REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

SENTENZA N. 156 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), e dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale), promosso con ordinanza del 24 novembre 2005 dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, sui ricorsi riuniti proposti dall'Azienda Napoletana Mobilità S.p.a. (A.N.M.) e dal Comune di Napoli contro la Regione Campania, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione dell'A.N.M. e del Comune di Napoli;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Orazio Abbamonte per l'A.N.M. e Giovanni Leone per il Comune di Napoli.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 24 novembre 2005 il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, nel corso di due giudizi riuniti pendenti tra l'Azienda Napoletana Mobilità S.p.a. (A.N.M.) e il Comune di Napoli, da una parte, e la Regione Campania, dall'altra, ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale).

Il TAR premette che con distinti ricorsi di analogo tenore sia l'A.N.M. che il Comune di Napoli – quest'ultimo in quanto unico azionista dell'A.N.M. – avevano impugnato il provvedimento con il quale la Amministrazione regionale campana, avvalendosi della riapertura dei termini prevista dall'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2004, aveva determinato l'ammontare dei conguagli dei contributi di

esercizio erogati all'A.N.M. per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997, disponendo il recupero, con successivi provvedimenti, del saldo negativo a carico dell'A.N.M.

Riferendo i fatti di causa, il rimettente precisa che la Amministrazione regionale già nel marzo del 2000 aveva determinato l'ammontare dei conguagli in questione, avvalendosi, in quella circostanza, della riapertura dei termini stabilita con l'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 5 del 1999.

Impugnati i relativi provvedimenti di fronte allo stesso TAR della Campania, questo, con sentenza n. 6558 del 2002, rilevatane l'adozione oltre il termine, ritenuto perentorio, previsto dall'art. 17 della legge regionale n. 5 del 1999, li aveva annullati.

Il rimettente prosegue facendo presente che è successivamente intervenuta la legge regionale n. 8 del 2004 che, all'art. 1, comma 3, ha differito di altri 90 giorni, a decorrere dalla sua entrata in vigore, il termine già prorogato col citato art. 17, comma 1, della legge regionale n. 5 del 1999.

Essendo stato nuovamente determinato, entro questo ulteriore termine, l'ammontare dei conguagli, il relativo provvedimento è stato impugnato sia dall'A.N.M. che dal Comune di Napoli nei confronti della Regione Campania.

2. – Il rimettente, ritenuta la propria giurisdizione – pur nella consapevolezza della esistenza di diversi orientamenti sul punto, tra i quali quello espresso dal Consiglio di Stato, cui dichiaratamente aderisce, secondo il quale la disciplina dei finanziamenti alle aziende di trasporto pubblico locale afferisce alla materia dei pubblici servizi ed è in essa rinvenibile l'esercizio di un potere autoritativo pubblico – osserva che già nella legge quadro sui servizi di trasporto pubblici 10 aprile 1981, n. 151 (Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione e il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore), era prevista la erogazione da parte delle Regioni di contributi per l'esercizio del servizio di trasporto locale. Fa altresì presente che, per quel che riguarda la Regione in questione, i principi e le procedure per la loro erogazione sono dettati, oltre che dalla citata legge n. 151 del 1981, dalla legge della Regione Campania 25 gennaio 1983, n. 16 (Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori).

In particolare, la legge regionale n. 16 del 1983 prevedeva che, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di effettiva erogazione, fosse determinato, sulla base della differenza fra il costo previsto del servizio ed i presunti ricavi, l'ammontare dei contributi che la Regione avrebbe versato a ciascuna azienda di trasporto. I contributi erano versati con pagamenti rateali trimestrali anticipati soggetti ad un successivo conguaglio che doveva avvenire, ai sensi dell'art. 10 della medesima legge regionale, entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui i contributi si riferivano.

In deroga a quest'ultima disposizione, tale termine era stato, una prima volta, differito, quanto ai conguagli relativi al quadriennio 1994/1997, dall'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 5 del 1999 al compimento del terzo mese successivo alla data di entrata in vigore della suddetta legge.

Ma, secondo quanto riferito dal rimettente, avendo la Regione provveduto alla determinazione dei conguagli oltre la scadenza del nuovo termine, i relativi provvedimenti erano stati annullati con la ricordata sentenza del TAR della Campania n. 6558 del 2002.

Successivamente, prosegue il rimettente, il termine era stato nuovamente differito, dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2004, di novanta giorni dalla data di entrata in vigore di tale legge.

Avvalendosi di questa normativa, l'Amministrazione aveva disposto i conguagli per il predetto quadriennio, pervenendo alla determinazione di un saldo passivo a carico della A.N.M., da recuperare con successivi provvedimenti.

3. – Tanto premesso, il TAR della Campania ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2004 e 17 della legge regionale n. 5 del 1999, ravvisandone il contrasto con gli artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione.

Secondo il Tribunale amministrativo, le due norme censurate violerebbero l'art. 97 della Costituzione, in relazione al principio di buon andamento della amministrazione.

Osserva, al riguardo, il TAR che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, è riscontrabile la violazione del principio di buon andamento tutte le volte in cui la disciplina impugnata sia arbitraria e manifestamente irragionevole, e di ciò sarebbe indice la «carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o […] l'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito» (sentenze n. 134 del 1996 e n. 306 del 1995).

Nel caso in oggetto, ritiene il rimettente, la riapertura del termine andrebbe ad incidere su situazioni risalenti a circa dieci anni addietro, senza che il legislatore regionale abbia valutato l'impatto di tale disposizione retroattiva sugli interessi pubblici coinvolti.

Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, la disciplina censurata potrebbe pregiudicare, attraverso la reviviscenza di debiti di considerevole entità, la solidità stessa del debitore che svolge una attività, cioè la gestione di un servizio pubblico di trasporto, la cui sostenibilità dipende dalla contribuzione pubblica.

Per effetto della applicazione delle norme censurate sarebbe lesa la stessa funzionalità del servizio pubblico, in violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Per il rimettente, la disciplina censurata, consentendo alla Regione di modificare situazioni sostanziali già definite da numerosi anni, violerebbe, altresì, il principio della ragionevolezza, nonché i principi di tutela dell'affidamento nella coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

La lesione dei valori costituzionali evocati, motivata solo dalla possibilità in tal modo concessa alla Regione di rimediare alla inosservanza da parte sua di termini ormai da lungo tempo scaduti, realizzerebbe una ipotesi di eccesso di potere legislativo, con conseguente violazione dei parametri costituzionali, di cui agli artt. 117, 123 e 127, che non possono essere disattesi né dal legislatore nazionale né da quello regionale.

Infine, il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle norme denunciate per contrasto col principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Infatti, per effetto delle disposizioni censurate, il termine per la determinazione dei conguagli viene sì riaperto, ma non per l'intero periodo in cui ha trovato applicazione la legge regionale n. 16 del 1983, bensì limitatamente ai soli anni dal 1994 al 1997.

Ad avviso del rimettente, ciò creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra aziende che hanno egualmente goduto delle contribuzioni regionali: in particolare, per i contributi erogati negli anni dal 1994 al 1997 e, quindi, per le aziende che in tali anni ne hanno beneficiato. Infatti, per il suddetto quadriennio il termine per la determinazione dei conguagli è il 15 febbraio 2005, mentre per tutti gli altri anni, sia precedenti che successivi a quelli prima indicati, il termine per i conguagli è il 31 maggio dell'anno successivo a quello di erogazione dei contributi.

Tale disparità di trattamento, fondata esclusivamente sull'anno di erogazione del contributo, pare al rimettente in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

4. – Si è costituita nel giudizio di fronte a questa Corte la A.N.M., concludendo per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Ricostruite la funzione dei contributi stabiliti dalla legge statale n. 151 del 1981 in favore delle aziende che esercitano il trasporto pubblico e le finalità delle relative normative regionali di dettaglio, la difesa dell'A.N.M., esaminando i profili di incostituzionalità dedotti dal TAR, rileva che, quanto alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, il contrasto con il principio di buon andamento della funzione pubblica affidata all'Azienda si realizzerebbe attraverso la imputazione ai bilanci in corso di passività pregresse, per le quali non sono né previsti né prevedibili i mezzi per farvi fronte, a meno di non voler utilizzare quelli disponibili per l'esercizio corrente dell'Azienda, il che, però, ne determinerebbe la paralisi, in netta antitesi con gli scopi istituzionali.

Riguardo alla dedotta violazione del principio di affidamento, la parte privata ne ricorda la fondamentale funzione, consistente nel rendere possibile ai soggetti di confidare sulla "tenuta del sistema nella sua continuità".

Infine, riguardo alla dedotta disparità di trattamento, la parte privata la riscontra non solo nei termini ipotizzati dal rimettente, ma anche fra quanti, per effetto dei conguagli, non possono più, a causa del dissesto finanziario derivante dai conguagli stessi, autogestirsi e quanti, invece, esentati da quelli, conservano il potere di gestione.

Conclude la difesa dell'A.N.M. concordando col rimettente in ordine alla evocazione anche degli artt. 117, 123 e 127 della Costituzione, risultando violato, sul piano degli effetti, anche il limite cui deve attenersi l'esercizio della potestà legislativa regionale.

5. – Si è, altresì, costituito in giudizio il Comune di Napoli, anch'esso concludendo per l'accoglimento della prospettata questione di costituzionalità.

Ribadita la rilevanza della questione e ripercorsi i tratti fondamentali della disciplina in materia di contributi in favore dei gestori di servizi di trasporto pubblico, il Comune di Napoli si associa al rimettente con riferimento sia al dedotto contrasto tra le norme censurate e il principio di buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione, nel quale sono compresi la funzionalità, l'organizzazione e il coerente perseguimento delle finalità pubbliche, sia riguardo al difetto di ragionevolezza delle medesime norme.

Aggiunge il Comune che la questione sollevata involge i limiti che l'ordinamento costituzionale fissa al legislatore quanto alla possibilità di incidere retroattivamente sulle posizioni giuridiche. Al riguardo, richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, la difesa del Comune di Napoli rileva che è certamente irragionevole una disposizione che riapre un termine dopo che lo stesso è scaduto da diversi anni. Una disposizione del genere, aggiunge la difesa del Comune, in quanto applicabile per il passato, viene a frustrare «l'affidamento dei soggetti destinatari della norma originaria nella possibilità di

operare sulla base delle condizioni normative presenti nell'ordinamento in un dato periodo storico», e ciò in assenza di altri, prevalenti, valori costituzionalmente rilevanti.

Conclude la difesa del Comune concordando col rimettente quanto al dedotto contrasto fra le disposizioni censurate e l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza: infatti, modificando la disciplina dei termini per operare i conguagli con riferimento agli anni dal 1994 al 1997, sarebbe stata introdotta una inammissibile disparità di trattamento fra le aziende che hanno percepito i contributi per tali anni e quelle che li hanno percepiti per altri anni.

6. – In prossimità della udienza pubblica, hanno depositato memorie illustrative sia il Comune di Napoli sia la A.N.M.

Quest'ultima, richiamate le precedenti difese, ribadisce che le norme censurate, riaprendo un termine già spirato, si caratterizzano per essere retroattive. Peraltro, aggiunge la Azienda, in questo caso vi è la peculiarità che il soggetto che beneficia della riapertura del termine è lo stesso che ha emanato le leggi denunciate.

Il Comune di Napoli, a sua volta, conferma le già formulate conclusioni, insistendo sulla violazione del principio di buon andamento, derivante dalla irragionevolezza da cui sarebbero viziate le norme censurate.

Sarebbe, infatti, contrario a ragionevolezza rimettere in discussione, a distanza di anni, i criteri in base ai quali i contributi – la cui finalità è di garantire l'equilibrio economico finanziario del servizio di trasporto pubblico locale – sono stati erogati.

Inoltre, la circostanza che i contributi erogati all'A.N.M. non sono stati oggetto di contestazione ha fatto sorgere nell'Azienda l'affidamento nella loro stabilità.

Ricordato, poi, che le disposizioni censurate si pongono in contrasto con la regola di annualità del bilancio, la difesa del Comune, richiamati, ancora, gli orientamenti della Corte costituzionale sui limiti di legittimità che incontrano le leggi retroattive, ribadisce che dette disposizioni incidono su una situazione giuridica ormai consolidata, violando per ciò l'affidamento sulla stabilità delle posizioni soggettive. Tale lesione non è sorretta da alcuna legittima giustificazione, essendo volta solo a rimediare alla inosservanza, da parte della struttura amministrativa regionale, di termini legislativamente stabiliti.

Confermata, infine, la adesione ai profili di censura relativi alla disparità di trattamento derivante dalle disposizioni impugnate, la difesa del Comune insiste nell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, dubita, in relazione agli artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale), nella parte in cui prevedono, quanto alla disposizione contenuta nella legge regionale n. 5 del 1999, che, in deroga a quanto disposto dall'art. 10 della legge della Regione Campania 25 gennaio 1983, n. 16 (Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori), il termine entro il quale la Giunta regionale determina l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore delle aziende di trasporto pubblico locale relativamente agli anni 1994, 1995, 1996 e 1997, originariamente fissato al 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce, sia differito a tre mesi dalla entrata in vigore della legge medesima, e, quanto alla disposizione contenuta nella legge regionale n. 8 del 2004, che il termine di cui sopra sia ulteriormente differito di novanta giorni dalla data della entrata in vigore della stessa legge regionale n. 8 del 2004.

2.1. – In via preliminare, quanto alla giurisdizione del rimettente, osserva questa Corte che il giudice *a quo*, dato conto della esistenza di diversificati orientamenti giurisprudenziali in materia, motiva in maniera non implausibile, facendo proprio un orientamento espresso dal Consiglio di Stato, riguardo alla sua giurisdizione sulla pretesa di fronte a lui azionata.

Questa circostanza, tenuto conto della costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «la inammissibilità delle questioni incidentali di legittimità costituzionale, sotto il profilo della carenza della giurisdizione del giudice *a quo* può verificarsi solo quando il difetto di giurisdizione emerga in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*» (*ex multis*, sentenze n. 144 del 2005, n. 179 del 1999 e n. 98 del 1997; nonché l'ordinanza n. 167 del 1997), vale di per sé ad escludere la inammissibilità, sotto tale profilo, della questione prospettata.

2.2 – Sempre in via preliminare, non v'è, infine, dubbio che la sollevata questione sia rilevante nel giudizio *a quo* dato che esso verte sulla legittimità o meno del provvedimento con cui, in applicazione delle due disposizioni censurate, è stato determinato, ben oltre la scadenza del termine indicato dall'art. 10 della legge regionale della Campania n. 16 del 1983, l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati a favore delle aziende di trasporto pubblico locale relativamente agli anni

1994, 1995, 1996 e 1997. Pertanto, il rimettente deve valutare, alla stregua delle disposizioni censurate, la tempestività del provvedimento amministrativo di fronte a lui impugnato.

3. – Il rimettente censura le due disposizioni denunciate in quanto, a suo avviso, le medesime determinano, in successione, la duplice riapertura di un termine procedimentale, ritenuto perentorio, senza che tale effetto trovi una sua giustificazione sia sotto il profilo della ragionevolezza sia sotto quello del rispetto del principio di buona amministrazione, essendo, invece, esse esclusivamente finalizzate a rimediare all'avvenuta inosservanza, da parte della struttura amministrativa regionale, dell'originario termine, inutilmente decorso senza che fosse stata operata la determinazione dell'ammontare dei conguagli di cui all'art. 2 della legge regionale n. 16 del 1983. Aggiunge il rimettente che, essendo stato riaperto il detto termine solo con riferimento a talune annualità, il legislatore regionale, dettando una duplice disciplina per situazioni diversificate solo in relazione all'anno di riferimento del conguaglio, avrebbe, altresì, realizzato una ingiustificata disparità di trattamento di posizioni che, per il resto, sono fra loro identiche.

4.1. – La questione è fondata.

4.2. – Deve concordarsi con il rimettente in ordine alla perentorietà del termine previsto dall'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983. Depongono, in tal senso, argomenti sia logici sia funzionali. E' lo stesso legislatore regionale che, con le due disposizioni oggetto di censura, detta una sostanziale interpretazione autentica della disposizione originaria. Infatti, ove l'art. 17, comma 1, della legge della Regione Campania n. 5 del 1999 e l'art. 1, comma 3, della successiva legge n. 8 del 2004 non avessero avuto come presupposto interpretativo la perentorietà del termine stabilito dal citato art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983, priva di senso sarebbe stata la loro stessa adozione, dato che hanno come unico contenuto l'espressa previsione di una disciplina in deroga alla scadenza del termine in questione.

E', del resto, la stessa analisi letterale dei due testi normativi censurati che fa pervenire a questa conclusione. Nel comma 1 dell'art. 17 della legge regionale n. 5 del 1999 si prevede che «In deroga a quanto disposto all'articolo 10 della legge regionale 25 gennaio 1983, n. 16, la Giunta regionale determina, entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, i conguagli dei contributi di esercizio erogati in acconto per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997». Questa disposizione della legge regionale, nel prorogare il termine per i conguagli, reca, prevedendo che quanto essa sancisce avvenga "in deroga" rispetto alla precedente normativa, una interpretazione autentica, implicita ma dal significato univoco, del contenuto dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983 e, quindi, del valore da attribuire al termine in esso previsto.

Analoga lettura deve darsi del comma 3 dell'art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004, il quale dispone che «il termine previsto dalla legge regionale 5 agosto 1999, n. 5, articolo 17, è differito di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». Anche esso, facendo riferimento a quanto prevedeva l'art. 17 della legge n. 5 del 1999, è derogatorio del termine stabilito nell'art. 10 della legge Regione Campania n. 16 del 1983 del quale riafferma, dopo che il locale Tribunale amministrativo regionale si era pronunciato in tal senso, la perentorietà.

L'argomento funzionale è legato al fatto che solo la individuazione di un termine perentorio consente di determinare con la necessaria precisione, alla scadenza del termine stesso, lo stato finanziario, da rappresentare nei documenti contabili, delle aziende di trasporto pubblico che beneficiano dei contributi in questione.

4.3. – Riguardo a questa ultima affermazione risulta opportuno anche un attento esame di quanto ha disposto la legge quadro in materia e, soprattutto, delle interrelazioni che essa ha stabilito tra le varie fasi che contribuiscono a formare il disegno organico che la suddetta legge è venuta a comporre relativamente al trasporto pubblico locale.

La legge 10 aprile 1981, n. 151 (Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore), dopo aver precisato, all'art. 1, che in essa sono stabiliti «i principi fondamentali cui le regioni a statuto ordinario devono attenersi nell'esercizio delle potestà legislative e di programmazione, in materia di trasporti pubblici locali», ha previsto, alla lettera *c*) dell'art. 2, che le Regioni «nell'ambito delle loro competenze […] adottano programmi poliennali o annuali di intervento, sia per gli investimenti sia per l'esercizio dei trasporti pubblici locali».

Dopo che nel primo comma dell'art. 5 viene previsto che «i contributi per l'esercizio e per gli investimenti di cui alla lettera *c*) dell'art. 2, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale di cui al primo comma dell'art. 1, sono erogati dalla regione direttamente ovvero tramite gli enti» locali o i loro consorzi, nel successivo art. 6 si prevede che «i contributi di esercizio, di cui all'articolo 5, sono erogati dalla regione, sulla base di principi e procedure stabiliti con legge regionale, con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto e sono determinati annualmente calcolando: *a*) il costo economico standardizzato del servizio con riferimento a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso viene svolto; *b*) i ricavi del traffico

presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla regione, con il concorso degli enti locali interessati […]; *c*) l'ammontare dei contributi, entro i limiti dello stanziamento di cui all'articolo 5, da erogare alle imprese od esercizi di trasporto sulla base di parametri obiettivi per coprire la differenza tra costi e ricavi come sopra stabiliti».

Da questo complesso normativo, delineato dalla legge-quadro nazionale, cui, come indicato nel successivo punto 6.2, la Regione Campania si è adeguata con la legge regionale 25 gennaio 1983, n. 16, emerge che la previsione dei contributi di esercizio erogati dalla Regione aveva «l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto» (art. 6, primo comma, della legge n. 151 del 1981).

Ne deriva, quindi, che il termine stabilito per il conguaglio tra quanto corrisposto dalla Regione in via preventiva e quanto effettivamente dovuto non può che essere perentorio, posto che la sua determinazione viene ad essere presupposto necessario per il conseguimento di una finalità (il citato «equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto») che – considerato che l'A.N.M. è integralmente partecipata dal Comune – costituisce una delle modalità di attuazione del principio del "buon andamento" della pubblica amministrazione.

4.4. – Alla considerazione che la perentorietà di un termine non può che riguardare tutte le parti interessate alla fattispecie cui quel termine si riferisce, e, quindi, nel caso della presente legge, anche l'A.N.M. e il Comune di Napoli ed al conseguenziale quesito relativo al *quid agitur* nel caso in cui il conguaglio avesse comportato una partita attiva per questi ultimi soggetti, fornisce adeguata risposta quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 355 del 2002. In essa, esaminando il caso in cui una Pubblica Amministrazione era rimasta silente di fronte ad una richiesta, avente carattere pretensivo, di un soggetto privato, si è precisato che «la mancata osservanza del termine a provvedere non comporta la decadenza dal potere, ma vale a connotare in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, nei confronti del quale i soggetti interessati alla conclusione del procedimento possono insorgere utilizzando, per la tutela della propria situazione soggettiva, tutti i rimedi che l'ordinamento appresta in via generale in simili ipotesi (dal risarcimento del danno all'esecuzione del giudicato che abbia accertato l'inadempienza della pubblica amministrazione)».

E' opportuno sottolineare che a questa conclusione, nella citata sentenza, si è giunti facendo riferimento alla «chiara lettera della legge n. 241 del 1990» che fissa in via suppletiva in trenta giorni il termine in cui l'Amministrazione deve provvedere «a prescindere dall'efficacia ampliativa o restrittiva della sfera giuridica dei destinatari dell'atto (sentenza n. 262 del 1997)», mentre, nel caso di cui alla legge in oggetto, è lo stesso art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983 che fissa il termine non derogabile.

5. – E' indubbio che le due disposizioni impugnate, prevedendo ambedue la riapertura di un termine già spirato, si caratterizzano per essere dotate di efficacia retroattiva.

Più volte questa Corte è intervenuta per scrutinare la rispondenza ai principi della Carta costituzionale di disposizioni aventi forza di legge dotate di efficacia retroattiva. In tali occasioni la Corte ha precisato che, «al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 282 del 2005 e, nello stesso senso, fra le molte, le sentenze n. 525 del 2000 e n. 416 del 1999).

In particolare, con riferimento al rispetto del principio dell'affidamento quale limite alla possibilità per il legislatore di incidere, con norme dotate di efficacia retroattiva, su situazioni sostanziali poste in essere in vigenza di leggi precedenti, la Corte ha affermato che il criterio in base al quale deve svolgersi il giudizio di costituzionalità è dettato dalla rispondenza o meno a criteri di ragionevolezza del regolamento di interessi, innovativo rispetto a quello preesistente, che scaturisce dalla norma sopravvenuta (in questi termini, fra le altre, le sentenze n. 446 del 2002, n. 419 del 2000, n. 416 del 1999 e n. 822 del 1988).

6.1. – Esaminando la fattispecie normativa, ritiene questa Corte che l'assetto degli interessi in questione, che è stato realizzato tramite la insistita rimessione in termini degli uffici regionali, recuperando, quindi, una situazione soggettiva ormai consumatasi, non corrisponda al più volte richiamato criterio di ragionevolezza.

Attraverso le norme oggetto del giudizio di costituzionalità, infatti, il legislatore regionale, non solo ha perseguito esclusivamente lo scopo di porre rimedio alla prolungata inerzia della sua struttura amministrativa, sacrificando contemporaneamente, all'esito di una arbitraria ponderazione, la posizione di altri soggetti, ma ciò ha fatto non nella immediatezza dello spirare del termine entro il quale la azione

amministrativa doveva trovare il suo ordinario compimento, bensì a distanza di un periodo di tempo che, per la sua considerevole ampiezza, non poteva che avere rafforzato nei soggetti coinvolti dalle dette disposizioni il giustificato affidamento nell'avvenuto consolidamento della situazione sostanziale che nel frattempo si era creata.

6.2. – Si deve altresì considerare che la disposizione – la quale originariamente prevedeva per il conguaglio il termine del «31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo» si riferiva (cioè il primo comma dell'art. 10 della legge della Regione Campania n. 16 del 1983) – inseriva detta operazione nell'ambito di una articolata procedura avente molteplici finalità. Infatti il conguaglio tra l'importo dovuto e il contributo corrisposto dalla Regione anticipatamente era la risultante di una serie di elementi specificamente indicati nel citato art. 10.

Detto conguaglio doveva cioè avvenire sulla base: «*a*) delle percorrenze risultanti dai programmi di esercizio […]; *b*) della revisione del costo economico standardizzato […]; *c*) dei parametri di utilizzo dei veicoli e del personale risultanti a consuntivo per ciascuna azienda […]; *d*) dei ricavi effettivamente conseguiti».

Si trattava, in sostanza, di una serie di elementi che, nell'immediato, servivano a determinare l'importo del conguaglio, ma che, nella sistematica della legge, avevano anche la funzione di fornire importanti dati in ordine alla possibilità di miglioramento del servizio svolto dalla concessionaria. Significativamente l'art. 2, primo comma, della stessa legge regionale n. 16 del 1983, nello stabilire che «i contributi di cui all'art. 1 [cioè quelli di esercizio, erano] determinati dalla Giunta regionale annualmente per ciascuna azienda entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i contributi si riferi[vano]», prevedeva che il calcolo avvenisse tenendo conto, tra l'altro, del «costo economico standardizzato dei servizi» a sua volta riferito «a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso [veniva] svolto» nonché dei «ricavi del traffico presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla Regione». Era altresì previsto che «la Giunta regionale, tenuto conto dei contributi per gli investimenti operati per l'attuazione dei programmi aziendali, determina[sse] annualmente l'incremento del rapporto ricavi-costi che [doveva] essere assicurato a livello regionale attraverso le tariffe, nonché attraverso i provvedimenti di organizzazione e ristrutturazione aziendale e l'adozione di idonee misure di organizzazione del traffico».

Risulta, quindi, che la normativa dava vita ad un sistema circolare in cui i dati che erano previsti per l'effettuazione del conguaglio (cioè le percorrenze, la revisione del costo economico standardizzato, i parametri di utilizzo dei veicoli e del personale, i ricavi effettivamente conseguiti) avevano un fine ulteriore rispetto alla definizione del saldo contabile tra la Regione e il concessionario e alla determinazione degli importi in acconto per l'anno successivo. Essi servivano cioè per sottoporre alla Regione gli elementi necessari per valutare: la «rigorosa ed efficiente gestione», la «qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso [veniva] svolto», «i provvedimenti di organizzazione e ristrutturazione aziendale» e l'opportunità della «adozione di idonee misure di organizzazione del traffico». E', quindi, evidente che i dati del conguaglio assolvono alla loro funzione se forniti nell'immediatezza, non certo se affastellati in una richiesta distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferiscono.

L'estrapolazione del solo saldo contabile da una procedura finalizzata a rendere il servizio del trasporto pubblico locale più efficiente e più rispondente alle esigenze, evidenzia ancora di più l'irragionevolezza del contenuto delle censurate disposizioni.

7. – Rimangono assorbiti i residui profili di illegittimità dedotti dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 18 aprile 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2007.