

Sentenza: 4 novembre 2015, n.245

Materia: ordinamento civile

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 42, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 388, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della l. 147/2013, nella parte in cui prevede «non abbia espresso il nulla osta» anziché «espresso il diniego di nulla osta»; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della l. 147/2013.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della l. 147/2013. La disposizione impugnata prevede che «*Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli*».

In particolare, la ricorrente ritiene che in via interpretativa possano escludersi dall'ambito di operatività del comma 388 dell'art. 1 sopra richiamato le Regioni, le Province autonome e gli enti locali con i rispettivi enti strumentali e pone le questioni di costituzionalità subordinatamente al riconoscimento dell'applicabilità della disposizione nei suoi confronti.

La Corte, prima di esaminare le censure, chiarisce in risposta al dubbio avanzato l'ambito di operatività della disposizione impugnata, facendo presente che secondo costante orientamento della giurisprudenza costituzionale sono da ritenere ammissibili, nei giudizi in via principale, le questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi (tra le ultime, sentenze n. 269 e n. 207 del 2014), purché le interpretazioni «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (ex plurimis, sentenza n. 412 del

2004; si vedano anche le sentenze n. 144 del 2014 e n. 278 del 2010), ipotesi, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

Diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, tuttavia secondo la Corte nel caso di specie non è superabile il dato letterale relativo alla delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disposizione. Il riferimento, infatti, è alle «amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni», norma quest'ultima che a sua volta richiama «le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni», fra le quali sono appunto comprese le Regioni.

Chiarito tale preliminare dubbio interpretativo, la Corte passa ad esaminare le singole censure. In primo luogo, la Regione Veneto rileva la presunta violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. in relazione all'art. 118 Cost., nella parte in cui attribuisce alle Regioni i compiti di amministrazione diretta nelle materie di propria competenza, e all'art. 119 Cost., che riconosce alle stesse la possibilità di avere sia un proprio patrimonio, sia un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci. In particolare, l'attribuzione all'Agenzia del demanio del potere di rilasciare un nulla osta al fine del rinnovo dei contratti di locazione lederebbe l'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione. Il legislatore statale così facendo, sarebbe intervenuto nella materia di legislazione concorrente «coordinamento della finanza pubblica» con una disposizione che non presenta i caratteri di principio fondamentale, travalicando i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale nell'opera di perimetrazione di tale nozione.

Sotto questo profilo la Corte passa dunque a chiarire l'individuazione della materia cui va ricondotta la disciplina censurata, tenuto conto della ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina stessa (cfr. sent. n. 167 e n. 121 del 2014).

Nel caso di specie, la disposizione riguarda il rinnovo del contratto di locazione, lo subordina a determinate condizioni e ne prevede la nullità in caso di mancata verifica delle stesse con la conseguenza che, trattandosi di una disciplina dell'attività contrattuale, sia pure speciale e limitata all'autonomia privata dei soggetti pubblici individuati dalla norma, l'ambito materiale è quello proprio dell'«ordinamento civile» di cui alla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost., di competenza esclusiva dello Stato. La definizione in questi termini dell'ambito materiale della disposizione in esame porta la Corte a dichiarare la non fondatezza dei profili di censura sollevati in ordine agli artt. 117, 118 e 119 Cost. sull'erroneo presupposto dell'esistenza di competenze regionali nella materia in questione.

In secondo luogo, ad avviso della Regione, il comma 388 violerebbe gli artt. 3 e 42 Cost., perché la misura introdotta sarebbe sproporzionata rispetto al conseguimento degli obiettivi nazionali di contenimento della spesa pubblica, in quanto il potere decisionale in materia di rinnovo di contratti di locazione sarebbe sottratto alla Regione e attribuito all'Agenzia del demanio. La sproporzione e l'irragionevolezza della misura emergerebbe inoltre anche alla luce della «lacunosità» del potere esercitabile dallo Stato attraverso il comma 388, in quanto mancherebbero forme e modalità di interlocuzione tra la Regione e l'Agenzia del demanio, diversamente da quanto previsto dall'art. 2, commi 222 e seguenti, della l. 191/2009, per la stipula dei contratti di locazione delle amministrazioni dello Stato. Sotto questo profilo, la Corte – ritenendo che nel caso di specie venga in rilievo la finalità della norma, che consiste nella «realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa» pubblica., riconosciuta come meritevole dalla ricorrente ma non fino al punto di giustificare una normativa così incisiva delle

prerogative regionali – valuta che tale finalità possa essere perseguita solo con meccanismi in grado di impedire comportamenti non coerenti con essa, con la conseguenza che il sistema, dunque, si presenta in astratto non manifestamente irragionevole.

In terzo luogo, ad avviso della Regione, nel caso di specie sarebbe ravvisabile un ulteriore profilo di incostituzionalità per l'assenza di idonee forme di intesa o collaborazione, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. per invasione nelle competenze regionali da parte del comma 388. Ad avviso della Regione, la deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. potrebbe essere giustificata solo se l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato, oltre che proporzionata e non irragionevole, fosse oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata, accordo del tutto assente nel caso di specie. Sotto questo profilo, la Corte rileva che l'inquadramento della materia come ordinamento civile e quindi di competenza esclusiva dello Stato comporta la non fondatezza dei profili di censura sollevati in ordine agli artt. 117, 118 e 119 Cost. sull'erroneo presupposto dell'esistenza di competenze regionali nella materia in questione. Secondo l'orientamento giurisprudenziale della Corte, infatti, gli adempimenti procedurali quali intese o pareri della Conferenza unificata in quanto riferiti alle modalità di adozione della norma, non sono necessari in presenza di una competenza esclusiva dello Stato (ex plurimis, sent. n. 36 del 2014, n. 121 del 2013, n. 372 e n. 222 del 2008).

La Regione deduce poi la violazione dei canoni in questione anche in concreto, e cioè con riferimento alle modalità procedurali e sanzionatorie con cui l'interesse pubblico viene perseguito. In particolare la regione veneto contesta anzitutto la scelta del soggetto competente al rilascio del nulla osta.

A tal proposito la Corte afferma che l'individuazione dell'Agenzia del demanio quale interlocutore della Regione deve ritenersi legittima sotto i profili indicati, in considerazione del ruolo e delle funzioni che le sono proprie. Ad essa compete, infatti, la gestione e la valorizzazione del demanio statale. L'Agenzia, inoltre, è l'unica detentrica di un patrimonio di conoscenze del mercato immobiliare nazionale nel suo complesso, essendo chiamata ad esprimere pareri ogni qualvolta il sistema fiscale ha come riferimento i relativi valori.

Per quanto riguarda poi i profili di lacunosità sollevati dalla Regione con riferimento alle modalità dell'esercizio del potere attribuito all'Agenzia, e ciò a scapito, sia delle garanzie che le competono quale soggetto inciso, sia della effettiva realizzabilità dell'operazione, anche a causa della ristrettezza dei tempi, la Corte ritiene che il nulla osta, come ogni altro provvedimento amministrativo, presuppone lo svolgimento di un procedimento con riferimento al quale ai sensi della l. 241/1990 sono riconosciute le più ampie garanzie agli interlocutori dell'autorità decidente, e in particolare la loro partecipazione attiva, al fine di pervenire ad un soddisfacente assetto degli interessi in gioco. Tantomeno può lamentarsi l'inadeguatezza temporale del relativo iter, inadeguatezza desunta dalla ristrettezza del termine intercorrente fra la data sino alla quale l'Agenzia può esprimere il nulla osta e la data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto di locazione. Sotto questo profilo, secondo la Corte, non si tiene conto evidentemente del fatto che niente impone alla Regione di sottoporre la questione all'Agenzia nell'imminenza della scadenza di quest'ultimo termine, essendo auspicabile, ed anzi necessario, che i contatti siano presi per tempo, con una domanda articolata e puntuale circa le esigenze funzionali dell'apparato regionale interessato. È

nella logica di una corretta amministrazione che la Regione, da parte sua, fornisca tempestivamente all'Agenzia gli elementi necessari per valutare gli aspetti specifici e concreti della situazione, e che quest'ultima a sua volta si esprima sulla disponibilità di un bene adeguato all'esigenza della Regione, con il pieno coinvolgimento della stessa e in termini congrui, nello spirito di collaborazione istituzionale. Al riguardo può essere anche richiamata la più articolata disciplina dettata in materia dai commi 222 e seguenti dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, la quale prevede appunto una fase comunicativa fra gli interessati, tale da consentire, tra l'altro, all'Agenzia del demanio di conoscere il concreto fabbisogno di spazio allocativo, la mappatura degli immobili idonei e le risultanze delle indagini di mercato circa il canone degli immobili stessi. Conclusivamente l'individuazione del soggetto deputato al rilascio del nulla osta quale unico provvisto delle necessarie competenze, la struttura del procedimento e la sua tempistica, nonché l'eventuale sanzione vanno esenti dalle censure in questione.

Ad avviso della Corte, invece, le censure sono fondate con riferimento alla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e al rischio che l'impedimento al rinnovo del contratto derivi non dalla verifica dell'esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dalla inadeguatezza del canone pattuito, ma anche dal mero silenzio dell'Agenzia entro il termine dato.

Secondo il giudice delle leggi, - posto che le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un'indubbia compressione dell'autonomia regionale - solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto. Tale condizioni evidentemente non si verificano nel caso in cui l'Agenzia si limiti a non provvedere: in tal caso l'effetto preclusivo dell'esercizio dell'autonomia privata regionale troverebbe il suo fondamento non nella effettiva tutela dell'interesse pubblico, ma in un meccanismo meramente formale, peraltro contrastante con il principio generale enunciato dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso. Con la conseguenza che l'efficacia preclusiva non può derivare, pena la incostituzionalità della disciplina stessa, da una mera omissione, ma solo da un espresso e motivato diniego di nulla osta. La norma in questione è dunque costituzionalmente illegittima nella parte in cui ricollega al semplice silenzio dell'Agenzia del demanio un'efficacia preclusiva al rinnovo del contratto, e cioè nella parte in cui prevede «non abbia espresso il nulla osta» anziché «espresso il diniego di nulla osta».