

# All'incrocio tra un conflitto improcedibile e una presunta legificazione: c'è ancora spazio per la leale collaborazione tra Stato e Regioni?

di Giuseppe Arconzo  
(22 maggio 2015)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni")

1. Norme contenute in almeno quattro decreti legge, poi modificate dalle rispettive leggi di conversione, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tre delibere regionali, due decisioni della Corte costituzionale del 2013: questa è l'intricata matassa che occorre sbrogliare per provare a comprendere i profili più significativi della sentenza della Corte costituzionale n. 258 del 2014, che ha contestualmente risolto una questione di costituzionalità sollevata in via incidentale dal Tar Lazio e un conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni promosso dalla regione Campania.

L'estrema complessità del caso impone, prima di procedere all'esame degli aspetti più interessanti della sentenza, di ricordarne la genesi, legata alla gestione emergenziale dello smaltimento dei rifiuti in Campania ed in particolare al trasferimento della proprietà del termovalorizzatore ubicato nel comune di Acerra alla regione Campania.

Lo "stato di emergenza" – che ha visto operare numerosi Commissari con poteri straordinari – venne dichiarato per la prima volta con il d.p.c.m. 11 febbraio 1994. Tale situazione, come noto, ha trovato la sua ragione di essere nei ritardi di pianificazione di preparazione di discariche idonee, nell'inappropriato trattamento dei rifiuti eseguito nei diversi impianti della regione Campania e nei problemi legati alla costruzione di inceneritori e impianti di compostaggio<sup>1</sup>. Solo con il d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con la legge 26 febbraio 2010, n. 26, si è posta ufficialmente fine allo stato di emergenza rifiuti, anche se successivamente non sono mancati momenti di forte criticità<sup>2</sup>.

2. Tra le tante misure che, nel corso degli anni sono state approvate per arginare la situazione di crisi, interessa qui quella contenuta nel d.l. n. 23 maggio 2008, n. 90, recante "*Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*". L'art. 5, così come risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 123 del 2008, autorizzava infatti, proprio al fine di determinare il venir meno dall'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, l'esercizio del termovalorizzatore di Acerra, la cui costruzione era iniziata nel 2004 per poi essere sospesa e riprendere nell'estate del 2008<sup>3</sup>.

Successivamente, il d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, a seguito delle modifiche apportate con la legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 26, disponeva il trasferimento di proprietà

---

1 Così L. COLELLA, *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla «crisi dell'emergenza rifiuti» alla «società europea del riciclaggio»*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2010, 497, cui si rinvia per una ricostruzione dettagliata degli eventi legati all'emergenza campana dei rifiuti. Con particolare riferimento alla situazione di Napoli, cfr. C. BASSU, *Emergenza rifiuti a Napoli: la doppia faccia della sussidiarietà*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 403 ss.

2 Basti pensare al d.l. 14 gennaio 2013, n. 1, recante "*Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale*", che nella premessa evidenzia la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni indispensabili per superare gravi situazioni di criticità nel ciclo della gestione dei rifiuti esistenti in varie zone del territorio italiano e, in particolare, nella regione Campania.

3 I dati sono tratti dal sito internet del dipartimento della protezione civile: [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_dossier.wp.jsessionid=E93D14EF2D54E8EC0E543FCBB14EEE24?contentId=DOS20868](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp.jsessionid=E93D14EF2D54E8EC0E543FCBB14EEE24?contentId=DOS20868). Cfr. sul punto l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3745 del 5 marzo 2009.

dell'impianto di termovalorizzazione alla regione Campania, previa intesa tra lo Stato e la regione stessa, o, in alternativa, ad un altro ente pubblico da definirsi o alla Presidenza del Consiglio. Il valore del trasferimento veniva determinato in 335 milioni di euro. L'art. 7 del d.l. prevedeva inoltre che entro il 31 dicembre 2011 il trasferimento sarebbe dovuto essere disposto da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. La norma precisava che il prezzo dovesse essere però diminuito di una somma, al momento non quantificata, commisurata agli oneri di cui l'amministrazione avrebbe dovuto farsi carico nelle more del passaggio di proprietà<sup>4</sup>.

Su queste due norme il Tar Lazio e il Consiglio di Stato, aditi dal proprietario dell'impianto che lamentava la lesione del diritto di proprietà, avevano sollevato – rispettivamente con un'ordinanza del dicembre 2010 e una del settembre 2011 – questione di legittimità costituzionale ipotizzando la violazione degli articoli 42 e 117, primo comma, Cost. e dell'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione Edu. In estrema sintesi, i giudici *a quibus* sostenevano infatti che le norme sopra illustrate non consentissero l'attribuzione al proprietario di un indennizzo corrispondente al valore di mercato del bene<sup>5</sup>. Contestualmente alla procedura giudiziaria, veniva però aperto un tavolo di trattative tra le parti volto a comporre bonariamente la controversia.

Successivamente, con l'art. 5 del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, il termine per il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore, sancito dall'art. 7 del d.l. 195 del 2009, veniva prorogato dal 31 dicembre 2011 al 31 gennaio 2012. Come si evince dalla relazione al disegno di legge di conversione del decreto legge, tale proroga si rendeva necessaria poiché le procedure propedeutiche al trasferimento dell'impianto non si erano ancora perfezionate e poiché il complesso contenzioso giudiziario pendente sull'impianto era in via di definizione.

In effetti, interveniva di lì a breve un accordo transattivo tra i proprietari dell'impianto e la Presidenza del Consiglio dei ministri. Anche in ragione di questo accordo, oltre che delle norme sopravvenute rispetto al momento in cui le questioni erano state sollevate, la Corte costituzionale con ordinanza n. 297 del 2013 disponeva la restituzione degli atti al Tar Lazio e al Consiglio di Stato ai fini di una nuova valutazione della rilevanza della questione, che, presumibilmente in ragione dell'accordo raggiunto, non è però stata più sottoposta allo scrutinio della Corte.

**3.** L'intervenuto accordo, tra il dicembre 2011 e il gennaio 2012, tra la proprietà dell'impianto e la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dunque costituito il primo elemento per l'adozione del provvedimento di trasferimento del termovalorizzatore.

Il secondo elemento va individuato nell'art. 1, comma 4, del decreto legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante "*Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale*", con il quale la regione Campania è stata autorizzata ad utilizzare le risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 relative al Programma attuativo regionale, per l'acquisto del termovalorizzatore. La stessa norma disponeva contestualmente il trasferimento di tali risorse. Questa previsione non veniva convertita in legge dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 28, ma era stata comunque reintrodotta nel d.l. 2 marzo 2012, n. 16. La

---

4 Più precisamente, si trattava del canone di affitto corrisposto nei dodici mesi antecedenti al trasferimento; delle somme comunque anticipate e delle somme relative agli interventi effettuati sull'impianto finalizzati al continuo e corretto funzionamento dell'impianto fino al trasferimento di proprietà.

5 L'Avvocatura dello Stato, in un Parere reso dal Comitato Consultivo e pubblicato in *Rass. Avv. Stato*, 2012, 247-252, riteneva che la tesi dell'incostituzionalità potesse essere contestata in ragione della partecipazione dell'Amministrazione agli oneri di completamento e della sollecita messa in funzione del termovalorizzatore.

legge n. 28 del 2012 prorogava inoltre ulteriormente il termine per il passaggio di proprietà del termovalorizzatore dal 31 gennaio 2012 al 30 giugno 2012.

Nelle more della vigenza dell'art. 1, comma 4, del d.l. n. 2 del 2012, la regione Campania, pur esprimendo parere favorevole al trasferimento della proprietà del termovalorizzatore, riteneva di non poter però accordare l'intesa prescritta dall'art. 7 del d.l. n. 195 del 2009. La regione riteneva infatti di non poter utilizzare le risorse comprese nel Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013, in quanto tali risorse erano già state destinate dalla regione stessa ad altre emergenze del territorio. Tesi questa, contestata dalla Ragioneria generale dello Stato che invece evidenziava la presenza di adeguata disponibilità finanziaria sulle risorse del fondo<sup>6</sup>.

Il problema della mancata intesa veniva però di fatto risolto, se si può dir così, dal decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, che all'art. 61, comma 3, introduceva una disposizione secondo cui, *“per gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'Erario”*, il Consiglio dei Ministri poteva, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per l'adozione dell'atto, adottare unilateralmente l'atto stesso per il quale l'intesa, pur prevista, non era stata raggiunta.

La norma citata, che verrà poi dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte n. 39 del 2013<sup>7</sup>, consentì pertanto allo Stato di adottare il decreto ministeriale 16 febbraio 2012, con il quale *“la proprietà del termovalorizzatore (...) è trasferita dalla società proprietaria dell'impianto alla regione Campania al prezzo di € 355.520.240,84”*. Il decreto precisava inoltre che gli oneri sarebbero stati coperti con le *“risorse del Fondo per lo sviluppo e 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”*.

Il decreto in questione è stato impugnato dalla regione Campania sia davanti alla Corte costituzionale sia di fronte al Tar Lazio.

4. Come si accennava all'inizio, la sentenza n. 258 del 2014 non si limita a risolvere il conflitto di attribuzioni tra enti, ma costituisce anche l'esito della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Lazio con una ordinanza dell'ottobre 2013, su una norma entrata in vigore successivamente alla proposizione del conflitto.

Infatti, pochi giorni dopo l'adozione del d.p.c.m. del 16 febbraio 2012, l'art. 12 del già citato d.l. n. 16 del 2012 – oltre ad autorizzare nuovamente la regione Campania ad utilizzare le risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 per l'acquisto del termovalorizzatore e a disporre il trasferimento delle risorse stesse – introduceva, nella sua versione originaria, una norma che escludeva dalla soglia massima delle spese effettuabili annualmente dalla regione Campania le sole spese sostenute per il termovalorizzatore di Acerra diverse da quelle necessarie all'acquisto del termovalorizzatore stesso. Ciò comportava dunque che la cosiddetta “nettizzazione”, che consente di escludere alcune spese dalla definizione del patto di stabilità interno delle regioni<sup>8</sup>, operasse solo parzialmente e finisse per penalizzare le politiche economiche della regione.

6 I dati indicati si deducono dalle premesse al D.P.C.M. del 16 febbraio 2012, di cui si dirà subito nel testo.

7 La Corte evidenziò in quell'occasione come quando siano prescritte intese forti il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima l'assunzione unilaterale del provvedimento. Inoltre, il semplice decorso del tempo – previsto dalla norma come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato – prescinde per sua natura completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione: sul punto cfr. R. ROMBOLI, *In tema di competenza legislativa concorrente*, in *Foro Ital.*, 2014, I, 1041 e V. PICALARGA, *La leale collaborazione ancora di fronte alla Corte. Nota a Corte costituzionale, sent. n. 39 del 2013*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Nel corso del procedimento di conversione in legge, la norma appena citata veniva però significativamente modificata, così da consentire che tutte le spese per il termovalorizzatore di Acerra venissero escluse dalla soglia del Patto di stabilità interno.

Preso atto di ciò, con delibera di Giunta n. 174 del 4.4.2012, la regione Campania dichiarava di *“accedere alla possibilità del trasferimento della proprietà dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra (...), subordinando il perfezionamento della volontà espressa al verificarsi della condizione della conversione definitiva del decreto legge n. 16 del 2012 con le modifiche approvate”*.

Circostanza che effettivamente si verificherà all'entrata in vigore della legge 26 aprile del 2012, n. 44, con cui è stato convertito il d.l. n. 16 del 2012: ai sensi dell'art. 12, comma 11 del citato d.l.<sup>9</sup>, la somma utilizzata per il pagamento del termovalorizzatore non doveva essere computata ai fini della valutazione del rispetto del patto di stabilità.

Di conseguenza, la regione Campania, con D.G.R. n. 240 del 15 maggio 2012, evidenziando come si fossero verificati i presupposti per la rinuncia ai ricorsi proposti dinanzi alla Corte costituzionale e al Tar Lazio, deliberava di accedere al trasferimento, di provvedere al pagamento dell'impianto e di rinunciare ai citati ricorsi.

**5.** Il contenzioso, che sembrava potersi risolvere all'esito dell'approvazione della conversione del d.l. n. 16 del 2012, trovava invece nuova linfa con l'entrata in vigore – lo stesso giorno in cui regione Campania decideva di abbandonare il contenzioso – del d.l. 15 maggio 2012, n. 59, recante *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*.

L'art. 3, comma 4, del citato d.l., infatti, *“tenuto conto della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 16 febbraio 2012”*, interveniva sulla situazione pregressa e disponeva che le risorse necessarie per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra venissero trasferite direttamente dal Ministero per lo sviluppo economico a coloro che, fino al febbraio del 2012, erano stati i proprietari dell'impianto. Contestualmente, si prevedeva una *“corrispondente riduzione dei limiti di spesa di cui al patto di stabilità della regione Campania”*. In questo modo, svaniva nuovamente quell'effetto di “nettizzazione” di cui si è detto sopra.

A fronte di ciò, la regione Campania adottava una nuova delibera (D.G.R. n. 241 del 21 maggio 2012), con la quale veniva parzialmente revocata la precedente D.G.R. n. 240 e veniva invece confermata la volontà di proseguire il contenzioso instaurato sia di fronte al Tar che di fronte alla Corte costituzionale per l'annullamento del d.p.c.m. del 16 febbraio 2012.

All'esito del procedimento di conversione del decreto legge, avvenuto con legge 12 luglio 2012, n. 100, l'art. 3, comma 4, del d.l. non conteneva più alcun riferimento alla riduzione dei limiti di spesa sul Patto di stabilità, limitandosi a disporre il pagamento diretto da parte del Ministero dell'Economia agli ex proprietari. Proprio nei confronti dell'art. 3, comma 4, del d.l. 59 del 2012, si appuntano le censure prospettate dal Tar nell'ordinanza di rimessione esaminata dalla Corte nella pronuncia in commento.

Va però detto che la stessa legge n. 100 del 2012 introduceva un nuovo comma 4 *bis* all'art. 3 del d.l. n. 59 del 2012 che mutava nuovamente la situazione prima descritta: i limiti di spesa di cui al patto di stabilità interno venivano ridotti non dell'intera cifra trasferita, ma soltanto di una parte, pari a € 138 milioni di euro. All'esito di tale intervento, la nettizzazione non veniva quindi più azzerata, ma soltanto consistentemente ridotta.

---

8 Cfr. l'art. 32, della legge n. 183 del 2011.

9 La norma introduceva una lettera *n-ter*) al comma 4 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011, che elenca le somme che vanno escluse dal calcolo relativo al patto di stabilità interno delle Regioni. Sul patto di stabilità interno e l'autonomia regionale, cfr., nella giurisprudenza costituzionale, le sentenze nn. 237 del 2009, 284 del 2009, 155 del 2011, 139 del 2012 e 138 del 2013

**6.** Ricostruita così l'intricatissima vicenda, che risulta adeguatamente rappresentativa del caos che attraversa attualmente l'ordinamento giuridico italiano, è ora possibile sintetizzare i profili di interesse della sentenza sia con riferimento al ricorso per conflitto che al giudizio di costituzionalità in via incidentale.

Con riferimento al conflitto, la regione ricorrente evidenziava come il d.p.c.m. del 16 febbraio 2012 ledesse innanzitutto gli articoli 114, 117, 118 e 41 della Costituzione: la regione lamentava infatti che l'atto con cui era stata trasferita la proprietà del termovalorizzatore di Acerra fosse stato adottato dallo Stato nell'assenza di titoli competenziali, oltre che comprimendo l'autonomia negoziale della regione stessa. In secondo luogo, la regione lamentava la violazione dell'art. 119 Cost. e dell'autonomia finanziaria della stessa. La decisione presa dallo Stato di destinare alcune risorse regionali all'acquisto del termovalorizzatore avrebbe infatti comportato una modifica delle scelte – già programmate dalla regione – relative alla ripartizione delle risorse stesse. Ancora, veniva eccepito che l'adozione in via unilaterale dell'atto di trasferimento della proprietà del termovalorizzatore avrebbe determinato la lesione del principio di leale collaborazione. Infine, si adduceva il mancato rispetto degli articoli 3 e 97 della Costituzione<sup>10</sup>.

Il conflitto è stato dichiarato però improcedibile in ragione del venir meno dell'interesse allo stesso nei termini disegnati dal ricorso.

La Corte ha infatti ritenuto dirimente l'accettazione da parte della regione – con le due D.G.R. sopra ricordate, la n. 174 e la n. 250 del 2012 – del trasferimento della proprietà del termovalorizzatore e del prelievo delle risorse dal Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013. Nessun rilievo è stato invece attribuito dalla Corte alla circostanza lamentata dalla regione nella terza delibera, la n. 241 del maggio 2012, in merito alla mancata nettizzazione delle somme.

La decisione della Corte, sotto questo profilo, appare condivisibile. Come si evince dal ricorso per conflitto di attribuzione, oggetto delle doglianze regionali era l'imposizione dell'obbligo di acquisto della proprietà dell'impianto in assenza dell'intesa e l'individuazione delle necessarie risorse economiche. Nulla si diceva in merito all'incidenza di tale risorse rispetto al piano di stabilità. E, d'altra parte, ciò sarebbe stato impossibile, posto che lo stesso d.p.c.m. nulla disponeva sul punto. Come si è ricostruito in precedenza, in effetti, saranno il d.l. n. 59 del 2012 e la successiva legge di conversione n. 100 del 2012 a disciplinare l'aspetto della nettizzazione: si tratta di atti successivi alla proposizione del ricorso, che dunque non avrebbe in alcun modo potuto tenerne conto<sup>11</sup>.

Tutt'al più, e anche la Corte lo evidenzia, può segnalarsi come, al fine di poter giudicare la legittimità dell'aspetto relativo alla mancata nettizzazione, sarebbe stato necessario che la regione si fosse fatta carico di sollevare questione di legittimità costituzionale sulla norma contenuta nel d.l. 59 del 2012. Circostanza, questa che però non si è verificata e che di conseguenza ha impedito alla Corte di esaminare le doglianze della regione.

**7.** Nonostante la decisione appaia formalmente ineccepibile, la lettura della sentenza, se effettuata tenendo presente l'evoluzione dei fatti descritta, conduce a qualche riflessione critica in merito all'attuale assetto dei rapporti tra Stato e regioni.

---

<sup>10</sup> La regione inoltre chiedeva alla Corte di provvedere all'autoremissione della questione di costituzionalità su alcune delle norme illustrate che, secondo la regione stessa, costituivano il fondamento giuridico del d.p.c.m. e che dunque obbligavano la regione all'acquisto della proprietà del termovalorizzatore

<sup>11</sup> Nessuna incidenza potevano avere in questa prospettiva neppure le questioni di legittimità costituzionale per le quali la regione aveva richiesto alla Corte di procedere all'autoremissione: infatti, una volta acquisito il consenso sull'acquisto della proprietà e sull'individuazione delle risorse, anche le norme che, secondo la regione, fondavano il d.p.c.m., perdono la loro rilevanza ai fini del giudizio.

Questa pronuncia testimonia infatti in modo esemplare a quali picchi di conflittualità e tensione possa giungere il rapporto tra le autonomie regionali e lo Stato.

Non può in effetti non cogliersi una certa spregiudicatezza da parte dello Stato nell'utilizzo di tutti gli strumenti e gli espedienti utili al conseguimento dell'obiettivo non condiviso dalla regione.

Si pensi al frenetico mutamento delle norme, coincidente con le diverse reazioni della regione, e soprattutto si pensi all'adozione di una norma, quale l'art. 61 del d. l. 5 del 2012, che ha permesso – illegittimamente, come testimonia la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della stessa e come già i precedenti della Corte potevano lasciare presagire<sup>12</sup> – l'adozione unilaterale di un atto per il quale era prescritta un'intesa mai raggiunta.

Un atteggiamento che, dunque, pare tutt'altro che essere ispirato da quel principio di leale collaborazione<sup>13</sup> che, come evidenziato da parte della dottrina, ha una rilevanza generale che va anche oltre rispetto a quanto previsto dalla Costituzione<sup>14</sup> e all'applicazione del meccanismo della chiamata in sussidiarietà<sup>15</sup>. Siamo infatti in presenza di quello che dovrebbe essere il baricentro del sistema<sup>16</sup> e caratterizzare i rapporti tra Stato e Regioni al fine di "conciliare armoniosamente tra loro due valori apparentemente antitetici, ma in realtà complementari, quali l'unità e l'autonomia"<sup>17</sup>.

Avrebbe potuto la Corte costituzionale fare o dire altro?

Forse, al di là del dispositivo, poteva essere spesa nella motivazione qualche parola, proprio in omaggio al doveroso rispetto del citato principio collaborativo, volta a censurare le modalità con cui lo Stato era giunto all'obiettivo del trasferimento di proprietà del termovalorizzatore<sup>18</sup>.

Come però rilevato, oltre che da parte della dottrina che più di recente si è occupata del tema, anche dall'attuale Presidente della Repubblica quando ancora rivestiva la carica di giudice costituzionale<sup>19</sup>, occorre tenere conto del fatto che il principio della leale collaborazione pare incontrare oggi una evidente fase di recessione<sup>20</sup>, nel più generale

---

12 Cfr., ad esempio, Corte cost. n. 165 del 2011, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 1, del d.l. 8 luglio 2010 n. 105, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 agosto 2010 n. 129, nella parte in cui prevedeva che il governo, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa su interventi urgenti ed indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale, decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata per il raggiungimento dell'intesa, potesse definire le questioni oggetto dell'intesa prescritta, con deliberazione motivata del consiglio dei ministri, cui fosse stato invitato a partecipare il presidente della regione o della provincia autonoma interessata. A commento di tale decisione si veda G. RAZZANO, *La Corte costituzionale circoscrive i poteri di alcune "recenti figure" di commissario straordinario e distingue fra potere sostitutivo e attrazione in sussidiarietà*, in *Giur. It.*, 2012, 765 ss. Ancora con riferimento all'incostituzionalità di norme volte a sottovalutare la necessità dell'intesa, cfr., *ex multis*, Corte cost., n. 163 del 2012, n. 179 del 2012.

13 Si noti, per inciso, che proprio con la sentenza n. 39 del 2013 la Corte aveva ritenuto che il principio di leale collaborazione era stato violato dalla norma posta a fondamento del d.p.c.m. oggetto del conflitto.

14 S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 579.

15 Sul punto, cfr. di recente C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 469 ss., che evidenzia bene la difficoltà di ricostruire in modo certo la giurisprudenza costituzionale sugli strumenti collaborativi anche con riferimento alla chiamata in sussidiarietà.

16 Così G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2011, 249.

17 M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, 994.

18 Se ne veda un esempio nella successiva sentenza n. 87 del 2015, punto 5.2 del considerato in diritto.

contesto, anche politico, di ridimensionamento dei poteri delle autonomie regionali<sup>21</sup>. Ciò è a maggior ragione vero quando, come nel caso in questione, sulla concreta vicenda incidono interessi legati alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso dell'amministrazione pubblica<sup>22</sup>.

In questa ottica, allora, anche la decisione di questo conflitto pare configurarsi come una ulteriore testimonianza, nella giurisprudenza costituzionale, della perdita di centralità dei meccanismi collaborativi e, più in generale, della svalutazione del ruolo che la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione aveva attribuito alle regioni.

8. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio sull'art. 3, comma 4 del d.l. n. 59 del 2012, è stata invece dichiarata manifestamente inammissibile per erroneità del presupposto interpretativo.

Come si è già avuto occasione di rilevare in precedenza, l'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, aveva disposto che il Consiglio dei ministri fosse autorizzato, in alcuni casi particolari, ad adottare unilateralmente atti per i quali era stata invece richiesta l'intesa con le regioni. Secondo il giudice *a quo*, questa norma costituiva il fondamento normativo del d.p.c.m. del 16 febbraio 2012.

Poiché, però, la sentenza n. 39 del 2013 della Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 61, comma 3, del d.l. 5 del 2012, ecco che, nella ricostruzione effettuata dal giudice *a quo*, tale incostituzionalità avrebbe travolto anche il d.p.c.m. in questione.

Dunque, secondo il TAR Lazio, il d.p.c.m. del 16 febbraio, "*in quanto tale*", non sarebbe più esistito nell'ordinamento giuridico.

Il suo contenuto, però, sarebbe tornato a rivivere – questa volta con forza di legge – proprio grazie all'art. 3, comma 4, del decreto legge n. 59 del 2012, che avrebbe realizzato il cosiddetto effetto di legificazione. Nell'interpretazione del giudice remittente, tale norma, richiamando la deliberazione contenuta proprio nel d.p.c.m. del 16 febbraio 2012 e disponendo contestualmente il trasferimento diretto delle risorse agli ex proprietari dell'impianto, avrebbe infatti attribuito valore di legge al contenuto del d.p.c.m. stesso.

In considerazione di ciò, il giudice *a quo* sollevava questione di legittimità costituzionale sull'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012 ritenendo che esso avrebbe violato – per ragioni non dissimili a quelle prospettate dalla regione nel ricorso per conflitto sopra descritte, e alle quali si può rimandare (cfr. § 6) – gli articoli 42, 117, 119 e 120 Cost.

---

19 S. MATTARELLA, *Indirizzo di salute* al seminario svoltosi a Roma il 13 giugno 2013 presso l'ISSIRFA e ora pubblicato in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, secondo cui "*In tempi più recenti, tuttavia, la Corte, con alcune pronunce, ha temperato il modello cooperativo introducendo il criterio della prevalenza, al fine di meglio tutelare, laddove siano ravvisabili, interessi insuscettibili di frazionamento*".

20 F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2012, 623 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa*, cit., 947 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, cfr. in particolare la sentenza n. 33 del 2011, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'intero d. lgs. 15 febbraio 2010 n. 31, per non avere lo Stato, in pretesa violazione del principio di leale collaborazione, acquisito il parere della Conferenza Unificata. Su questa decisione, parte della dottrina (cfr. A. STERPA, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n.33*, in *Federalismi.it*, 6/2011) ha evidenziato in modo molto critico l'atteggiamento assunto dalla Corte.

21 Cfr. sul punto E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa* (febbraio 2014) in <http://www.issirfa.cnr.it/7433,908.html>.

22 In tal senso si veda la relazione del Presidente Criscuolo sulla giurisprudenza costituzionale del 2014, in [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi\\_presidente/R2015\\_Criscuolo.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/R2015_Criscuolo.pdf), pag. 11

In subordine, inoltre, il TAR Lazio chiedeva alla Corte costituzionale di verificare la costituzionalità dell'intervenuta legificazione del d.p.c.m. del 16 febbraio del 2012 con particolare riferimento al fatto che essa avrebbe comportato l'impossibilità di sottoporre il d.p.c.m. stesso al controllo giurisdizionale, con la conseguente violazione degli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione.

Come accennato, l'interpretazione effettuata dal giudice *a quo* non è stata condivisa dalla Corte costituzionale che ha ritenuto che la norma impugnata non contenesse alcun rinvio di carattere recettizio e non producesse quindi alcun effetto di novazione della fonte originaria.

In particolare, la Corte ha ritenuto che l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012 non avesse ad oggetto il trasferimento della proprietà dell'impianto (*"il trasferimento domenicale non entra nella struttura precettiva della norma"*, scrive testualmente la Corte) ma esclusivamente il trasferimento del corrispettivo ai precedenti proprietari.

A questo approdo interpretativo, secondo la Corte, non osta la circostanza che la norma in questione richiami il d.p.c.m. del febbraio del 2012 con il quale il trasferimento della proprietà era stato effettivamente disposto.

Per giustificare il mancato effetto di legificazione, la Corte richiama quanto affermato in alcuni precedenti ed in particolare nella nota sentenza n. 85 del 2013, che aveva deciso il caso Ilva. In quell'occasione, la Corte ritenne infondata la tesi secondo cui vi sarebbe stata *"una legificazione dell'AIA riesaminata"*<sup>23</sup>. In modo non dissimile da quanto statuito nella decisione che qui si commenta, la Corte evidenziò allora come il provvedimento amministrativo, in quanto atto semplicemente presupposto dell'atto legislativo, rimanesse esterno rispetto ad esso<sup>24</sup>.

Come ancora si legge nella sentenza n. 85 del 2013, *"la giurisprudenza della Corte 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; circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa"*. La Corte richiama poi un altro suo recente precedente, la sent. n. 80 del 2013, nella quale aveva ricordato come *"l'effetto [novatrice della fonte] – che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante – non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma 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*

---

23 L'Autorizzazione integrata ambientale è il provvedimento amministrativo che autorizza l'esercizio di una determinata impresa o attività a determinate condizioni e al rispetto di alcune prescrizioni. Per una ricostruzione dei fatti e delle problematiche giuridiche sottese al decreto legge n.207 del 2012 e alla vicenda ILVA, cfr., R. BIN, *L'ILVA e il soldato Baldini*, A. MORELLI, *Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*; D. PULITANÒ, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso ILVA*, e, volendo, G. ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, nonché ID., *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte Costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, tutti in *Dir. Pen. Cont., Riv. Trim.*, 1/2013. Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013, cfr., *ex multis*, M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1/2013, E. VIVALDI, *Il caso ILVA: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15/2013, L. GENINATTI SATÈ, *"Caso Ilva": la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

24 Il concetto del "richiamo per presupposizione" è contenuto in S. FOIS, *Rinvio, recezione e riserva di legge*, in *Giur. Cost.*, 1966, 580.

*testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti*<sup>25</sup>.

9. La Corte costituzionale si pone dunque in linea di continuità con la sua precedente giurisprudenza<sup>26</sup>.

Sotto questo aspetto, può però notarsi come la Corte abbia curiosamente omesso di fare riferimento alla sentenza n. 250 del 2014, decisione depositata solo qualche giorno prima rispetto a quella in commento, ma che presentava qualche profilo di novità rispetto alla giurisprudenza costituzionale fino ad allora succedutasi sul tema della legificazione e del rinvio recettizio o formale ad altre fonti.

Non è in realtà il principio affermato nella sentenza n. 250 del 2014 ad essere innovativo rispetto alla giurisprudenza precedente: la Corte evidenzia infatti come, in definitiva, al fine di accertare la natura – recettizia o formale – del rinvio, occorra desumere l'intento del legislatore, ricordando che, in caso di rinvio, *“nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale*<sup>27</sup>, *anche la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio [soltanto] formale”*. Questo determina dunque che, per comprendere se il legislatore abbia voluto effettivamente attribuire alla disposizione richiamata dalla legge un rango superiore, occorre accertare la presenza di elementi che consentano di superare tale presunzione.

Il *quid pluris* della sentenza n. 250 del 2014 va invece individuato nella circostanza che ha visto la Corte ricorrere ad una dettagliata analisi dei lavori preparatori, e non del solo testo di legge, al fine di verificare la volontà del legislatore.

Nella decisione qui in commento, un simile sforzo non si rinviene: come si è visto, la Corte liquida la questione con poche battute, affermando che il d.p.c.m. del febbraio 2012 che disponeva il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore è un mero presupposto esterno della norma, ma che esso non entra nella struttura precettiva della norma stessa.

Una maggiore attenzione della Corte poteva essere richiesta anche dalla circostanza che, rispetto ad alcuni dei precedenti evocati nella stessa decisione in commento, il rinvio non concerneva qui un testo regolamentare o *“un complesso di norme non meglio disciplinate*<sup>28</sup>, ma un provvedimento che conteneva due sole specifiche prescrizioni, vale a dire il passaggio della proprietà del termovalorizzatore e l'individuazione delle risorse a tal fine necessarie. In effetti, in casi come questi, la configurazione del rinvio come formale non è necessitata<sup>29</sup>, come si desume anche dall'orientamento costante della Corte

---

25 Su tale decisione cfr. le osservazioni di P. VERONESI, *Ancora sulla distinzione tra rinvio recettizio (dalla legge al regolamento) e diritto vivente di origine regolamentare*, in *Giur. Cost.*, 2013, 1359 ss.

26 Una più ampia e completa ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sul tema può leggersi in M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo*, Napoli, 2011, 185 ss.

27 Il riferimento sembra essere in modo particolare a S. FOIS, *Rinvio, recezione e riserva di legge*, cit., 574 ss., ed in particolare 591-592, alla cui impostazione la giurisprudenza costituzionale pare in larga parte essersi ispirata. La questione era stata in precedenza analizzata con riferimento alle leggi regionali recettizie: cfr., ad esempio, C. MORTATI, *Recezione di leggi statali nella regione e decentramento interno delle funzioni amministrative regionali*, in *Giur. Cost.*, 1959, 644 ss. e C. LAVAGNA, *Sulle leggi regionali recettizie*, in *Giur. Cost.*, 1959, 652 ss., che evidenziava come le modalità con cui le leggi possono richiamare altre norme siano molto numerose, e che quindi non tutto possa ricondursi al noto binomio rinvio formale o recettizio.

28 Così, in particolare, la sentenza n. 311 del 1993 e l'ordinanza n. 484 del 1993. Va tra l'altro osservato che con la sentenza n. 344 del 2010, la Corte ha riconosciuto, senza particolari precisazioni, la natura di un rinvio recettizio nell'art. 3, comma 16, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007 che disponeva che *“la realizzazione dei parchi eolici è disciplinata dalle direttive di cui al Regolamento 4 ottobre 2006, n. 16”*.

29 In dottrina, cfr. S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2013, pagg. 7-9 del *paper*.

secondo cui “il rinvio materiale richiede che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua”<sup>30</sup>.

Nonostante ciò, la scelta della Corte costituzionale deve essere condivisa: il testo della norma oggetto rende evidente che il legislatore, con l’art. 3, comma 4, del d.l. 59 del 2012, abbia semplicemente “tenuto conto della deliberazione” di cui al d.p.c.m. del febbraio 2012. Pare difficile rinvenire in ciò un qualcosa di diverso da un presupposto esterno alla norma. D’altra parte, come segnalato dalla dottrina, “occorre evitare di identificare *sic et simpliciter* in ogni richiamo operato dalla legge a fonti secondarie una volontà di novare tali fonti o comunque modificare la condizione giuridica dei loro contenuti”<sup>31</sup>.

In ultimo, può segnalarsi che la questione avrebbe potuto trovare un esito diverso se la norma fosse stata adottata a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell’art. 61, comma 3, del d.l. 5 del 2012 e con lo scopo di ovviare a detta declaratoria: ma così non è stato, poiché la sentenza in questione è intervenuta dopo oltre un anno dall’entrata in vigore del decreto legge d.l. n. 59 del 2012.

**10.** La sentenza della Corte costituzionale non mette comunque un punto finale all’intricata questione e toccherà dunque al TAR Lazio ritornare sulla stessa. Considerando che la vicenda si trascina ormai dal 2009, la situazione non può dirsi propriamente edificante. Non pare tra l’altro da escludere che il giudice amministrativo, proprio in virtù della decisione della Corte che ha ritenuto inesistente l’effetto di legificazione, possa annullare il d.p.c.m. del febbraio del 2012, ritenendolo, a seguito della sentenza n. 39 del 2013, privo del fondamento normativo. Questo determinerebbe il venire meno del trasferimento della proprietà del termovalorizzatore alla regione Campania, con tutte le conseguenze che ciò comporterebbe sia con riferimento al rapporto con i precedenti proprietari sia con riferimento al funzionamento e alla gestione dello stesso impianto.

Tutto ciò, in definitiva, testimonia ancora una volta che i rapporti estremamente conflittuali mal si conciliano, in ragione delle ricadute pratiche che essi possono determinare sulla vita quotidiana dei cittadini e degli operatori, con lo spirito che dovrebbe caratterizzare i rapporti tra Stato e regioni. Da ultimo, questa vicenda conferma, ancora una volta, che la strada del contenzioso giudiziario non può e non dovrebbe sostituirsi a quella ricerca continua degli strumenti che innervano il principio di leale collaborazione. Principio che pure costituisce il cardine e il presupposto dell’architettura istituzionale e del nostro regionalismo, anche in questa fase di evidente crisi che caratterizza non solo le autonomie regionali, ma anche lo stesso disegno che il legislatore costituzionale del 2001 ha tracciato<sup>32</sup>.

---

30 Cfr. di nuovo la sentenza n. 311 del 1993. Anche questo rilievo trova origine in S. Fois, *Rinvio, recezione*, cit., 592.

31 M. MASSA, *Regolamenti amministrativi*, cit., 188.

32 Cfr. sul punto le relazioni al convegno del Gruppo di Pisa di Bergamo del 2014, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)