

## Sentenza della Corte costituzionale n. 245/2015

**Materia:** bilancio e finanza pubblica, ordinamento civile.

**Parametri invocati:** artt. 3, 42, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Regione Veneto.

**Oggetto:** articolo 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:** non fondatezza, illegittimità costituzionale.

La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 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). 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”*.

La prima censura concerne la presunta violazione dell'articolo 117, quarto comma, Cost. in relazione all'articolo 118 Cost., nella parte in cui attribuisce all'amministrazione regionale i compiti di amministrazione diretta nelle materie di propria competenza, e all'articolo 119 Cost., che riconosce espressamente alle Regioni la possibilità di avere sia un proprio patrimonio, che un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci. La Regione, pur apprezzando l'intento perseguito con la norma impugnata dal legislatore statale di valorizzazione del patrimonio pubblico (evitando il ricorso a spese per canoni di locazione in presenza di beni demaniali fruibili e inutilizzati), sostiene che tale scopo potrebbe essere perseguito comprimendo le prerogative regionali costituzionalmente garantite. L'attribuzione all'Agenzia del demanio del potere di rilasciare un nulla osta cui è condizionata la possibilità per la Regione di rinnovare i contratti di locazione lederebbe infatti – a parere della Regione – la propria autonomia finanziaria e organizzativa. Il legislatore statale 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. E ciò in quanto il potere attribuito all'Agenzia del demanio non configurerebbe alcun limite di carattere generale, ma interverrebbe in modo puntuale a limitare in via generale l'autonomia della Regione nella sua attività di

reperimento di spazi necessari alla sua attività. Inoltre, il censurato comma 388 violerebbe gli articoli 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, *“quasi in forma sanzionatoria e senza che vi sia stata in alcun modo la possibilità di verificare l’effettiva determinazione di un obiettivo di finanza pubblica alle Regioni anche per l’attività locatizia”*. La sproporzione e l’irragionevolezza della misura ivi prevista emergerebbe, sempre secondo la Regione ricorrente, anche alla luce della “lacunosità” del potere esercitabile dallo Stato attraverso il comma 388, in quanto mancherebbe un qualsiasi momento di interlocuzione tra la Regione e l’Agenzia del demanio, e, comunque, qualsivoglia strumento di raccordo istituzionale e di garanzia procedimentale, diversamente da quanto, peraltro, previsto dall’articolo 2, commi 222 e seguenti, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), per la stipula dei contratti di locazione delle amministrazioni dello Stato. Sempre secondo la Regione un ulteriore profilo di incostituzionalità, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. per invasione nelle competenze regionali da parte del comma 388, sarebbe, inoltre ravvisabile per l’assenza di idonee forme di intesa o collaborazione. Rileva sul punto la Regione che la deroga al riparto operato dall’art. 117 Cost. potrebbe essere giustificato 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.

Secondo la Corte costituzionale, la norma impugnata è riconducibile all’ordinamento civile di cui alla lettera l) del secondo comma dell’articolo 117 Cost. e, quindi, alla competenza esclusiva dello Stato. La Corte rileva, inoltre, la finalità perseguita dalla norma. Essa è individuata dall’incipit di quest’ultima nella *“realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa”* pubblica, grazie all’eliminazione di spese per canoni di locazione in presenza di immobili demaniali rispondenti al fabbisogno di spazio allocativo delle amministrazioni, e ciò nell’ambito di una più ampia operazione di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio pubblico. La ricorrente non disconosce l’esistenza e la meritevolezza di tale interesse, la cui tutela del resto va a vantaggio anche delle sue finanze, ma ritiene che esso non possa giustificare una normativa come quella in esame, così incisiva delle sue prerogative. La Regione deduce la violazione delle prerogative costituzionalmente riconosciute anche in concreto, e cioè con riferimento alle modalità procedurali e sanzionatorie con cui l’interesse pubblico viene perseguito, contestando anzitutto la scelta del soggetto competente al rilascio del nulla osta. Tuttavia, secondo le Corte, l’individuazione dell’Agenzia del demanio quale interlocutore della Regione deve ritenersi legittima. Ad essa compete infatti la gestione e la valorizzazione del demanio statale, e ciò sarebbe di per sé ragione sufficiente a giustificare la scelta, atteso che è proprio quest’ultimo ad essere oggetto della verifica di disponibilità di immobili idonei. L’Agenzia del demanio, 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. La Corte evidenzia poi che il nulla osta, come ogni altro provvedimento amministrativo, presuppone lo svolgimento di un procedimento ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e che tale normativa riconosce 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. Inoltre, è nella logica di una

corretta amministrazione che la Regione, da parte sua, fornisca tempestivamente all’Agenzia del demanio 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 alle esigenze della Regione, con il pieno coinvolgimento della stessa e in termini congrui, nello spirito di collaborazione istituzionale.

La Corte costituzionale ritiene, invece, fondate le censure relative alla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e al rischio che l’impedimento al rinnovo del contratto derivi non dall’accertata esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dalla inadeguatezza del canone pattuito, bensì anche dal mero silenzio dell’Agenzia del demanio entro il termine dato. Se è vero, infatti, che *“le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un’indubbia compressione dell’autonomia regionale, è anche vero che solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto. Ciò evidentemente non avviene quando l’Agenzia del demanio si limita a non provvedere: quali che siano le ragioni di tale comportamento, è indubbio che non è stato accertato che ricorrono le condizioni in questione. In tale evenienza 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, per di più 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”*. 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”*, cosicché la formulazione della disposizione nella parte di interesse diviene, secondo la Corte, la seguente *“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, abbia espresso il diniego di nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l’amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto”*.