

SEZIONE I**COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA
- Deliberazioni**

DELIBERAZIONE 10 febbraio 2012, n. 1

Approvazione del giudizio sulla conformità statutaria della legge regionale 31 gennaio 2012, n. 4 (atti consiglio) "Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'articolo 27 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214".

Il Collegio di Garanzia Statutaria
della Regione Toscana

Visto l'articolo 57 dello Statuto della Regione che istituisce il Collegio di Garanzia della Regione.

Vista la legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 (Costituzione e funzionamento del Collegio di Garanzia).

Vista la legge regionale 24 febbraio 2011, n. 7 "Modifiche alla legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia)".

Vista la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 10 febbraio 2010, n. 19 che nomina, ai sensi dell'articolo 2 della citata lr 34/2008, i signori Adduci Giuseppe, Bianchi Alberto, Bonsangue Raffaella, Grisolia Maria Cristina, Merlini Stefano, Tartaglione Luca, Toscano Giuseppe, componenti del Collegio di garanzia, venendo così a costituire tale organo.

Vista la deliberazione del Collegio di garanzia 18 marzo 2010, n. 1 con la quale il Collegio stesso nomina al suo interno, ai sensi dell'art. 5 lr 34/2008, il Presidente nella persona del prof. Stefano Merlini e il Vicepresidente nella persona del dr. Giuseppe Adduci.

Vista la deliberazione del Collegio di garanzia 28 giugno 2010, n. 2 di approvazione del Regolamento interno del Collegio stesso.

Vista la deliberazione del Collegio di garanzia 18 marzo 2011, n. 1 di approvazione delle modifiche al Regolamento interno del Collegio stesso.

Vista la richiesta di attivazione del Collegio di garanzia, pervenuta in data 2 febbraio 2012, ai sensi dell'articolo 7 della lr 34/2008, da un gruppo di consiglieri regionali che rappresentano più di un quinto dell'Assemblea, e relativa alla valutazione di conformità statutaria della

legge regionale n. 4 del 2012 (a.c.) "Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'articolo 27 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214".

Considerata la previsione di un termine abbreviato di entrata in vigore per la legge regionale 4/2012 a.c., e la conseguente previsione di termini abbreviati per l'espressione del giudizio sulla conformità statutaria da parte del Collegio, che passa dunque da trenta a dieci giorni, decorrenti dal ricevimento della richiesta.

Vista la conseguente convocazione del Collegio di garanzia in data 10 febbraio 2012, che reca all'ordine del giorno l'espressione del giudizio sulla conformità statutaria della citata lr 4/2012 a.c.

Udita l'esposizione del relatore, Avv. Alberto Bianchi in merito al giudizio di conformità statutaria relativo alla lr 4/2012 a.c.

Considerata la valutazione di non manifesta infondatezza espressa dal Collegio sulla questione ad esso sottoposta.

Visto il testo del giudizio redatto dal relatore e presentato ai membri del Collegio.

Considerate alcune osservazioni e integrazioni proposte dai membri del Collegio, e l'accordo unanime/a maggioranza conclusivamente raggiunto sul testo allegato a far parte integrante della presente deliberazione.

A voti unanimi,

DELIBERA

1. E' approvato con voto unanime il giudizio allegato a far parte integrante della presente deliberazione, ai sensi dell'articolo 7 della lr 34/2008 e degli articoli 7 e 14 del Regolamento interno del Collegio di garanzia.

2. E' dato mandato al Segretario del Collegio di garanzia di curare la trasmissione del giudizio ai richiedenti e agli altri soggetti titolari dell'iniziativa, nonché di provvedere alla pubblicazione del medesimo giudizio sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana, in applicazione dell'articolo 7, commi 4 e 6 della lr 34/2008 e dell'articolo 15, commi 2 e 3 del Regolamento interno del Collegio di garanzia.

Il Presidente del Collegio di Garanzia
Stefano Merlini

SEGUE ALLEGATO

- 1- E' pervenuta al Presidente del Collegio di Garanzia, in data 2 febbraio 2012, da alcuni consiglieri regionali, una richiesta di valutazione della conformità allo Statuto della Regione Toscana della legge regionale n. 4/2012 (atti del Consiglio) *"Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'art. 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214."*
- 2- La richiesta è presentata ai sensi dell'art. 7 della L.R. 34/2008 e successive modifiche e integrazioni da oltre un quinto dei consiglieri regionali e risulta pertanto conforme al comma 1 della predetta disposizione.
- 3- La richiesta è stata presentata il 2 febbraio 2012, ossia il secondo giorno successivo all'approvazione, avvenuta il 31 gennaio 2012, della L.R. 4/2012 (atti del Consiglio). Ne è stata data contestuale informazione al Presidente della Giunta regionale, al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente del Consiglio della Autonomie Locali e a tutti i consiglieri regionali, tra cui anche – evidentemente – i presidenti dei gruppi consiliari.
La richiesta risulta pertanto conforme ai termini e alle condizioni stabiliti dall'art. 7 comma 2 della L.R. 34/2008, così come sostituito dall'art. 1 comma 1 della L.R. 7/2011.
- 4- I rilievi formulati sulla legge regionale censurata sono i seguenti.
Premesso che:
 - a) il Consiglio regionale avrebbe approvato la legge regionale in questione con procedure di urgenza anomale e immotivate;
 - b) la legge regionale, asseritamente diretta ad attuare l'art. 27 del DL 201/2011 convertito in L. 214/2011 lo farebbe secondo obiettivi e procedure urbanistiche, definite negli articoli 3-6 della legge, non previste dalla legge statale, disposte in deroga alla normativa urbanistica contenuta nella L.R. 1/2005, che garantisce partecipazione e controllo dei cittadini sugli strumenti urbanistici e portate avanti con varianti non finalizzate ad uno sviluppo sostenibile, ma solo all'esigenza di far cassa;
 - c) in tal modo, la legge violerebbe l'art. 27.1.2. del d.l. 201/2011 (che per gli immobili soggetti a vincoli di tutela imporrebbe la convocazione di una conferenza di servizi da parte dell'agenzia del demanio);
 - d) in particolare, l'art. 8 della legge, relativo al patrimonio immobiliare non strumentale delle aziende sanitarie, violerebbe la disposizione, contenuta nell'art. 27.2.5 del d.l. 201/2011 che esclude dai programmi unitari di valorizzazione territoriale (PUV) i beni per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto legge risultino già sottoscritti accordi tra amministrazioni pubbliche. Violazione asseritamente aggravata dalla disposizione, ugualmente contenuta nell'art. 8 della legge regionale, che attribuisce al Presidente della Regione, per gli immobili

contenuti nei predetti accordi di programma, poteri di intervento per quanto concerne il mutamento di destinazione degli edifici da alienare, gli esponenti ritengono che legge regionale in questione violi alcuni principi e disposizioni dello Statuto e in particolare:

- l'art. 3 comma 2, nella parte in cui asserisce che la Regione "*sostiene i principi di sussidiarietà sociale e istituzionale*" posto che l'intervento legislativo sottrarrebbe ai Comuni la competenza a decidere sulla destinazione urbanistica degli immobili ricadenti nel loro territorio;
- l'art. 44 comma 1, nella parte in cui afferma che "*la Regione tutela la certezza del diritto*", posto che tale principio sarebbe messo in discussione dalla norma che limiterebbe le prerogative degli enti locali in materia di destinazione d'uso degli immobili e delle superfici e che altererebbe l'attuale disciplina sugli effetti degli accordi di programma;
- l'art. 62 comma 3, che dice che "*sono riservate alla Regione le sole funzioni amministrative il cui esercizio risponde a riconosciute esigenze unitarie di livello regionale*". La procedura introdotta relativamente alla destinazione d'uso e alla 'collocazione' urbanistica degli immobili non strumentali delle aziende sanitarie, inseriti negli accordi di programma già stipulati per la realizzazione dei nuovi presidi ospedalieri, si configurerebbe come difforme da tale principio, anche perché priva di motivazione in relazione alla previsione dell'acquisizione da parte della Regione di funzioni amministrative già riconosciute agli enti locali. Costituirebbe poi una fattispecie di intervento circoscritta ai soli presidi ospedalieri di nuova costruzione, non conciliabile con il concetto di "*esigenze unitarie*" richiamato dalla disposizione statutaria.

5- Il Collegio osserva anzitutto che la richiesta, nella parte in cui contesta la legge regionale in questione rispetto all'art. 3 comma 2 dello Statuto, deve intendersi manifestamente riferita all'art. 3 comma 3. Come risulta in modo esplicito dalla richiesta medesima, ciò che si contesta è la conformità della legge regionale ai principi di sussidiarietà sociale e istituzionale, che sono indicati per l'appunto nel comma 3 dell'art 3 dello Statuto e non nel comma 2, il riferimento al quale deve dunque ritenersi un mero *lapsus calami*.

6- L'art. 27 del d.l. 211/2011 convertito in l. 214/2011 sostituisce, al comma 7, i commi 1 e 2 dell'art. 58 del d.l. 112/2008 convertito in l. 133/2008, istituendo il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, consistente in un elenco, predisposto con delibera degli organi di governo di regioni, province, comuni, altri enti locali, società o enti a totale partecipazione dei medesimi, nel quale inserire gli immobili ricadenti nel territorio di competenza non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali e suscettibili di valorizzazione o di dismissione.

Gli immobili inseriti nel piano entrano a far parte del patrimonio disponibile e una volta che il piano sia approvato dal Consiglio comunale o ratificato dalla società o ente a totale partecipazione pubblica, le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili restano quelle fissate nel piano.

E' data facoltà alle regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge (come chiarito dalle modificazioni apportate in sede di conversione al d.l.

201/2011 e dunque entro il 4 febbraio 2012) di disciplinare l'eventuale equivalenza della delibera del Consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, nonché le procedure semplificate per la relativa approvazione, e di stabilire procedure di co-pianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, in modo da garantire la conclusione del procedimento di variante entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale.

Lo stesso articolo 27 istituisce (aggiungendo al d.l. 351/2001, convertito in l. 410/2001 un nuovo articolo 3 ter) i programmi unitari di valorizzazione territoriale (PUV), per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della regione, della provincia, dei comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione di cui al d.l. 85/2010. I commi 6 e seguenti del nuovo art. 3 ter stabiliscono in particolare che qualora sia necessario riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici per dare attuazione ai PUV, lo strumento all'uopo indicato è l'accordo di programma di cui all'art. 34 del d. lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali).

Il comma 8 dispone che le regioni possono disciplinare eventuali ulteriori modalità di conclusione dell'accordo di programma, anche al fine di accelerare le procedure e le modalità di superamento delle eventuali criticità, nonché ogni altra modalità di definizione del procedimento utile a garantire il rispetto del termine perentorio di 120 giorni dalla data della promozione dell'accordo per la sua conclusione, se del caso anche tramite l'adozione di forme di esercizio dei poteri sostitutivi previste dal Testo Unico Enti Locali

- 7- L'art. 27 del d.l. 201/2011 prevede dunque in modo esplicito la possibilità di una disciplina regionale, sia per quanto attiene al piano delle alienazioni e valorizzazioni, sia per quanto attiene ai PUV.

Del resto, che la Regione possa legiferare in materia scaturisce direttamente dall'art. 117 comma 3 Cost., dal momento che i principi stabiliti dall'art. 27 relativamente al possibile intervento della disciplina regionale attengono alla materia del governo del territorio che l'art. 117 riserva alla legislazione concorrente, nella quale spetta alle regioni la potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali.

- 8- La richiesta dei consiglieri regionali pervenuta al Collegio appare non manifestamente infondata.

Benché la formulazione dell'art. 7 comma 4 della L.R. 34/2008 sia parzialmente diversa da quella dell'art. 1 della l. cost. 1/1948 e dell'art. 23 della l. 87/1953, appare evidente che lo scrutinio richiesto al Collegio è tale che questi potrebbe evitare di entrare nel merito della richiesta solo quando questa fosse manifestamente infondata, ossia quando l'infondatezza fosse immediatamente evidente o, in altre parole, fosse assente il benché minimo dubbio circa la conformità allo Statuto della disciplina legislativa in questione.

Ad avviso del Collegio una tale immediata, evidente e indiscutibile certezza che la legge regionale in questione sia in ogni sua parte conforme allo Statuto non sussiste, dati gli argomentati rilievi della richiesta pervenuta al Collegio.

Questa appare dunque superare il vaglio della non manifesta infondatezza e impone al Collegio di entrare nel merito della stessa.

- 9- La richiesta al Collegio censura le modalità con le quali si è proceduto alla discussione e all'approvazione della legge regionale, pur se non sono sollevate – per questo profilo - questioni specifiche di violazione del Titolo III o di altre disposizioni dello Statuto.

Il Collegio osserva in ogni caso che è ad esso sottratta la sindacabilità delle disposizioni regolamentari che disciplinano le modalità di svolgimento dei lavori del Consiglio regionale, o dei relativi comportamenti, salvo il caso, che non è quello di specie, in cui tali disposizioni o comportamenti risultino direttamente lesivi di norme statutarie.

- 10- La legge regionale censurata non appare lesiva dell'art. 3 comma 3 dello Statuto, individuato come norma posta a presidio del principio di sussidiarietà istituzionale, che nella specie è evocata (dato il tipo di censure avanzate nella richiesta sottoposta al Collegio) come sussidiarietà c.d. verticale. La richiesta è infatti circoscritta alla censura di violazione delle prerogative dei Comuni di decidere sulla destinazione urbanistica degli immobili ricadenti nel loro territorio.

Come ricordato più volte dalla giurisprudenza costituzionale, detto principio, sotteso all'art. 118 Cost., attiene propriamente al riparto fra i diversi livelli di governo dell'esercizio delle funzioni amministrative, così come astrattamente previste e modellate dalla legislazione di riferimento. Esso non viene perciò in rilievo allorché, come nella specie, il legislatore regionale contribuisca legittimamente a definire i limiti di legge entro i quali deve poi svolgersi la normale attività amministrativa di attuazione, usando della facoltà, propria di ogni intervento regionale in materie a competenza ripartita (art. 117 Cost.), di emanare una normativa di dettaglio nell'ambito dei criteri e obiettivi posti dalla legge statale.

Per quanto concerne i PUV, a ciò va aggiunto anzitutto che si tratta di strumento di governo del territorio sinora non previsto né dalla legislazione statale né da quella regionale, in relazione al quale non si era pertanto costituito un quadro di riferimento delle funzioni amministrative che possa dirsi lesivo, rispetto al principio di c.d. sussidiarietà verticale. In secondo luogo, come risulta dall'art. 4 della legge, la procedura per l'individuazione degli interventi di valorizzazione e degli immobili che possono essere oggetto di PUV, nonché il relativo ambito territoriale di riferimento, prevede un ruolo comunque essenziale dei comuni, cui spetta in via esclusiva la scelta dell'elenco degli immobili da trasmettere alla Regione, previa loro verifica delle proposte dei soggetti proprietari degli immobili con i propri strumenti urbanistici e previa loro valutazione della rispondenza delle proposte con i criteri dell'art. 3 comma 3 della legge.

Quanto alle eventuali variazioni degli strumenti urbanistici comunali necessarie per l'attuazione dei PUV, l'art. 4 non determina alterazioni delle competenze amministrative rispetto all'esistente, ossia rispetto al riparto di funzioni stabilito dagli

artt. 4 e 5 della L.R. 35/2011 e, per quanto concerne gli accordi di programma, dalla L.R. 76/1996 e dalla deliberazione della Giunta regionale di cui all'art. 6 comma 4 di tale legge. Anche i poteri sostitutivi del Presidente della Giunta regionale fatti salvi dal comma 4 dell'art. 4 della legge sono quelli già a suo tempo previsti dalla legge statale (art. 3 ter, comma 8, del d.l. 351/2001 convertito in l. 410/2001).

Con riferimento al procedimento semplificato per l'approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici comunali non rientranti nelle previsioni di cui all'art. 3 comma 3 della legge e relative ad immobili diversi da quelli di cui all'art. 4 comma 7, esse sono approvate con le modalità semplificate di cui all'art. 6 che non tolgono ai Comuni alcuna delle funzioni amministrative di cui erano titolari, nè modificano il regime delle competenze, limitandosi a semplificare e accelerare un procedimento che era e resta di esclusiva competenza comunale.

Conclusivamente, il Collegio non ritiene sussistere alcuna reale lesione dell'art. 3 comma 3 dello Statuto. Non appare fondato il presupposto da cui parte la richiesta, ossia l'asserita riserva di competenza comunale a decidere sulla destinazione urbanistica degli immobili siti nel loro territori, che nei termini assoluti in cui è evocata è smentita dall'assetto delle funzioni legislative e amministrative esistente. Queste disciplinano il territorio facendone l'oggetto finale di una molteplicità di competenze (urbanistiche, paesaggistiche, ambientali, storico-artistiche, monumentali, idrogeologiche ecc.) proprie di una pluralità di soggetti (ministeri, regione, autorità preposte alla tutela dei vincoli, province, naturalmente comuni, ecc.) la cui interazione si oppone ad ogni concezione che pretenda di attribuire ad uno di tali soggetti, qualunque esso sia, competenze assolute sulla destinazione degli immobili. Nel caso dei PUV, inoltre, è la legge statale ad accentuare, con valore di principio, lo scopo di valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico nell'ambito di un processo "unico", che sia "in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale" (art 3 ter comma 5 del d.l. 351/2001, convertito in l. 410/2001, introdotto dall'art. 27 comma 2 del d.l. 201/211, convertito nella l. 214/2011), i quali sono di competenza - com'è noto- regionale (in particolare tramite il Piano di Inquadramento Territoriale) e provinciale (tramite il Piano Territoriale Provinciale di Coordinamento).

11.- Il Collegio ritiene la richiesta non fondata, e carente del requisito della motivazione previsto dal comma 2 dell'art. 7 della L.R. 34/2008 e successive modifiche, nella parte in cui fa riferimento all'art. 44 comma 1 dello Statuto.

Non sono evidenti le ragioni per le quali l'articolazione delle competenze e delle funzioni stabilite dalla legge inciderebbe sul principio della certezza del diritto. D'altra parte, né l'eventuale limitazione delle competenze comunali, né l'eventuale alterazione dell'attuale disciplina degli accordi di programma (peraltro insussistenti ad avviso del Collegio),-in quanto comunque oggetto di disciplina specifica nei casi individuati dalla legge, potrebbero interferire col valore della certezza del diritto.

12.1. - La richiesta è viceversa fondata nella parte in cui censura talune disposizioni della legge, e in particolare quelle contenute nell'art. 8, per violazione dell'art. 62 comma 3 dello Statuto, sul presupposto che non sussisterebbero le "esigenze unitarie di livello regionale" che l'art. 62 dello Statuto impone per la riserva alla Regione di funzioni amministrative.

La norma statutaria ha cura di precisare che le "esigenze unitarie" debbono essere "riconosciute", accentuando l'esigenza che della loro esistenza si dia congrua ragione. Viceversa, nel caso di specie, le suddette esigenze non appaiono né evidenti né riconosciute e l'assenza di motivazione al riguardo è manifesta (come la richiesta rileva, pur non citando esplicitamente l'art. 39 comma 2 dello Statuto), anche con riferimento alla previsione di poteri sostitutivi contenuta nella norma. Un'evidenza contraria, o comunque una idonea motivazione, sarebbero state invece necessarie, tanto più in presenza di una disciplina generale dei PUV che – come detto in precedenza – non impedisce che in essi siano inseriti in via ordinaria anche immobili non strumentali appartenenti al patrimonio delle aziende sanitarie.

Con questi presupposti, la complessiva articolazione della disciplina dell'art. 8 non risulta conforme all'art. 62 comma 3 e all'art. 39 comma 2 dello Statuto.

12.2.- Sempre in relazione all'art. 8, è altresì eccepito il contrasto dello stesso con l'art. 27 del d.l. 201/2011, convertito in l. 214/2011.

La questione della violazione della norma statale è stata motivata, ma esula dalla competenza del Collegio, posto che ad esso spetta, ai sensi dell'art. 57 comma 1 dello Statuto e dell'art. 6 della L.R. 34/2008, la verifica della rispondenza delle leggi regionali allo Statuto della Toscana.

12.3.- Dalla decisione del Collegio non possono restare ovviamente immuni tutte le altre parti della legge regionale che si riferiscono alla disciplina specifica degli immobili di cui all'art. 8 commi 2 e 5 e tra di esse, in particolare, l'art. 2 comma 2.

P.Q.M.

Il Collegio di garanzia all'unanimità

dichiara non conformi allo Statuto della Regione Toscana l'art. 8 e l'art. 2 comma 2, della legge regionale n. 4/2012 (atti del Consiglio) "Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'art. 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214" per contrasto con l'art. 62 comma 3 e con l'art. 39 comma 2 dello Statuto

dichiara non fondate le residue questioni di non conformità allo Statuto delle disposizioni della medesima legge regionale proposte nella richiesta dei consiglieri regionali pervenuta al Presidente del Collegio il 2 febbraio 2012.

Così deciso in Firenze, presso la sede del Collegio, il 10 febbraio 2012.