

## **Sentenza: 9 giugno 2015, n. 189**

**Materia:** Governo del territorio - Coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 117, 118, e 119 della Costituzione e principio di leale collaborazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Veneto

**Oggetto:** artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56 bis, comma 11, d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 9 agosto 2013, n. 98,

### **Esito:**

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013 in riferimento all'art. 97 della Costituzione;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 98 del 2013, in riferimento agli artt. 5, 117, 118, 119 e 120 Cost.;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 9 agosto 2013, n. 98;
- 4) illegittimità costituzionale dell'art. 56 bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

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'art. 120 Cost.

1) In primo luogo la Corte dichiara inammissibile la censura dell'art. 18 del d.l. 69/2013, formulata dalla ricorrente in relazione all'art. 97 della Costituzione. Richiamandosi a propria costante giurisprudenza, la Corte afferma 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 comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, b) sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e 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. Ciò integra l'inammissibilità della questione promossa con riferimento al citato parametro costituzionale.

2) Le censure formulate sul medesimo articolo 18, formulate in relazione agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione sono dichiarate infondate dalla Corte.

Il d.l. n. 69 del 2013, rubricato “Sblocca cantieri, manutenzione reti e territorio e fondo piccoli Comuni” prevede una serie di interventi, adottati in via d’urgenza in ambiti di competenza statale esclusiva, accomunati dalla necessità di portare a compimento opere infrastrutturali di particolare rilevanza strategica, nonché finalizzati al completamento di specifici nodi delle reti viarie. Per assicurare gli obiettivi richiamati, nonché la messa in sicurezza di edifici pubblici di particolare rilevanza (art. 18, commi da 1 a 8 septies, del d.l. n. 69 del 2013), sono stabilite autorizzazioni di spesa su appositi fondi. Nell’ambito dei richiamati interventi, la norma impugnata (comma 9) provvede a stanziare, in via del tutto eccezionale ed in deroga alle procedure previste un determinato importo, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinato alla realizzazione di un programma riservato soltanto ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, insomma a comuni piccoli.

Tale programma concerne interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all’adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio.

Si tratta, in altri termini, di una serie di interventi, incidenti su vari ambiti, di competenza statale e regionale (fra cui la tutela dell’ambiente, il governo del territorio, la protezione civile, l’ordinamento della comunicazione, la tutela della salute), ma essenzialmente riconducibili a lavori di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza del territorio, di cui si è inteso rendere possibile la realizzazione nei piccoli Comuni grazie all’erogazione di un contributo statale straordinario per il solo anno 2014, proprio in conformità al quinto comma dell’articolo 119 della Costituzione. La norma impugnata quindi stabilisce uno degli interventi speciali previsti dall’art. 119, quinto comma, Cost. La giurisprudenza costituzionale ha formulato una serie di criteri di individuazione dei suddetti interventi speciali, la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali ad hoc uno strumento di ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

Tali interventi speciali devono essere: a) aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all’ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.), devono b) riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a “scopi diversi” dal normale esercizio delle funzioni, infine devono c) essere indirizzati non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali.

La norma censurata soddisfa tutte le richiamate condizioni.

La Corte dichiara del pari non fondate le questioni promosse con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, in riferimento agli artt. 5 e 118 Cost., nei riguardi del medesimo art. 18, comma 9, 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 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, infatti la censura della ricorrente si fonda sul presupposto che la disciplina di cui alla norma oggetto debba ricondursi alla materia “governo del territorio”, rispetto alla quale “è radicato l’intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione”, cosicché la scelta di escludere l’amministrazione regionale da qualsiasi attività connessa alla realizzazione degli interventi sarebbe lesiva della “totalità delle competenze regionali esistenti in materia, particolarmente se avviene in assenza di un’intesa istituzionale sul punto”. La Corte chiarisce che nella specie, si tratta di un intervento speciale dello Stato a fini di perequazione e garanzia adottato in attuazione dell’art. 119, quinto comma, Cost., strutturalmente e

concettualmente diverso da una disciplina incidente sulla materia “governo del territorio”, e nemmeno di un’ipotesi di attrazione in sussidiarietà allo Stato di una competenza amministrativa regionale. Le censure per violazione del principio di leale collaborazione sono pertanto prive di fondamento.

3) La questione di legittimità dell’art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013 è dichiarata fondata dalla Corte.

L’art. 41 infatti, ha novellato l’art. 3, comma 1, lettera e.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), nel senso di includere tra gli interventi di nuova costruzione (per i quali è richiesto il 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*”. La norma impugnata si inserisce nell’ambito della disciplina urbanistico-edilizia, dettata dal legislatore statale all’art. 3 (L) del d.P.R. n. 380 del 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 la Corte ha avuto occasione di osservare che essa, la quale deve essere ricondotta alla materia del “governo del territorio” di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost., 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 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, nella parte in cui stabilisce che costituiscono “interventi di nuova costruzione” 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 di turisti*”, estende, con norma di dettaglio, l’ambito oggettivo degli “interventi di nuova costruzione”, per i quali è richiesto il permesso di costruire.

Essa in specie individua 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.**

4) La Corte infine dichiara la fondatezza delle censure riferite all’art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 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 disposizione si colloca nel quadro delle misure adottate dal legislatore statale volte alla riduzione del debito pubblico, al fine specifico di fronteggiare, in termini dichiaratamente derogatori e straordinari, l'"eccezionalità della situazione economica" e, appunto, le "esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico".

Proprio in considerazione della eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, ed in vista dell'obiettivo di interesse generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, la Corte, con propria consolidata giurisprudenza, ha ritenuto 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, sia 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. In questa prospettiva si è anche precisato che tanto gli artt. 117, terzo comma, e 119, sesto comma, Cost., quanto le norme di contabilità pubblica ben consentono al legislatore di prevedere che soltanto la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza dell'ente territoriale possa essere destinata a spese di investimento, onde scongiurare l'eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell'autonomia finanziaria regionale, possano rigenerarsi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento conseguito.

La Corte tuttavia ricorda la necessaria correlazione con tale principio fondamentale, e richiamandosi alle medesime pronunce, precisa di aver 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, che fa 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..

La Corte evidenzia che la norma impugnata è volta a destinare le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente il debito degli enti medesimi, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Che tale norma non soddisfa alcuna delle 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 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 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 evocati. La Corte ne dichiara pertanto la incostituzionalità.