

Sentenza della Corte costituzionale n. 44/2023

Materia: edilizia e urbanistica, ordinamento penale, tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza.

Parametri invocati: articoli 81, 117, commi secondo, lettera l), m), s), e sesto, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli 1, 9, 19 e 20 della l.r. Veneto 27/2021 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente).

Esito: illegittimità costituzionale, inammissibilità e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in primo luogo, l'articolo 1 della l.r. 27/2021 per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in relazione alla materia ordinamento penale. Esso prevede che l'incremento dell'oblazione contemplata dalla legge sul condono sia destinato, fra le altre finalità a interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico su siti di interesse regionale, agli interventi, promossi dai Comuni singoli o associati, di riqualificazione urbana nonché per le spese di progettazione degli interventi previsti nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, determina criteri e modalità di assegnazione del contributo. La Corte ha più volte affermato che il condono edilizio straordinario disciplinato dall'articolo 32 del d.l. 269/2003, come convertito, opera su due piani distinti: *“sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi; su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)”*. Il pagamento dell'oblazione costituisce il presupposto per l'estinzione non solo dei reati edilizi ma anche dei procedimenti di esecuzione delle relative sanzioni amministrative oltre a integrare uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria.

Ai fini della estinzione del reato, l'articolo 32, comma 36, del d.l. 269/2003, come convertito, richiede il concorso di tre elementi: la presentazione della domanda di definizione dell'illecito nei termini, il pagamento integrale dell'oblazione e, infine, il decorso di trentasei mesi da tale pagamento. Il versamento integrale dell'oblazione è, quindi, elemento costitutivo della fattispecie estintiva del reato, e come tale si riconnette alla competenza esclusiva del legislatore statale, che non solo è l'unico che può intervenire sulla sanzionabilità penale ma dispone anche, specie in occasione di sanatorie amministrative, *“di assoluta discrezionalità in materia di “estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità” (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989)”* (sentenza n. 196 del 2004). Nell'ambito della disciplina dell'oblazione, l'articolo 32, comma 33, del d.l. 269/2003, come convertito, ha stabilito che: *“[l]e regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emanano norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e possono prevederne, tra l'altro, un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al presente decreto, ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni*

di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47". Con specifico riguardo a tale disciplina, la Corte ha affermato che essa si impone alle regioni, in quanto riconducibile al monopolio in capo allo Stato sulle scelte sanzionatorie, unicamente in relazione alla "misura dell'oblazione, [a]i relativi termini di versamento, ed in genere [a]lle relative articolazioni procedurali ed organizzative" (sentenza n. 198 del 2004). Per il fatto di inerire a una fattispecie estintiva del reato che si ripercuote, nei termini anzidetti, anche sulla sanzionabilità amministrativa, i presupposti e le procedure dell'oblazione si impongono alle Regioni anche in vista della collaborazione cui sono tenuti i Comuni, titolari di fondamentali poteri di gestione e controllo del territorio, con l'autorità giurisdizionale. Tuttavia, alla disciplina dell'oblazione in quanto ricadente nell'ambito di competenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., resta estranea la destinazione degli introiti che le Regioni riscuotono per effetto dell'incremento consentito dall'articolo 32, comma 33, del d.l. 269/2003. Assume rilievo dirimente la circostanza che la tipologia degli interventi che tali fondi sono destinati a sostenere è correlata unicamente al perseguimento di finalità generali inerenti al governo del territorio, situandosi così completamente "a valle" della fattispecie estintiva del reato. Ne discende, pertanto, l'inconferenza del parametro dedotto nel ricorso rispetto all'ambito materiale cui deve essere ascritta la disposizione impugnata (sentenze n. 248 del 2022, n. 198 del 2021 e n. 286 del 2019). La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della l.r. Veneto 27/2021 deve quindi dichiararsi non fondata.

Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'articolo 9 della l.r. 27/2021, in riferimento agli articoli 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., quest'ultimo relativamente alla materia tutela della concorrenza. Prevedendo un esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dall'applicazione della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi nelle procedure di pagamento relative a contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, il legislatore regionale avrebbe dettato una regola di gara lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza. In particolare, il citato articolo 9 contrasterebbe con l'articolo 30, comma 5-bis, Codice contratti pubblici, secondo il quale tale ritenuta è operata *"in ogni caso"* –

indipendentemente, quindi, dalla tipologia contrattuale o dalla soglia di rilevanza economica – e può essere svincolata *"soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva"*. La disposizione regionale violerebbe anche l'articolo 81 Cost., perché sarebbe suscettibile, secondo il ricorrente, di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in termini di minori entrate contributive, nel caso in cui la stazione appaltante non potrà operare la ritenuta in parola nei confronti di un aggiudicatario non in regola con gli adempimenti contributivi e previdenziali. La Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Veneto rispetto all'addotta violazione dell'articolo 81 della Costituzione ritenendo l'impugnativa *"assertiva e apodittica, limitandosi ad affermare il vulnus senza ulteriormente circostanziare i termini e le ragioni della dedotta illegittimità costituzionale"*.

Per quanto concerne la denunciata violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Corte ritiene tale questione fondata. Secondo la sua costante giurisprudenza, *"la nozione di "concorrenza" di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. "non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza 'nel*

mercato'), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza 'per il mercato')" (sentenza n. 137 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 4 del 2022). Alla luce di tale orientamento, non può ritenersi che la fase dell'esecuzione contrattuale, poiché successiva alla procedura di gara, sia per ciò solo estranea alla materia della concorrenza. Si consideri che le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 2014 in materia di contratti pubblici, ispirate al principio di libera concorrenza, regolano anche profili attinenti all'esecuzione, in quanto in grado di condizionare il gioco competitivo. L'istituto della ritenuta di garanzia, disciplinato dall'articolo 30, comma 5-bis, Codice contratti pubblici, sebbene sia volto a disciplinare le procedure di pagamento e quindi afferisca materialmente alla fase dell'esecuzione del contratto, si raccorda da un punto di vista funzionale e teleologico alle altre disposizioni del Codice poste a tutela del rispetto, da parte del soggetto affidatario o esecutore del contratto, degli obblighi contributivi e previdenziali, costituendone pertanto un'essenziale articolazione procedimentale. Ad assumere rilievo, a tal fine, sono le previsioni contenute nell'articolo 80, comma 4, Codice contratti pubblici – con cui è stabilita l'esclusione dalla procedura per i concorrenti in relazione ai quali siano emerse *"violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali"*, tra le quali rientrano specificamente quelle *"ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva"* –, nonché nei successivi articoli 113-bis, comma 1-quinquies, e 105, comma 10. Quest'ultimo, in particolare, prevede che *"[p]er i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 30, commi 5 e 6"*. E proprio le disposizioni da ultimo richiamate consentono alla stazione appaltante di trattenere dal certificato di pagamento, *"[i]n caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva"* relativo al personale impiegato nell'esecuzione del contratto, *"l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi"* (articolo 30, comma 5), o di operare direttamente le retribuzioni dovute al personale, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'esecutore del contratto (articolo 30, comma 6). La ritenuta disciplinata dall'articolo 30, comma 5-bis, Codice contratti pubblici, pertanto, è istituito volto a presidiare l'effettività delle garanzie che la stazione appaltante è tenuta ad assolvere, in funzione anche surrogatoria rispetto all'aggiudicatario o agli altri esecutori, nei confronti del personale impiegato nelle attività di esecuzione del contratto. Pertanto, anche la previsione della ritenuta di garanzia assolve a finalità inerenti alla tutela della concorrenza, perché rafforza e conferisce ulteriore effettività alla necessità che le imprese si mantengano in possesso dei requisiti di regolarità contributiva e previdenziale, così da non menomare l'originaria par condicio tra i soggetti in gara. Nel contesto della contrattualistica pubblica, la garanzia della correttezza degli operatori – che deve sussistere lungo l'intera vita della vicenda contrattuale (dalla procedura di selezione fino al compimento dell'esecuzione del contratto) – non riguarda solo il rapporto tra il contraente pubblico e il soggetto aggiudicatario, ma è un elemento essenziale per assicurare parità di condizioni a tutti gli operatori economici interessati ad agire nel mercato in cui si inserisce la gara. In questa prospettiva, le garanzie che assicurano la correttezza degli operatori (nella specie, concernente il profilo contributivo) afferiscono anche alla tutela della concorrenza. La Corte, del resto, ha già affermato che *"il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza "nel mercato"* e che la finalità perseguita dal documento unico di regolarità contributiva, che è quella *"della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza"*, ha *"evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza"* (sentenza n. 141 del 2020). Alla luce di ciò, si deve ritenere

che l'esonero dalla ritenuta di garanzia operato dalla disposizione impugnata, relativa ai contratti pubblici incidenti sul territorio regionale, non conformandosi alla regola stabilita dalla legge statale anche in nome della tutela della concorrenza (nell'articolo 30, comma 5-bis, Codice contratti pubblici) violi l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della l.r. Veneto 27/2021.

Il ricorrente impugna anche l'articolo 19 della l.r. 27/2021 in riferimento agli articoli 3 e 9 Cost. Tale disposizione modifica l'articolo 2, comma 2, della l.r. 41/1988 il quale, prima della sua modificazione, prevedeva che il limite all'estrazione di sabbie e ghiaie negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale, in assenza di piani estrattivi, *"è abbassato a 20.000 metri cubi"*. Per effetto della modificazione apportata dalla disposizione impugnata, il medesimo limite *"è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento"*. Il secondo periodo del medesimo comma 2, anch'esso introdotto dall'impugnato articolo 19 della l.r. Veneto 27/2021, prevede poi che *"[p]ossono essere presentati dal medesimo soggetto progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia, finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi"*. Il ricorrente lamenta la riduzione del livello di tutela ambientale e paesaggistica che discenderebbe dall'ampliamento dei quantitativi di materiali litoidi che possono essere prelevati, in assenza di piani estrattivi, da aree soggette a vincoli *ex lege* quali quelli relativi all'articolo 142, comma 1, lettere a), b) e c), Codice beni culturali, per di più in una Regione, come il Veneto, ancora priva di pianificazione paesaggistica.

La Corte, prima di affrontare la questione nel merito, ricostruisce il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, anche alla luce della disciplina statale che ha, nel tempo, regolamentato l'esercizio delle funzioni regionali connesse all'autorizzazione di tali attività estrattive. Essa ritiene fondata la questione prospettata in quanto l'esegesi della disposizione impugnata conduce a ritenere che, con le modifiche ad essa da ultimo apportate, siano state considerevolmente ampliate le quantità di materiale litoide che può essere estratto dagli alvei e dalle zone golenali in assenza di appositi piani. La Corte concorda con il ricorrente rispetto a un irragionevole esercizio della competenza del legislatore veneto con riguardo alla specifica norma in esame. A suo giudizio, infatti, la circostanza che *"l'attività di estrazione incida significativamente su beni vincolati ex lege a fini di tutela paesaggistica, comporta l'evidente l'irragionevolezza di una previsione che, per il caso di assenza di piani estrattivi, aumenti le quantità di materiale litoide estraibile rispetto al più rigoroso limite precedentemente previsto dallo stesso legislatore veneto a tutela del buon regime delle acque. Pertanto, in considerazione dell'irragionevolezza di tale scelta e dell'incidenza che tale ampliamento determina sulla salvaguardia di un adeguato livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la Corte ritiene sussistente il contrasto tra la disposizione regionale impugnata e gli artt. 3 e 9 Cost."*. Essa pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19 della l.r. 27/2021.

Oggetto di impugnazione è, infine, l'articolo 20 della suddetta legge, in base al quale le strutture della Giunta regionale competenti per territorio sono autorizzate a effettuare *"interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque"*. Il ricorso deduce la violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettere m) e s), e sesto, Cost., poiché gli interventi in questione riguarderebbero ambiti soggetti a vincolo paesaggistico *ex lege* ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettere b), c) e g), Codice beni culturali e dovrebbero, quindi, essere subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, a meno di ritenerli riconducibili alle fattispecie previste dall'articolo 149 del sopra

Codice, come specificate nell'Allegato A al d.P.R. 31/2017, nonché dall'articolo 36 del d.l. 77/2021, come convertito.

La Corte ritiene non fondata la questione relativa alla violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. A suo giudizio, se è vero che gli interventi di cui all'articolo 20 incidono potenzialmente su ambiti oggetto di vincolo paesaggistico *ex lege*, quali quelli di cui all'articolo 142, comma 1, lettere b), d'altro canto, essi risultano sostanzialmente equivalenti alle attività contemplate dal punto A.25. dell'Allegato A al d.P.R. 31/2017 che espressamente esonera dall'autorizzazione paesaggistica *“interventi di manutenzione degli alvei, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque e che non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua; interventi di manutenzione e ripristino funzionale dei sistemi di scolo e smaltimento delle acque e delle opere idrauliche in alveo”*. La Corte ha affermato in più occasioni che, benché le disposizioni contenute in tale atto regolamentare non siano di per sé sole idonee, per la loro collocazione nel sistema delle fonti, *“a veicolare le grandi riforme economico-sociali”*, esse costituiscono *“senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria”* (sentenze n. 21 del 2022 e n. 160 del 2021). Nel caso di specie, l'attività demandata alle strutture della Giunta regionale non potrà che svolgersi nei limiti segnati dalla norma interposta statale, anche con riferimento alle parti di essa non testualmente riprodotte nella disposizione impugnata, ma chiaramente in essa implicate, non ostandovi il loro tenore letterale.