

499601

Ric. n. 68/2018

Cont. 36603/18 – Avv. V. Nunziata

BOLLETTINO UFFICIALE
della REGIONE CAMPANIA

n. 72 del 8 Ottobre 2018

PARTE II  Atti dello Stato e di altri Enti



Avvocatura Generale dello Stato

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ex art. 127 Cost.

per il **Presidente Del Consiglio Dei Ministri** (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

la **Regione Campania**, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*;

* * *

per l'annullamento della l.r. Campania 2 agosto 2018 n. 26, pubblicata sul B.U.R. n. 54 del 3.08.2018, recante "*Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018*".

* * *

PREMESSO CHE

La Legge della Regione Campania 2 agosto 2018 n. 26, recante "*Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018*", detta disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione dei procedimenti normativi e amministrativi in materia di governo del territorio e di lavori pubblici.

L'impugnato testo normativo presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 6 e 12, che violano gli articoli 3, 5, 114, 117, secondo comma lettera l) e 118 della Costituzione, alla luce dei seguenti

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l.r. Campania 2 agosto 2018 n. 26

legge regionale della Campania 22 dicembre 2004 n. 16 (recante *“Norme sul governo del territorio”*), un aggiuntivo articolo 12-bis che definisce le opere e i lavori pubblici di interesse strategico, individuandoli negli interventi *“[...] che siano:*

- a) finanziati, anche solo parzialmente, con fondi europei e/o fondi strutturali;*
- b) volti a superare procedure di infrazione e/o procedure esecutive di condanne da parte della Corte di giustizia dell'Unione Europea per violazione della normativa europea;*
- c) definiti strategici dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR);*
- d) inclusi nella programmazione di cui all'articolo 63 della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania) in quanto ritenuti strategici per lo sviluppo della Regione;*
- e) finalizzati a migliorare le condizioni di accessibilità attiva e passiva della Zona Rossa per emergenza vulcanica del Vesuvio e dei Campi Flegrei (realizzazione e/o adeguamento di infrastrutture funzionali al miglioramento delle vie di fuga e delle strutture per la logistica previste dal Piano di allontanamento della popolazione residente in Zona Rossa)”*.

Per i suddetti interventi è previsto che, ove la realizzazione dell'opera richieda *“l'azione integrata”* di più soggetti istituzionali, la Regione è chiamata a promuovere la procedura per l'accordo di programma di cui all'articolo 12 della l.r. 16/2004, mediante la convocazione di una conferenza di servizi.

Nel suddetto ambito procedimentale, per i progetti e le opere che risultino non conformi al Piano urbanistico comunale (PUC), il Comune interessato è chiamato ad esprimere il proprio parere motivato.

In caso di parere non favorevole, l'art. 12-bis cit. prevede che l'amministrazione procedente conceda all'ente comunale un termine di trenta giorni per esprimere proposte di modifica al progetto. Dette proposte dovranno essere esaminate in un'aggiornata conferenza di servizi (da tenersi entro trenta giorni), all'esito della quale, ove non si pervenga all'accordo tra tutte le amministrazioni, la Giunta regionale, sentita la

realizzazione dell'interesse strategico regionale.

Ebbene, la formulazione del censurato art. 6 della l.r. 26/2018 risulta del tutto illegittima in quanto suscettibile di consentire la realizzazione di opere che non rispondono all'interesse dei cittadini residenti nel territorio interessato, superando eventuali legittime e motivate determinazioni degli enti locali.

La suddetta facoltà di aggiramento delle istanze comunali è consentita dal legislatore regionale, senza significative limitazioni, essendo prevista (in maniera del tutto generica) per gli interventi *“finanziati, anche solo parzialmente, con fondi europei e/o fondi strutturali [...]”* o per quelli *“definiti strategici dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR) [...]”*.

Come noto, le competenze dei Comuni in materia di pianificazione del territorio e di urbanistica possono essere ridotte o comprese dalla legge regionale, ma non possono essere integralmente pretermesse (in tal senso Cort. Cost. 378/2000); diversamente, risulterebbe lesa la sfera di autonomia amministrativa costituzionalmente garantita in base al combinato disposto di cui agli articoli 5, 114 e 118 della Costituzione.

In particolare, l'interesse di rilievo sovra-comunale idoneo a giustificare una limitazione o compressione delle prerogative di autonomia riconosciute ai Comuni in base ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 Cost., deve essere sempre puntualmente individuato e contenuto entro limiti, anche temporali, giustificati da specifiche esigenze di carattere sovra-comunale.

Sotto tale profilo, la disposizione regionale oggetto dell'odierna censura presenta aspetti di dubbia legittimità costituzionale, ed in particolare:

A) per la genericità e indeterminatezza della formulazione, che individua l'interesse strategico regionale e giustifica la deroga ai piani urbanistici comunali (anche in disaccordo con il Comune titolare della funzione di programmazione territoriale), risulta potenzialmente idonea a coinvolgere la maggior parte delle opere da realizzare in ambito regionale. Il che si pone in aperto contrasto con i criteri che presiedono al riparto costituzionale di funzioni amministrative tra amministrazioni decentrate, secondo i principi di sussidiarietà e leale collaborazione. L'impugnata disposizione risulta

confligente, altresì, con la stessa disciplina regionale in materia di Governo del territorio

BOLLETTINO UFFICIALE
della REGIONE CAMPANIA

€ n. 72 del 8 Ottobre 2018
l'art. 4 della l.r. n. 16/2004 (Cooperazione) Atti dello Stato e di altri Enti ;

di pianificazione), ai sensi del quale: *"Tutti i soggetti istituzionali titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica informano la propria attività ai metodi della cooperazione e dell'intesa"*.

La norma oggetto di censura, poi, oltre a sacrificare in modo non adeguatamente circoscritto le prerogative istituzionali delle amministrazioni comunali, si presta altresì ad esporre la Regione ad innumerevoli contenziosi con le realtà locali, interessate a tutelare la propria attività di programmazione territoriale in coerenza con i principi di riparto sanciti dall'art. 118 Cost.;

B) la disposizione gravata si pone in parziale contrasto, poi, con la normativa nazionale di cui alla l. n. 241/1990 in materia di conferenza di servizi, come da ultimo novellata dal D.lgs. n. 127/2016.

B.1) Come noto, la disciplina statale in punto di conferenza di servizi, secondo quanto previsto dall'articolo 29, comma 2-quater della l. n. 241/90, coinvolge i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2 lett. m) Cost., prevedendo in particolare che: *"Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela"*.

La legge fa salva la possibilità di individuare, con intese raggiunte in sede di Conferenza unificata ex art. 8 del D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, casi ulteriori in cui gli istituti procedurali richiamati dall'art. 29 comma 2-ter non si applicano.

Nel novero delle Amministrazioni in grado di esprimere un dissenso qualificato in sede di conferenza di servizi sono senz'altro incluse quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, cui compete la tutela della sicurezza dei beni e delle persone, e più genericamente del corpo sociale nel suo complesso. Fra di esse figura senza dubbio l'amministrazione comunale, rappresentata dal Sindaco in funzione di massima autorità sanitaria sul proprio territorio.

B.2) Ebbene, la legge 7 agosto 1990, n. 241, prevede che nell'ambito della conferenza di
BOLLETTINO UFFICIALE della REGIONE CAMPANIA n. 72 del 8 Ottobre 2018, PARTE II Atti dello Stato e di altri Enti i

sensibili, si applichi l'articolo 14-quinquies, disciplinante il rimedio dell'opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, da attivarsi laddove in sede di conferenza sorgano contrasti di particolare complessità.

La disposizione regionale censurata, al contrario, disattendendo il livello minimo di garanzia sancito dall'art. 14-quinquies cit., prevede che il progetto su cui l'ente comunale abbia sollevato il proprio motivato dissenso possa essere comunque approvato dalla Giunta Regionale senza in alcun modo interessare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con evidente sacrificio del principio collaborativo che, in base al dettato costituzionale, deve orientare le Amministrazioni nell'esercizio delle rispettive funzioni amministrative.

B.3) Si osserva, sotto altro profilo, che il termine di trenta giorni assegnato dalla legge regionale all'ente comunale per esprimere il proprio dissenso motivato non risulta rispettoso delle minime garanzie procedurali sancite dalla legge nazionale tenuto conto che, in ambito comunale, il sindaco rappresenta la massima autorità in materia sanitaria.

A tal proposito, l'art. 14-bis della l. n. 241/1990 prevede che *"le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini o della pubblica incolumità, ove disposizioni di legge o provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il suddetto termine è fissato in novanta giorni"*.

Ebbene, l'individuazione tassativa del suddetto termine è stata prevista, a livello di legislazione nazionale, proprio per accordare maggior tutela agli interessi sensibili espressamente indicati dalla norma dianzi citata.

La fissazione di un termine più breve all'interno della disposizione oggi censurata, pertanto, sembra porsi in contrasto con le minime esigenze di tutela procedimentale sancite dall'art. 14-bis cit., esponendo peraltro l'amministrazione regionale ad un significativo contenzioso con le altre amministrazioni preposte alla tutela dei suddetti interessi sensibili.

1. i seguenti parametri costituzionali:

- il principio di proporzionalità (ricavabile dal dettato dell'art 3 della Costituzione) che risulta violato dalla previsione del termine di 30 giorni concesso al comune per l'eventuale manifestazione del dissenso. In presenza di opere e/o lavori di particolare complessità e di notevole impatto sugli interessi appartenenti alla sfera comunale, infatti, tale termine risulta palesemente insufficiente e inadeguato, non consentendo che alcuna valutazione possa essere compiuta con piena cognizione di causa.
- l'art 114, commi 1 e 2 della Costituzione, che, nel testo novellato dalla riforma costituzionale del 2001, ha attribuito agli enti locali pari dignità istituzionale rispetto agli enti territoriali maggiori (Stato e Regione), affermando il principio del "pluralismo istituzionale paritario", caratterizzato da un sistema di attribuzione delle funzioni amministrative incentrato più sulla divisione delle materie per aree di competenza che su relazioni di natura propriamente gerarchica.
- l'art. 118, 1 comma, della Costituzione, secondo cui *"le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni"* e solo nel caso in cui sussistano esigenze di esercizio unitario operano i principi di sussidiarietà ed adeguatezza per cui è previsto l'intervento sostitutivo del livello di governo superiore. Detto altrimenti, la norma costituzionale prevede un'attribuzione preferenziale delle funzioni amministrative ai comuni, di talché l'intervento sussidiario della regione ha modo di esprimersi solo laddove il comune sia impossibilitato ad assolvere efficientemente ad una data funzione.

La norma regionale oggi impugnata, al contrario, consente un'indiscriminata inversione del criterio di riparto sancito dall'art 118 Cost., ponendo la Giunta Regionale nella posizione di poter disattendere, senza significativi ostacoli procedurali, le istanze di tutela palesate in sede di conferenza di servizi da parte degli enti locali coinvolti.

Peraltro, la genericità e molteplicità delle categorie di opere e lavori pubblici menzionati dalla proposta di legge regionale (senza adeguate specificazioni) estende a dismisura i presupposti in presenza dei quali può esplicarsi l'anzidetto potere della Regione che finisce per diventare un potere di avocazione generale.

L'art. 12 della l.r. Campania 2 agosto 2018 n. 26 reca disposizioni di semplificazione in materia di Sportello Unico Regionale per le attività produttive. In particolare il comma 1, punto 3, della norma sostituisce il comma 1-bis dell'art. 20 della l.r. n. 11/2015, istitutiva dello Sportello Regionale, SURAP, al quale sono demandati i compiti espressamente indicati dall'art. 20 cit.

La norma oggetto di censura prevede che: *“nel caso di iniziative di interesse regionale inerenti attività economiche e produttive, anche che comportino varianti urbanistiche, il provvedimento abilitativo per l'avvio di nuove imprese che intendano localizzarsi sul territorio campano è rilasciato dal SURAP, in qualità di amministrazione procedente su istanza delle imprese e previo accordo, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/1990 [...], con i Comuni territorialmente competenti anche ai fini dell'istruttoria in forma telematica e dell'indizione, convocazione e conclusione della Conferenza dei servizi di cui all'articolo 7 del Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 160”*.

La norma poi precisa che: *“Restano ferme le potestà degli enti locali in materia di governo del territorio e di rilascio dei titoli abilitativi a costruire nonché le normative in materia di autorizzazioni ambientali, quelle attuative di obblighi comunitari e i procedimenti unici di competenza regionale. La qualificazione dell'interesse regionale e l'individuazione delle iniziative avviene con delibera di Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente in materia”*.

La normativa di settore in materia di funzioni ed organizzazione dello Sportello Unico delle Attività Produttive, di cui al D.P.R. n. 160/2010, (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) individua, all'articolo 2 comma 1, il SUAP comunale *“quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività [...]”*.

Ai sensi della suddetta norma statale è il SUAP che assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le

preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità (art. 4, comma 1).

Peraltro la stessa normativa (art. 4, comma 2) specifica ancora che *“Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente”*.

La norma regionale in esame, al contrario, prevede che sia il SUAP regionale a rilasciare il provvedimento abilitativo per l'avvio di nuove imprese che intendano localizzarsi sul territorio regionale, così ponendosi in contrasto con le sopra citate norme del DPR 160/2010.

Peraltro la disposizione di cui all'art. 12 cit. appare illegittima anche in considerazione del fatto che l'articolo 4, comma 5 del più volte citato D.P.R. 160/2010 prevede che *“I comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le camere di commercio”*.

Il principio in base al quale sia il Comune (attraverso il SUAP) l'ente deputato a rilasciare il titolo abilitativo, ove normativamente richiesto, per l'avvio e l'esercizio di un'attività d'impresa è ribadito inoltre dall'articolo 6 della direttiva n. 2006/123/ CE (c.d. "Direttiva servizi") come attuato dall'articolo 25 del D.lgs. 59/2010, nonché dagli artt. 23 e 24 del D.lgs. n. 112/1998, 8 e 9 del D.lgs. 114/1998 e 38 del D.L. n. 112/2008.

Inoltre, il rinvio contenuto nella norma censurata agli accordi di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 241 del 1990, secondo cui: *“le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”*, non può giustificare la deroga alla normativa statale citata, che attribuisce ai comuni: *“le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie”* (articolo 23, comma 1, del decreto legislativo n. 112 del

10089. trattasi come è evidente, di questione attinente all'ordinamento civile che
BOLLETTINO UFFICIALE della REGIONE CAMPANIA n. 72 del 8 Ottobre 2018 PARTE II Atti dello Stato e di altri Enti
Costituiti senza dubbio oggetto di legislazione statale esclusiva ai sensi dell'art. 117,
comma 2, lett. l) della Costituzione.

Per questi motivi la norma in esame risulta in contrasto con l'articolo 117, comma 2, lett.
l), Cost. e con gli articoli 5, 114 e 118, comma 1, della Costituzione.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte Costituzionale adita accogliere il presente ricorso e per l'effetto
dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto di censura, articoli 6 e 12
della legge Regione Campania n. 26 del 2018.

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27
settembre 2018.

Roma, 1 ottobre 2018

Vincenzo Nunziata
Avvocato dello Stato

