

Sentenza della Corte Costituzionale n. 189/2015

Materia: governo del territorio, coordinamento della finanza pubblica.

Parametri invocati: artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e articolo 123 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione Veneto.

Oggetto: articoli 18, comma 9, 41, comma 4, e 56 bis, comma 11, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

Esito: illegittimità costituzionale, non fondatezza e inammissibilità.

La Regione Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 18, comma 9, 41, comma 4, e 56 bis, comma 11, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, in riferimento agli articoli 5, 42, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 Cost. L'articolo 18, comma 9, del d.l. 69/2013 è stato impugnato nella parte in cui stabilisce che i criteri per l'accesso dei Comuni all'utilizzo delle risorse del Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinate alla realizzazione del primo Programma "6000 Campanili" (serie di interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, sulla base dei criteri definiti con apposita convenzione tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANCI, da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti). Richiamandosi a propria costante giurisprudenza, la Corte ha dichiarato inammissibile la censura formulata in relazione all'articolo 97 della Costituzione, precisando che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in riferimento a parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative soltanto qualora: a) la violazione di questi comportamenti comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite; b) sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto; c) la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione. Nel caso di specie, la ricorrente non ha fornito alcuna motivazione in ordine all'incidenza della pretesa lesione del principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni. La Corte ha invece dichiarato infondate le censure formulate in relazione agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. Secondo la ricorrente, la norma impugnata violerebbe detti parametri costituzionali nella parte in cui estromette la Regione dai procedimenti di individuazione e realizzazione di interventi riconducibili all'uso del suolo, che è ascrivibile alla materia "governo del territorio" – di competenza legislativa regionale concorrente – nonché da quelli di determinazione dei criteri ai fini dell'erogazione dei contributi necessari alla realizzazione dei medesimi interventi, pregiudicando "l'esercizio delle competenze legislative e amministrative" regionali, ed incidendo sull'erogazione di risorse finanziarie a favore dei Comuni, secondo modalità contrastanti con l'articolo 119 Cost. La Corte ha, invece, ritenuto che la disposizione in esame non determini alcuna ingerenza dello Stato nell'esercizio delle

funzioni degli enti locali né alcuna sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, in quanto soddisfa tutte le condizioni previste anche dalla precedente giurisprudenza costituzionale per il rispetto dell'articolo 119, quarto comma, Cost., prevedendo interventi speciali che risultano: a) aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.); b) riferiti alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a "scopi diversi" dal normale esercizio delle funzioni; c) indirizzati non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali. Del pari infondate sono state dichiarate le questioni promosse con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, in riferimento agli artt. 5 e 118 Cost., nei riguardi del medesimo articolo 18, comma 9, del d.l. 69/2013, nella parte in cui assegna all'ANCI uno specifico ruolo nel procedimento di erogazione del contributo statale, che sarebbe lesivo delle attribuzioni regionali. Come già affermato dalla Corte con riguardo a disposizioni che riservavano all'ANCI significative funzioni nella fase propositiva ed istruttoria di analoghi schemi procedurali, la norma impugnata, si limita, infatti, secondo la Corte, a consentire anche la partecipazione dei Comuni, fra i quali vi sono gli enti destinatari del finanziamento, alla fase istruttoria, senza sottrarre, con ciò, alle Regioni alcuna competenza. La norma non viola nemmeno il principio di leale collaborazione, trattandosi di un intervento speciale dello Stato che non si configura come un'ipotesi di attrazione in sussidiarietà allo Stato di una competenza amministrativa e che, essendo stato adottato, a fini di perequazione e garanzia, in attuazione dell'articolo 119 Cost., non è riconducibile alla materia del "governo del territorio", rispetto alla quale, secondo quanto rilevato dalla ricorrente, "è radicato l'intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione".

La corte ha dichiarato fondata la questione di legittimità dell'articolo 41, comma 4, del d.l. 69/2013, che ricomprende tra gli interventi di nuova costruzione, soggetti al permesso di costruire, "l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee", "ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti". L'incostituzionalità è stata pronunciata nonostante la sopravvenuta modifica introdotta dall'articolo 10ter del d.l. 47/2014, che ha sostituito la locuzione "ancorché" con la locuzione "e salvo che". Sul punto, la Corte ha precisato che "Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, le modificazioni delle norme impuginate determinano la cessazione della materia del contendere alla duplice condizione della sopravvenuta abrogazione o modificazione della disciplina censurata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso, nonché della mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (fra le tante, sentenze n. 269 e n. 68 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011)": condizione, quest'ultima, che non si è verificata nel caso di specie, in quanto "l'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013 è stato inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 20 agosto 2013), entrata in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione (21 agosto 2013). L'art. 10-ter del d.l. n. 47 del 2014, è stato inserito dalla legge di conversione 25 maggio 2014, n. 80 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 27 maggio 2014), entrata in vigore il 28 maggio 2014, sicché la norma impugnata è rimasta in vigore per circa otto mesi, durante i quali non è stata fornita alcuna dimostrazione che non sia stata applicata". Nel merito, la Corte ha

osservato che la norma impugnata si inserisce nell'ambito della disciplina urbanistico-edilizia, dettata dal legislatore statale all'articolo 3 del d.P.R. 380/2001, in tema di realizzazione di strutture mobili configurate come interventi di nuova costruzione ed in quanto tali subordinati al conseguimento di specifico titolo abilitativo costituito dal permesso di costruire. Con riferimento a tale disciplina - da ricondurre alla materia del *"governo del territorio"* di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. - la Corte ha avuto modo di precisare che essa sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili, allorché esse non abbiano carattere precario. Quanto a quest'ultimo si è poi precisato che il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso. Il legislatore statale, secondo la Corte, non può dettare una disciplina puntuale inerente a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti, senza lasciare alcuno spazio al legislatore regionale, in contrasto con quanto più volte chiarito dalla Corte e cioè che alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi. La norma impugnata, al contrario, estende, con norma di dettaglio, l'ambito oggettivo degli *"interventi di nuova costruzione"*, per i quali è richiesto il permesso di costruire, individuando specifiche tipologie di interventi edilizi, realizzati nell'ambito delle strutture turistico-ricettive all'aperto, molto peculiari, che peraltro contraddicono i criteri generali (della trasformazione permanente del territorio e della precarietà strutturale e funzionale degli interventi) forniti, dallo stesso legislatore statale, ai fini dell'identificazione della necessità o meno del titolo abilitativo. In tal modo, la norma impugnata sottrae al legislatore regionale ogni spazio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima.

Infine, la Corte ha dichiarato la fondatezza delle censure riferite all'articolo 56bis, comma 11, del d.l. 69/2013, nella parte in cui impone un vincolo di destinazione a favore del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sulla quota del 10 per cento delle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile delle Regioni. La Corte, pur ribadendo, sulla scorta della propria precedente giurisprudenza, che la previsione statale dell'obbligo di destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali alla riduzione del proprio debito è espressiva, oltre che del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica, di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, come tale non invasivo delle attribuzioni regionali nella materia stessa, in quanto proporzionato al fine perseguito, ha ricordato di aver già precedentemente (sentenza 63/2013) dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che prescriveva agli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, di destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. E ciò sulla base del rilievo che detta previsione, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione e determina una indebita

appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere, con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.. Con riferimento alla norma impugnata, la Corte ha evidenziato che essa, essendo volta a destinare le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, ma anche, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente il debito degli enti medesimi, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, non soddisfa le condizioni ripetutamente poste dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono, infatti, qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: a) in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi. La norma impugnata fissa, invece, un vincolo puntuale ed esaustivo al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, imponendo agli enti territoriali di destinare una quota dei proventi derivanti dalla dismissione di loro beni alla riduzione del debito pubblico dello Stato, e con ciò lede i parametri costituzionali evocati.