesse lealmente collaborato nella ricerca dell'intesa prevista dalla legge.

Il d.P.C.m. censurato invaderebbe, dunque, la sfera di competenza costituzionale della ricorrente e violerebbe gli artt. 3, 5, 41, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché i principi di buon andamento dell'amministrazione (97 Cost.) e di leale collaborazione (art. 120 Cost.).

1.3.− In particolare, sotto un primo profilo, la ricorrente lamenta l'illegittimità dell'atto impugnato per «contrasto con gli artt. 114, 117, 118 e 41 Cost., anche per violazione delle competenze in materia di gestione dello smaltimento dei rifiuti».

In questa materia, infatti, alle Regioni spetterebbero i compiti attribuiti dall'art. 196 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale. Codice dell'Ambiente), consistenti nella predisposizione, adozione e aggiornamento del piano regionale, nella promozione della gestione integrata dei rifiuti e nell'incentivazione alla riduzione della loro produzione e al recupero degli stessi.

Le Regioni sarebbero quindi titolari di funzioni programmatorie e non di competenze operative, spettanti, per contro, alle Province e ai Comuni.

1.4.− Sotto altro profilo, il d.P.C.m. impugnato, obbligando la Regione Campania all'acquisto del termovalorizzatore, in violazione dell'art. 41, primo comma, Cost., lederebbe la sua autonomia negoziale. L'acquisto coattivo, inoltre, si atteggerebbe a «strumento di coartazione all'esercizio di un'attività di tipo economico imprenditoriale».

1.5.− La ricorrente denuncia poi la violazione della sua autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost., poiché il decreto gravato le avrebbe imposto l'acquisto del termovalorizzatore e, per di più, a valere su risorse provenienti dal fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) − già fondo per le aree sottosviluppate (FAS) − 2007/2013, risorse integralmente programmate fino all'esaurimento della provvista indicata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), nella delibera n. 166/2007, come modificata dalla delibera n. 1/2009.

La Regione ricorda come la Corte costituzionale abbia riconosciuto la legittimità di una norma statale che, ponendosi l'obiettivo di rafforzare la concentrazione di risorse su interventi di rilevanza strategica nazionale, le reperiva dal FAS, mediante revoca delle assegnazioni già disposte dal CIPE, ma solo perché la norma faceva salve quelle già impegnate o programmate (si cita la sentenza n. 16 del 2010).

Il provvedimento censurato, inoltre, contraddirebbe la ratio del quinto comma dell'art. 119 Cost., poiché imporrebbe alla Regione Campania di destinare proprie risorse al funzionamento di organi e attività statali, anziché prevedere in suo favore stanziamenti aggiuntivi volti a fronteggiare eventi calamitosi improvvisi e imprevedibili.

1.6.− Con un ulteriore motivo la ricorrente denuncia la «violazione del principio di leale collaborazione, in contrasto con gli artt. 5 e 120 Cost., per la mancata paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto oggetto del conflitto».

Il d.P.C.m. impugnato sarebbe stato assunto in spregio di ogni più elementare principio di cooperazione, mediante una procedura ripetutamente lesiva dell'affidamento degli organi regionali nelle fasi prodromiche all'adozione del provvedimento.

Falsa, inoltre, sarebbe una delle premesse del d.P.C.m. impugnato, lì dove si afferma che nella lettera del 27 gennaio la Regione Campania avrebbe espresso parere favorevole al trasferimento della proprietà, mentre aveva solamente dichiarato di non essere contraria, in linea di principio, ad acquistare l'impianto, senza esprimere alcuna intesa.

1.7.− Con un ultimo motivo di ricorso la ricorrente lamenta la «violazione degli artt. 3 e 97, sotto il profilo della falsa applicazione dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 195 del 2009, come convertito con legge n. 26 del 2010, dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, nonché sotto il profilo della irragionevole determinazione del termine di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 216 del 2011».

Le norme invocate non legittimerebbero in alcun modo la scelta del trasferimento autoritativo del termovalorizzatore alla Regione Campania.

In nessun modo, secondo la ricorrente, sarebbe possibile interpretare il citato art. 7, comma 1, come espressivo di una preferenza, quale acquirente dell'impianto, nei propri confronti, rispetto agli altri soggetti pure individuati dalla norma.

Se è vero, poi, che l'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012 ha previsto, dettando una norma di carattere generale, la possibilità per il Consiglio dei ministri di superare il mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione, tuttavia, prosegue la ricorrente, nella denegata ipotesi in cui tale meccanismo fosse ritenuto applicabile anche alla fattispecie particolare di cui all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 195 del 2009, non sussisterebbe comunque alcuno dei presupposti normativamente richiesti (gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali, ovvero grave danno all'Erario).

Infine, la proroga di un solo mese, prevista dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 216 del 2011, in relazione al termine del 31 dicembre 2011 originariamente fissato dal d.l. n. 195 del 2009, appare alla ricorrente palesemente irragionevole e inadeguata allo svolgimento delle attività necessarie per il raggiungimento dell'intesa, e quindi in contrasto anche con l'art. 97 Cost.

1.8.− Alla luce delle considerazioni sopra riportate la Regione Campania ha chiesto alla Corte, in primo luogo, di disporre la sospensione cautelare dell'efficacia del provvedimento impugnato, in quanto dalla sua esecuzione subirebbe un pregiudizio grave ed irreparabile.

1.9.− Nelle conclusioni, la ricorrente ha poi sollecitato la Corte a valutare l'opportunità di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 195 del 2009, dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, nonché dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 216 del 2011, ove interpretati nel senso di obbligarla, anche in assenza di intesa, ad acquistare la proprietà del termovalorizzatore di Acerra entro il termine del 31 gennaio 2012, in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., chiedendo, in mancanza, di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, emanare il d.P.C.m. 16 febbraio 2012, con il quale è stato deliberato il trasferimento alla Regione Campania della proprietà del termovalorizzatore di Acerra per il prezzo complessivo di euro 355.550.240,84, a valere sulle risorse del FSC 2007/2013.

2.− Con memoria depositata in cancelleria il 21 maggio 2012, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello

Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile ovvero respinto, poiché il d.P.C.m. gravato avrebbe valore meramente dichiarativo e attuativo di quanto già disposto da precedenti provvedimenti legislativi non impugnati.

3.− Con memoria del 12 giugno 2012, la ricorrente ha dato atto che, nelle more del giudizio, con delibera di Giunta regionale n. 174 del 4 aprile 2012, si era deciso «di accedere alla possibilità del trasferimento della proprietà» del termovalorizzatore, subordinandola alla condizione che la somma utilizzata per il suo pagamento non fosse computata ai fini della valutazione del rispetto del patto di stabilità.

Tale condizione si era realizzata con la legge 26 aprile 2012, n. 44 di conversione del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento).

Di conseguenza, prosegue la ricorrente, essa aveva confermato, con delibera di Giunta regionale n. 240 del 15 maggio 2012, la volontà di acquistare la proprietà del termovalorizzatore, disponendo il pagamento del prezzo a favore di FIBE spa e autorizzando, altresì, la rinuncia ai ricorsi al TAR e alla Corte costituzionale.

3.1.− Il successivo decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2012, n. 100, all'art. 3, comma 4, tuttavia, oltre a disporre il pagamento diretto alla società creditrice, aveva anche previsto, per la Regione Campania, una corrispondente riduzione dei limiti di spesa di cui al patto di stabilità.

A fronte di tale intervento normativo, quest'ultima aveva quindi adottato la delibera di Giunta n. 241 del 21 maggio 2012, con cui, in rettifica della precedente n. 240, aveva, da un lato, ribadito la volontà di coltivare il contenzioso instaurato avverso il d.P.C.m., ivi compreso il conflitto innanzi alla Corte costituzionale, nella parte in cui tale provvedimento, in seguito alla sopravvenuta modifica normativa, «venga interpretato nel senso che, nel provvedere agli oneri derivanti dall'acquisto del termovalorizzatore di Acerra, debba operarsi una corrispondente riduzione nei confronti della Regione Campania dei limiti di spesa di cui al patto di stabilità», e, dall'altro, affermato di riservarsi il diritto di «intraprendere ogni opportuna azione necessaria a censurare l'illegittimità» del citato art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012.

3.2.− Tanto premesso, la Regione Campania ha nuovamente illustrato alcune delle censure rivolte al d.P.C.m. oggetto del conflitto e, segnatamente, quelle relative alla violazione dell'autonomia negoziale, dell'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione.

4.− Con memoria depositata il 28 agosto 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito l'eccezione di inammissibilità sollevata nell'atto di costituzione in giudizio, essendo il decreto gravato meramente attuativo di disposizioni di legge non impugnate.

Ha poi eccepito che la ricorrente censurerebbe il d.P.C.m. per difetto di motivazione e d'istruttoria, sicché mancherebbe il tono costituzionale del conflitto.

Ha ancora eccepito l'improcedibilità del ricorso per carenza di interesse e per rinuncia: con la delibera n. 240 del 15 maggio 2012, infatti, la Regione Campania aveva deciso di «accedere, in attuazione della deliberazione n. 174 del 4 aprile 2012, al trasferimento in proprietà del termovalorizzatore», nonché di rinunciare ai ricorsi proposti innanzi al TAR Lazio e alla Corte costituzionale; né tale accettazione era stata revocata con la successiva delibera n. 241 del 21 maggio 2012. Ogni questione inerente all'incidenza del prezzo sui limiti di spesa posti dal patto di stabilità, invece, avrebbe dovuto farsi valere impugnando la disposizione di legge che ha ridotto quei limiti, ossia l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012.

4.1.− Il ricorso sarebbe comunque improcedibile, perché la condizione implicita che la

Regione sostiene di avere apposto alla rinuncia ai ricorsi e che sarebbe stata vanificata dal citato art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012, id est «la nettizzazione», si sarebbe comunque poi avverata con la sua conversione in legge.

4.2.− Nel merito, il ricorso, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe infondato.

L'adozione del d.P.C.m. senza l'intesa troverebbe fondamento nell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012 e si giustificherebbe in ragione della necessità di assicurare la chiusura definitiva della fase emergenziale della gestione rifiuti in Campania, senza pregiudicare la continuità di funzionamento di una infrastruttura essenziale a tale gestione. In ogni caso la Regione ricorrente aveva espresso il proprio assenso al trasferimento, solo subordinandolo al reperimento di fonti finanziarie diverse dal FCS.

5.− Con memoria depositata il 29 agosto 2012 la Regione Campania ha inteso dare conto degli ulteriori sviluppi della vicenda.

Illustra la ricorrente che sul piano normativo l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012, nella versione precedente la conversione in legge, aveva inserito nell'elenco delle voci escluse dal computo delle spese finali, ai fini della valutazione del rispetto del patto di stabilità, quelle sostenute per la gestione del termovalorizzatore ma non quella per l'acquisto. La legge di conversione n. 44 del 2012, invece, aveva ricompreso nella nettizzazione anche quest'ultima. Il sopravvenuto art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012, l'aveva poi esclusa e, da ultimo, la legge di conversione n. 100 del 2012, inserendo un comma 4-bis al citato art. 3, aveva previsto una nettizzazione parziale.

La ricorrente ha dunque insistito per l'accoglimento del ricorso e l'annullamento del d.P.C.m. impugnato, previo, se del caso, promovimento d'ufficio della questione di legittimità costituzionale delle norme già indicate in ricorso (fatta eccezione per l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 216 del 2011) e dell'art. 1-bis, comma 4, del d.l. 25 gennaio 2012, n. 2 (Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 28.

6.− Con memoria depositata il 19 novembre 2013 la Regione Campania ha dedotto che tutte le censure avverso gli atti impugnati trarrebbero importanti e ulteriori conferme dalla sopravvenuta sentenza n. 39 del 2013 della Corte costituzionale, con cui era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, ovverosia della norma invocata nel corpo del d.P.C.m. impugnato per superare il mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione.

7.− Con memoria depositata il 16 settembre 2014 il Presidente del Consiglio dei ministri ha osservato come la scelta di attribuire la proprietà del termovalorizzatore alla Regione Campania sia stata legittimamente operata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Ha altresì osservato che, secondo la Ragioneria generale dello Stato, il FCS presentava la disponibilità economica di somme non impegnate bastevoli per l'acquisto del termovalorizzatore, sì che ingiustificato apparirebbe il rifiuto della ricorrente.

8.− Con ordinanza del 15 ottobre 2013, iscritta al n. 267 del registro ordinanze 2013, il Tribunale Amministrativo regionale per il Lazio − nel giudizio promosso dalla Regione Campania per l'annullamento del citato d.P.C.m. 16 febbraio 2012, mediante il quale è stato deliberato il trasferimento ad essa del termovalorizzatore di Acerra al prezzo di euro 355.550.240,8 − ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012 «per contrasto con gli artt. 42, 117, 119 e 120 Cost., nonché con il principio

di leale collaborazione tra Stato e Regioni; in subordine per contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione».

Il rimettente, dopo avere riassunto la vicenda amministrativa e l'evoluzione normativa negli stessi termini illustrati dalle parti del conflitto di attribuzione, espone che la Regione Campania aveva impugnato il d.P.C.m. 16 febbraio 2012; nonché, con motivi aggiunti, il decreto n. 8 del 24 maggio 2012 del Ministero dello sviluppo economico e la nota n. 0006876-U del 25 maggio dello stesso Ministero; e ancora, con secondi motivi aggiunti, l'atto n. 3130 del 29 giugno 2012, con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, aveva disposto la consegna del termovalorizzatore alla ricorrente.

8.1.− In punto di rilevanza, evidenzia il rimettente che era sopraggiunta la sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2013 che aveva dichiarato incostituzionale l'art 61, comma 3, del d.l n. 5 del 2012, norma su cui si fonderebbe il d.P.C.m. impugnato, sicché quest'ultimo non avrebbe più il suo «dichiarato fondamento normativo».

Sostiene, tuttavia, il Tribunale che l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012, nel disporre il pagamento in favore della società creditrice già proprietaria del termovalorizzatore, abbia legificato il contenuto del predetto decreto, assumendolo a proprio contenuto, anche nella parte relativa al trasferimento dominicale.

Del resto, osserva il rimettente che, se il d.P.C.m. fosse il titolo che ancora sorregge il trasferimento, il suo annullamento in via giudiziale determinerebbe una indebita interferenza con la «funzione» della legge provvedimento, in violazione del principio di separazione tra i poteri dello Stato.

La rilevanza della questione sarebbe evidente, poiché un'eventuale pronuncia d'incostituzionalità della norma censurata comporterebbe il ripristino della situazione anteriore al passaggio di proprietà dell'impianto, consentendo al rimettente di annullare per invalidità derivata gli atti susseguenti relativi alla fase della sua consegna.

8.2.− In punto di non manifesta infondatezza, ritiene il TAR Lazio che la disposizione, nella parte in cui opera il trasferimento alla Regione Campania senza il suo consenso, «contrasti tanto con l'art. 117 Cost., che determina le rispettive competenze legislative statali e regionali, nonché con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni di cui all'art. 120 Cost., e, ancora, con l'autonomia finanziaria regionale, di cui all'art. 119 Cost.».

Sarebbe chiaro, infatti, che la disposizione impugnata costituisce un'applicazione particolare di quanto disposto, in termini generali, dall'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, disposizione, come già detto, dichiarata incostituzionale con motivazioni perfettamente sovrapponibili a quella sospettata di incostituzionalità.

La prima, infatti, imponendo senz'altro alla Regione Campania di acquisire la proprietà del termovalorizzatore, avrebbe eluso l'obbligo per lo Stato di ricercare un'intesa come strumento effettivo e imprescindibile di codecisione, in violazione dell'art. 120 Cost.

Essa, inoltre, non opererebbe in alcuna delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale, interferirebbe con l'autonomia finanziaria regionale e violerebbe anche il precetto di cui all'art. 42 Cost., poiché la singola proprietà potrebbe sì essere espropriata, «ma non ne può essere imposto l'acquisto con un atto autoritativo, quale sia la forza o il valore di questo».

8.3.− Per l'ipotesi di non ritenuta fondatezza della questione di costituzionalità per come prospettata in via principale, il rimettente ritiene di dovere illustrare, in subordine, ulteriori profili di illegittimità costituzionale.

La norma impugnata, infatti, avrebbe, mediante la legificazione, sottratto il d.P.C.m. al

controllo giurisdizionale, «limitando la possibilità di annullamento di atti lesivi della sfera giuridica della ricorrente», in violazione dell'art. 113, primo e secondo comma, Cost.; avrebbe altresì compresso il diritto di difesa della Regione ricorrente e ingenerato disparità di trattamento rispetto «a chi è generalmente leso da provvedimenti amministrativi e può chiederne l'annullamento al giudice».

9.− Con atto d'intervento depositato in cancelleria il 3 gennaio 2014 si è costituita la Regione Campania, chiedendo, in accoglimento della questione prospettata dal rimettente, di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012 e riservando al prosieguo l'illustrazione delle proprie argomentazioni.

10.− Con memoria depositata in cancelleria il 7 gennaio 2014 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione.

Essa sarebbe inammissibile, in primo luogo, per difetto di motivazione, non avendo il giudice a quo chiarito perché non sia percorribile una diversa interpretazione della disposizione contestata, tale da escludere che costituisca il titolo del trasferimento di proprietà del termovalorizzatore.

La questione sarebbe, poi, inammissibile, con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 117 e 119 Cost., poiché tali censure avrebbero dovuto essere azionate dalla Regione Campania mediante tempestivo ricorso in via principale innanzi alla Corte costituzionale.

Nel merito, in ogni caso, non sussisterebbe la violazione del principio di leale collaborazione, dal momento che la Regione medesima, non impugnando la disposizione legislativa censurata, avrebbe mostrato, successivamente alla sua adozione, di condividerne la portata. Non vi sarebbe, poi, alcun travalicamento delle competenze regionali, poiché l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. riserva allo Stato la tutela dell'ambiente, materia cui sarebbe evidentemente riconducibile la disposizione sospettata di incostituzionalità.

Né vi sarebbe, ancora, alcuna lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente, perché la legge appresta mezzi finanziari per l'acquisto del termovalorizzatore non ricadenti sulla finanza regionale, e ciò sia per la nettizzazione del finanziamento, sia per l'appropriazione alla Regione Campania degli ingenti proventi della gestione del termovalorizzatore.

Gli altri profili, conclude il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbero inammissibili per genericità.

11.− Con atto d'intervento depositato in cancelleria il 7 gennaio 2014, si sono costituite l'A2A spa e l'A2A Ambiente spa (succeduta, quest'ultima, in forza di fusione per incorporazione, alla società Partenope Ambiente spa, parte nel giudizio principale al pari della prima), chiedendo di dichiarare l'inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata dal TAR Lazio.

Le società private, in punto di diritto, hanno criticato l'assunto di fondo da cui muove l'ordinanza di rimessione, secondo cui il d.P.C.m. 16 febbraio 2012 sarebbe divenuto inesistente a seguito di legificazione, con la conseguenza che permarrebbe immutato il compito del giudice a quo di verificarne la legittimità.

12.− Con memoria depositata il 16 settembre 2014 le parti private hanno nuovamente argomentato in ordine alla eccepita erroneità del presupposto interpretativo del rimettente.

13.− La Regione Campania con la memoria del 16 settembre 2014, premesso di non condividere la tesi della legificazione, ha affermato che ciò non escluderebbe l'illegittimità costituzionale della norma censurata dal TAR Lazio, poiché la dichiarazione di

incostituzionalità dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012 determinerebbe ab origine l'illegittimità del decreto impugnato e quindi del trasferimento coattivo del termovalorizzatore, di guisa che la prestazione patrimoniale prevista dall'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012 sarebbe ormai priva di causa giustificativa.

Nel caso la Corte costituzionale non condividesse questa tesi, resterebbero valide, secondo la ricorrente, tutte le argomentazioni illustrate dal TAR nell'ordinanza di rimessione.

14.− Con memoria depositata in cancelleria il 16 settembre 2014 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le eccezioni di inammissibilità già sollevate e insistito, in via subordinata, per l'infondatezza nel merito della questione sollevata.

Considerato in diritto

1.− La Regione Campania ha promosso conflitto di attribuzione per l'accertamento della non spettanza allo Stato del potere di emanare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2012, con il quale è stato deliberato il trasferimento ad essa della proprietà del termovalorizzatore di Acerra, con l'individuazione della provvista finanziaria pari a euro 355.550.510,84 a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione (FCS) − già fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) − 2007/2013.

Ritiene la ricorrente che il provvedimento impugnato, del quale ha chiesto la sospensione cautelare, violi le sue attribuzioni costituzionali con riferimento, in primo luogo, agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, poiché in materia di smaltimento dei rifiuti essa, in forza di quanto stabilito dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale. Codice dell'Ambiente), avrebbe funzioni essenzialmente programmatorie, mentre quelle gestorie sarebbero rimesse agli enti locali e alle società provinciali.

Il decreto, poi, violerebbe gli artt. 41 e 42 Cost., poiché l'autonomia negoziale e la libertà di impresa della ricorrente sarebbero conculcate dall'imposizione coattiva dell'acquisto del termovalorizzatore.

Ancora violati sarebbero il principio di leale collaborazione, non avendo il Presidente del Consiglio dei ministri ricercato e ottenuto l'intesa prevista dalla legge, e l'autonomia finanziaria della Regione Campania, avendo il decreto imposto il pagamento del prezzo del termovalorizzatore con risorse del FCS già integralmente programmate.

Con l'ultima censura, infine, la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. − in relazione all'art. 7, comma 1, del 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, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, all'art. 61, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, e all'art. 5, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 − poiché, in assenza di consenso della Regione Campania, l'acquirente avrebbe dovuto essere scelto tra gli altri soggetti pure indicati dal citato art. 7, comma 1, del d.l. n. 195 del 2009.

2.− Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, adito dalla Regione Campania per l'annullamento del medesimo d.P.C.m. oggetto del conflitto, ha sollevato questione di

legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2012, n. 100, che, nell'assunto del rimettente, avrebbe legificato il citato decreto nella parte in cui dispone il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra.

I parametri invocati dal rimettente sono l'art. 117 Cost. senza alcuna specificazione, l'art. 119 Cost. con riferimento all'autonomia finanziaria della Regione, l'art. 42 Cost. per violazione della sua autonomia negoziale, l'art. 120 Cost. con riferimento al principio di leale collaborazione, e «in via subordinata» gli artt. 3, 24 e 113 Cost., perché si tratterebbe di una legge provvedimento che incide sulla tutela giurisdizionale della Regione, ingenerando, nei suoi confronti, una disparità di trattamento rispetto alla generalità dei soggetti dell'ordinamento non destinatari di tale tipo di normazione.

3.− In considerazione dell'omogeneità delle questioni proposte, i giudizi vanno riuniti per essere decisi congiuntamente.

4.− Quanto al conflitto di attribuzione, è fondata e assorbente l'eccezione d'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.1.− Si è già detto che con il ricorso introduttivo la Regione Campania ha impugnato il d.P.C.m. 16 febbraio del 2012, là dove ha disposto il trasferimento senza intesa del termovalorizzatore e individuato la provvista nel FSC.

Le parti nei loro scritti difensivi hanno riferito che nelle more del giudizio sono proseguite le trattative al fine di risolvere la controversia, con particolare riguardo agli aspetti economici della vicenda.

Già con la delibera n. 174 del 4 aprile 2012, la Regione Campania si era determinata ad «accedere alla possibilità del trasferimento della proprietà» del termovalorizzatore, subordinandola al verificarsi della condizione della «nettizzazione» del prezzo, ovverosia alla sua esclusione dal computo delle spese rilevanti ai fini della valutazione del rispetto del patto di stabilità.

Tale condizione, in effetti, sembrava essersi realizzata con la legge 26 aprile 2012, n. 44, di conversione del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), che, sul punto, aveva modificato l'art. 12, comma 11, del decreto, inserendo nell'elenco delle voci escluse non solo le somme sostenute dalla Regione Campania per la gestione del termovalorizzatore ma anche quella per il suo acquisto.

La ricorrente aveva quindi confermato, con la delibera di Giunta regionale n. 240 del 15 maggio 2012, la volontà di acquistare la proprietà dell'impianto, disponendo anche il pagamento del corrispettivo in favore della FIBE spa. Conseguentemente, aveva autorizzato la rinuncia ai ricorsi proposti innanzi al TAR e a questa Corte.

Era intervenuto, tuttavia, l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012, che, oltre a disporre il pagamento diretto del prezzo, aveva previsto una corrispondente riduzione dei limiti di spesa di cui al patto di stabilità per la Regione Campania.

A fronte di tale intervento del legislatore, la Giunta regionale aveva adottato la delibera n. 241 del 21 maggio 2012, con cui, in rettifica della n. 240, aveva ribadito la volontà di coltivare il contenzioso instaurato avverso il d.P.C.m. 16 febbraio 2012, «nella parte in cui» esso, in seguito alla sopravvenuta modifica normativa, venisse «interpretato nel senso che, nel provvedere agli oneri derivanti dall'acquisto del termovalorizzatore di Acerra, debba operarsi una corrispondente riduzione nei confronti della Regione Campania dei limiti di spesa di cui al

patto di stabilità».

Infine, la legge di conversione n. 100 del 2012 aveva previsto un'esclusione solo parziale, inserendo all'art. 3 del d.l. n. 59 del 2012 un comma 4-bis, ai sensi del quale «Sono ridotti, per un importo pari a 138 milioni di euro nell'anno 2012, i limiti di spesa di cui al patto di stabilità interno per la Regione Campania».

4.2.− Emerge nitidamente dalle delibere di Giunta regionale che la ricorrente ha accettato in corso di causa sia il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore sia che la provvista per il pagamento del prezzo fosse attinta dal FCS, spostando il focus delle sue rivendicazioni sulla necessità che la relativa somma non fosse tenuta in considerazione ai fini della valutazione del rispetto del patto di stabilità.

La Regione, infatti, con la delibera n. 241 − rubricata non a caso «revoca parziale» − si è limitata a «revocare parzialmente» il punto 5 della delibera n. 240, e cioè quello relativo alla rinuncia ai giudizi, precisando di voler proseguire nell'impugnazione del d.P.C.m. solo «nella parte in cui» fosse da intendere come impositivo del computo del prezzo ai fini del rispetto del patto di stabilità.

Fermi, invece, sono rimasti gli altri punti della delibera n. 240, tra cui, per quanto qui rileva, quelli relativi all'accettazione dell'acquisto del termovalorizzatore e dell'individuazione della provvista economica nel FCS (rispettivamente, punti nn. 1 e 2).

Senonché, l'unica questione rimasta aperta, quella cioè dell'incidenza del prezzo di acquisto sul rispetto del patto di stabilità, è estranea al contenuto del decreto oggetto del conflitto: le decisioni relative a tale profilo sono state prese, infatti, con le norme di legge citate che la ricorrente non ha mai impugnato, pur avendone fatto riserva.

La Regione Campania non ha dunque più interesse al conflitto per come perimetrato con il ricorso introduttivo.

5.− Non può trovare accoglimento l'istanza avanzata dalla ricorrente di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 195 del 2009, dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, e dell'art. 1-bis, comma 4, del d.l. 25 gennaio 2012, n. 2 (Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 28, − quest'ultimo articolo indicato nella memoria del 29 agosto 2012 in sostituzione dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 216 del 2011 − laddove interpretati nel senso di obbligare la Regione Campania all'acquisto del termovalorizzatore, anche in assenza di intesa, entro il termine del 30 giugno 2012.

Mentre l'art. 61, comma 3, citato, è stato già dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 39 del 2013, la questione di costituzionalità delle altre norme non è rilevante alla luce dell'esito di improcedibilità del ricorso (sentenze n. 130 del 2014 e n. 313 del 2013).

6.− L'istanza di sospensione del decreto impugnato, formulata dalla Regione Campania nel ricorso introduttivo, rimane assorbita dalla decisione di improcedibilità (sentenze n. 273 del 2013 e n. 2 del 2007).

7.− In relazione alla questione incidentale di costituzionalità dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato eccezione di inammissibilità per mancato esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, avendo il giudice rimettente omesso di chiarire perché non sia possibile una diversa lettura della disposizione contestata, tale da escludere che costituisca il titolo del trasferimento di proprietà del termovalorizzatore.

Le parti private, intervenienti nel giudizio principale, hanno invece eccepito

l'inammissibilità per erroneità del presupposto interpretativo, criticando l'assunto di fondo da cui muove l'ordinanza di rimessione, secondo cui il d.P.C.m. 16 febbraio 2012 sarebbe divenuto inesistente a seguito di legificazione.

Anche la Regione Campania, nella memoria depositata in corso di causa, ha mostrato di condividere quest'ultima eccezione, traendone la conseguenza che, non essendo mutata la fonte precettiva del trasferimento del termovalorizzatore, il decreto impugnato davanti al rimettente continuerebbe a essere oggetto del giudizio amministrativo, con la relativa possibilità di annullamento in caso di riscontrata illegittimità.

8.– La questione è manifestamente inammissibile per erroneità del presupposto interpretativo.

L'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012 si occupa esclusivamente degli aspetti economici della vicenda, limitandosi a fare riferimento al precedente d.P.C.m. di trasferimento della proprietà operato sulla base dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 195 del 2009: il trasferimento dominicale, dunque, non entra nella struttura precettiva della norma, ma si atteggia a mero presupposto esterno.

Questa interpretazione è pienamente in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte, che «ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990)» (sentenza n. 85 del 2013).

Il rinvio recettizio, infatti, «è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti. Non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (sentenza n. 80 del 2013).

Né è corretta la tesi a contrario sviluppata dal rimettente, secondo cui, se il titolo del trasferimento dovesse rinvenirsi ancora nell'atto amministrativo e non nella legge, «il suo annullamento da parte del giudice amministrativo priverebbe il pagamento della sua esatta causa, e in tal modo una sentenza interferirebbe direttamente sull'operatività, o almeno sulla funzione, della legge provvedimento in questione, violando il principio di separazione tra i poteri dello Stato».

Difatti, l'espresso richiamo della norma censurata al d.P.C.m. nulla aggiunge al fatto obiettivo che il pagamento disposto con legge è il corrispettivo del trasferimento operato con il decreto, cosicché, comunque, l'annullamento di quest'ultimo priverebbe il pagamento della sua causa, senza che ciò ingeneri alcuna "interferenza" con il disposto normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara improcedibile il ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, sollevato, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2012, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2012, n. 100, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 97, 113, 117, 119 e 120 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

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

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