



Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 24 delle Norme integrative del 16 marzo 1956

Ricorso n. 24
depositato 31 marzo 2009



del **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi, 12

contro

la **REGIONE CAMPANIA**, in persona del Presidente in carica

per l'impugnazione

della legge regionale della Campania n. 1 del 16 gennaio 2009, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 5 del 26 gennaio 2009, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria anno 2009*», in relazione ai suoi articoli 12 e 25, comma 2.

La *legge regionale della Campania n. 1 del 2009* reca le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania (legge finanziaria – Anno 2009).

L'*articolo 12* della legge regionale, rubricato «*Azioni di sostegno volte a favorire il rientro di risorse umane qualificate sul territorio regionale*», dispone:

«1. *Al fine di favorire il rientro sul territorio di risorse umane qualificate sono agevolabili, con lo strumento del credito di imposta, le assunzioni di persone che abbiano avuto residenza anagrafica in Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di almeno uno dei seguenti requisiti:*

a) essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza dei fondi strutturali comunitari, non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza;



b) essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza.

2. Annualmente una quota dei fondi destinati al finanziamento del credito di imposta regionale per gli investimenti è destinata ai soggetti di cui all'articolo 2 del Reg. 28 novembre 2007, n. 5, di attuazione del credito di imposta per nuovi investimenti in Regione Campania, il cui capitale sociale sia detenuto a maggioranza da soggetti con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania ed in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche che abbiano almeno uno dei seguenti requisiti:

a) essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza e che risultino non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive;

b) essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza».

L'**articolo 25**, intitolato «Misure di contenimento della spesa sanitaria», al **comma 2**, stabilisce:

«Le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, comprese le aziende ospedaliero-universitarie di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, i policlinici universitari a gestione diretta, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali che hanno stipulato l'accordo previsto dall'articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), limitatamente alla durata dell'accordo, non possono essere sottoposti a pignoramenti».

Si tratta di disposizioni illegittime, per i seguenti

Motivi

1) In relazione all'articolo 117, comma 1, della Costituzione, violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.



L'articolo 12, comma 1, della legge regionale, il cui testo si è qui riportato in narrativa, viola molteplici principi del Trattato CE, primo fra tutti quello contenuto nell'articolo 12, secondo il quale è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

È parimenti violato l'articolo 39 del Trattato, che garantisce la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, escludendo qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità.

Ed è violato il Regolamento del Consiglio n. 1612/68, relativo, appunto, alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, il quale, in applicazione delle citate disposizioni del Trattato, dispone l'abolizione di qualsiasi forma di discriminazione fra i lavoratori degli Stati membri, per quanto concerne tutte le condizioni riguardanti l'impiego e il diritto di spostarsi liberamente per esercitare un'attività subordinata.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, l'articolo 39 del Trattato CE e l'articolo 7 del regolamento n. 1612/68, in materia di parità di trattamento, vietano non soltanto le discriminazioni palesi, basate, cioè, espressamente sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, perviene al medesimo risultato (cfr., fra le tante, Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 21 febbraio 2008, causa C-507/06, *Klöppel*, punti 17 e 18; sentenza 18 gennaio 2007, causa C-332/05, *Celozzi*, punti 23 e 24; sentenza 8 giugno 1999, causa C-337/97, *Meeusen*, punti 27 e 28; sentenza 12 giugno 1997, causa C-266/95, *Merino García*, punto 33).

Ciò vale, in particolare, nel caso di una condizione relativa alla residenza, che più facilmente è soddisfatta da lavoratori nazionali o, addirittura, come nel caso di specie, da lavoratori originari di una particolare Regione (cfr Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 18 luglio 2007, causa C-212/05,



Hartmann, punti 30 e 31; sentenza 14 febbraio 1995, causa C-279/93, *Schumacker*, punto 28; sentenza 7 maggio 1998, *Clean Car Autoservice*, punto 29).

La norma qui denunciata, pertanto, nel momento in cui agevola l'accesso al lavoro delle persone che abbiano risieduto per almeno dieci anni nella Regione Campania, attribuendo un incentivo a datori di lavoro che le assumono, viola manifestamente le suddette norme di diritto comunitario primario e derivato.

2) *Violazione degli articoli 3 e 120 della Costituzione.*

Il medesimo articolo 12, comma, 1 della legge regionale, nello stabilire condizioni agevolate per l'accesso al lavoro dei cittadini già residenti, per oltre dieci anni, nella Regione Campania, viola il principio di uguaglianza, perché, favorendone l'accesso all'impiego, introduce un regime privilegiato per una particolare categoria di cittadini, il quale, sul piano della ragionevolezza, non appare giustificato da ragioni di tutela di interessi di rilievo costituzionale.

Infatti, la dichiarata finalità della disposizione – quella di favorire il *rientro* sul territorio regionale di risorse umane qualificate – non trova copertura in alcun valore costituzionalmente riconosciuto, ma anzi si pone in contrasto con il disposto dell'articolo 120 Cost. – norma, pertanto, parimenti violata dalla norma regionale in esame – che fa espressamente divieto al legislatore regionale di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi la libera circolazione delle persone tra le Regioni o limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

3) *In relazione all'art. 117, comma 1, e comma 2, lettera e) della Costituzione, violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato.*



L'articolo 12, comma 1, della legge regionale non circoscrive espressamente l'operatività delle misure di agevolazione da esso previste entro l'ambito dei soli tributi regionali, finendo quindi per estendere la prevista misura del credito d'imposta anche ai tributi erariali.



Tale estensione è preclusa al legislatore regionale in relazione ai tributi statali, posto che – come chiarito la Corte, ad esempio, nella sentenza n. 37 del 2004 – la determinazione di essi compete esclusivamente allo Stato (che deve provvedervi con legge: cfr. sent. n. 303 del 2003), almeno fino a quando non saranno introdotti i principi di coordinamento del sistema tributario ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

Ne consegue che la disposizione in esame viola anche l'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, in materia di sistema tributario e, quindi, eccede la competenza regionale.

4) In relazione all'articolo 117, comma 1, della Costituzione, violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Violazione degli articoli 3 e 120 della Costituzione.

Si è visto che l'articolo 12, comma 2, della legge regionale destina una quota dei fondi stanziati per il credito d'imposta regionale per gli investimenti ad imprese il cui capitale sociale sia detenuto, a maggioranza, da persone con residenza storica da almeno dieci anni nella Regione Campania, in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-specialistiche nonché di altri requisiti.

La norma, pertanto, non si propone di incentivare la costituzione o la permanenza nella Regione di imprese con particolari caratteristiche, ma si rivolge a quelle sole imprese che siano di proprietà di soggetti che abbiano per lungo tempo risieduto in Campania.



Ne consegue che, per ragioni analoghe a quelle esaminate nel primo motivo di censura, la norma si pone in manifesto contrasto con la libertà di stabilimento garantita dall'articolo 43 del Trattato CE, che – nell'assicurare l'accesso alle attività non salariate ed al loro esercizio, la costituzione e la gestione di imprese e, in particolare, di società – si oppone a qualsiasi misura che, se pure non fondata sulla nazionalità, comporti, anche di fatto o in via indiretta, una discriminazione a danno dei cittadini degli altri Stati membri (v., per tutte, Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 17 novembre 1992, causa C-279/89, Commissione/Regno Unito, punto 42).

Tale è appunto il caso di una norma, come quella denunciata, che lega la concessione di un incentivo ad un requisito – quello della residenza dei soci o dei titolari dell'impresa – che può essere più facilmente soddisfatto da un cittadino italiano, ed in particolare campano, che da un cittadino di un altro Stato membro o di un'altra Regione.

Anche sul piano interno, pertanto, la norma censurata si traduce nell'imposizione di una barriera “protezionistica” di natura territoriale, che integra un ostacolo nella libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, oltre che alla libera iniziativa economica.

Ne consegue che la disposizione regionale viola anche gli articoli 3 e 120 della Costituzione, dai quali discende il divieto, per i legislatori regionali, di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libera prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione Europea) (cfr. sentt. n. 391 del 2008, n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).



5) In relazione all'articolo 117, comma 1, della Costituzione, violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

L'articolo 12, nel suo complesso, viola anche le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato, ed in particolare gli articoli 87, par. 1 e 88, par. 3, del Trattato, stante la mancanza della previsione della previa notifica alla Commissione delle agevolazioni previste o, in alternativa, dell'indicazione che le stesse sono concesse nei limiti indicati dal regolamento CE n. 1998/2006 sugli aiuti c.d. "*de minimis*" ovvero nel contesto di altro regolamento di esenzione.

La misura introdotta dal legislatore regionale, infatti, attribuisce, attraverso risorse pubbliche e in maniera selettiva, un beneficio economico ad imprese, potenzialmente idoneo ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri dell'Unione europea.

6) In relazione all'art. 117, comma 1, e comma 2, lettera l) della Costituzione, violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Come visto, l'articolo 25, comma 2, della legge regionale stabilisce che le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, comprese le aziende ospedaliere – universitarie di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, i policlinici universitari a gestione dirette, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali che hanno stipulato l'accordo previsto dall'articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), limitatamente alla durata dell'accordo, non possono essere sottoposti a pignoramenti.

Tale disposizione, nel sottrarre al regime dell'esecuzione forzata i beni degli enti sopra elencati, introduce una deroga al regime della responsabilità patrimoniale del debitore (art. 2740



cod. civ.), intervenendo in una materia che attiene all'ordinamento civile e alle norme processuali.

Così disponendo, quindi, il legislatore regionale legifera in una materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. l) della Costituzione.

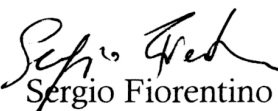
La norma, peraltro, è anche inapplicabile perché il soggetto che ha stipulato l'accordo ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004¹, è la Regione e non anche le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliero – universitarie, i policlinici universitari a gestione dirette, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali o le agenzie sanitarie regionali.

La disposizione regionale, pertanto, è dettata non solo in patente difetto di potestà legislativa, ma risulta anche irragionevole, perché priva di un concreto aggancio alla normativa statale di riferimento, alla quale viene fatto erroneo riferimento.

Di qui anche la violazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'articolo 12 e dell'articolo 25, comma 2, della legge regionale della Campania n. 1 del 16 gennaio 2009.

Roma, 21 marzo 2009


Sergio Fiorentino
avvocato dello Stato

Copia conforme all'originale per la
pubblicazione del Bollettino Ufficiale
della RegioneCAMPANIA.....

Roma, - 9 APR. 2009

IL CANCELLIERE



¹ L'Accordo è pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 17 del 26 marzo 2007.