

Sentenza della Corte costituzionale n. 163/2023

Materia: edilizia, urbanistica, paesaggio, personale.

Parametri invocati: articoli 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettere e), l) ed s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli 6, commi 2, lettera a), 3, 6, lettere b) e d), numeri 1) e 2), 11, lettere b) e c), 12, lettera d), e 14, lettera b); articolo 8, comma 1, della legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali).

Esito: illegittimità costituzionale, inammissibilità e non fondatezza.

Per quanto concerne l'articolo 6, comma 2, della l.r. Molise 7/2022, la disposizione impugnata prolunga il termine entro il quale sono transitoriamente ammessi gli interventi modificativi dell'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica, in attesa che sopraggiunga un accordo tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo. Il ricorrente ritiene che questa previsione si ponga in contrasto con il principio di leale collaborazione, venendo con essa meno il legislatore regionale a un impegno già assunto dalla Regione Molise con il Governo, nonché *“con i principi di pianificazione obbligatoria (artt. 135, 143 e 145 del Codice) e con gli artt. 3, 9 e 97 Cost.”*. Inoltre, secondo il ricorrente, *“stante il generale abbassamento del livello di tutela, la novella contrasta anche con il valore primario e assoluto del paesaggio, riconosciuto dall'art. 9 Cost. (sentenza n. 367/2007)”*.

La Corte ritiene fondata tale questione in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. Essa ha ripetutamente affermato che il sistema di pianificazione paesaggistica costituisce *“attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti”* (sentenza n. 229 del 2022). La *“tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali”* (sentenza n. 367 del 2007), rimanendo comunque salva la facoltà delle Regioni *“di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente”* (sentenze n. 272 e n. 12 del 2009). Parimenti, è fondata la censura che lamenta la violazione del principio della pianificazione paesaggistica che costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La previsione impugnata si pone al di fuori di qualsiasi schema di cooperazione o di collaborazione con l'autorità statale competente, pur con riferimento a beni il cui rilievo paesaggistico risulti attestato da apposito provvedimento ministeriale e che, come tali, richiedono la pianificazione congiunta ai sensi degli articoli 135, comma 1, e 143, comma 1, del Codice dei beni culturali. Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, lettera a), della l.r. Molise 7/2022, per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale che, nella materia della tutela

dell'ambiente e dell'ecosistema, ha codificato il principio della pianificazione paesaggistica congiunta negli articoli 135 e 145 del Codice dei beni culturali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'articolo 6, comma 3, della l.r. Molise 7/2022, in materia di formazione professionale. Esso prevede che le funzioni inerenti all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento dei centri di formazione professionale e delle sedi di svolgimento dei corsi, nonché quelle di vigilanza e di controllo tecnico, didattico, amministrativo e contabile sullo svolgimento delle attività corsuali *"possono essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'Amministrazione regionale, ove il dirigente del settore istruzione e formazione professionale ne ravvisi l'opportunità"*. A giudizio del ricorrente, questa previsione si porrebbe in contrasto con gli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla normativa interposta di cui agli articoli 7, commi 6 e 6-bis, e 19, commi 6, 6-bis e 6-ter, del d.lgs. 165/2001, che dettano specifici requisiti inerenti al conferimento di incarichi esterni, validi nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche. Il legislatore regionale avrebbe, pertanto, invaso la materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale, *"posto che l'avvalimento del personale di cui trattasi avviene mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato"*.

La Corte ritiene che le questioni non siano fondate. La disposizione impugnata si limita a prevedere la possibilità che unità di personale "esterno" siano utilizzate dalla Regione per il compimento delle predette attività, ma non indica le modalità con le quali tale operazione dovrà essere compiuta. Essa, dunque, si ferma sulla soglia che attiene alla *"sfera organizzativa interna della struttura amministrativa della Regione, rientrando nel titolo di competenza regionale esclusivo che attiene all'organizzazione delle risorse umane e che riguarda la fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro"*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'articolo 6, comma 6, lettere b) e d), della l.r. Molise 7/2022, deducendo la violazione del principio di leale collaborazione, degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali (evocati quali norme interposte). Le disposizioni impugnate modificano, estendendone la portata, la disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui alla l.r. Molise 30/2009 (cosiddetta legge sul piano casa). L'estensione opera su un duplice piano, interessando ora la tipologia di costruzioni che possono subire ampliamenti della volumetria edilizia, ora il margine temporale entro il quale gli interventi in deroga sono consentiti. A giudizio del ricorrente, si consentirebbe l'ampliamento, con incremento volumetrico fino al 20 per cento, di tutti gli edifici situati nei centri storici, realizzati in qualunque tempo, e persino di futura costruzione (e non più, dunque, soltanto degli edifici a uso residenziale esistenti alla data del 31 dicembre 2014, secondo quanto indicato dal testo previgente). Il ricorrente richiama l'impegno puntuale che, in occasione di una precedente proroga dell'efficacia della legge regionale sul piano casa, era stato assunto dalla Regione Molise con il Governo. Nonostante la Regione si fosse, dunque, impegnata a riformulare le norme che consentono, ancora oggi, la realizzazione degli interventi edilizi in deroga, attraverso l'introduzione di un'esplicita previsione che richiamasse la necessità dell'autorizzazione paesaggistica, l'impugnata previsione in esame non solo sarebbe venuta meno a tale impegno, ma avrebbe addirittura aggravato la situazione, disponendo la proroga di un anno della disciplina transitoria già prevista.

Con riguardo all'articolo 6, comma 6, lettera b), che ha esteso la possibilità di realizzare l'ampliamento di edifici esistenti nei centri storici, deve essere anzitutto, secondo la Corte, verificata la correttezza dell'interpretazione avanzata dal ricorrente, secondo il quale la novella del 2022 consentirebbe, oggi, l'ampliamento di tutti gli edifici situati nei centri storici a prescindere dall'epoca della loro realizzazione, e addirittura anche di quelli di futura costruzione. L'assunto non è corretto. Per effetto della novella del 2022, è adesso consentito, nei centri storici molisani, l'ampliamento volumetrico di tutti gli edifici esistenti, pur se destinati ad uso diverso da quello

residenziale, purché si tratti di edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2014. Quanto precede, tuttavia, non esclude secondo la Corte che permanga il *vulnus* lamentato nel ricorso, permanendo, rispetto alla precedente formulazione della norma, un'oggettiva estensione delle opere di ampliamento (che potranno adesso interessare tutti gli edifici, e non più solo quelli a uso residenziale, purché, comunque, esistenti alla data del 31 dicembre 2014). Secondo la Corte, le questioni sono fondate. Essa ha ricondotto le disposizioni regionali attuative della disciplina del "Piano casa" alla competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in quanto esse disciplinano aspetti attinenti alla normativa edilizia e urbanistica (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 17 del 2023). Con riguardo alle norme regionali che, successivamente all'adozione della legge sul piano casa di una determinata Regione, hanno previsto proroghe per la realizzazione degli interventi in deroga, la Corte ha affermato che il conseguente ampliamento degli interventi assentibili non interferisce con il diverso profilo della tutela del paesaggio in quanto *"il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica [...] mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del "Piano casa", piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria"*. In questa prospettiva, qualora la legge regionale di proroga non preveda deroghe espresse alle previsioni di tutela paesaggistica, essa *"può e deve essere interpretat[a] in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte"* (così, *ex plurimis*, sentenza n. 59 del 2023); ciò, tuttavia, a condizione che, per l'appunto, si tratti di Regione dotata di piano paesaggistico, frutto di condivisione con la competente autorità statale, secondo le prescrizioni del Codice dei beni culturali. Come ritenuto dalla Corte, infatti, l'omessa indicazione, da parte del legislatore regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore *"non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali"* (così, da ultimo, sentenza n. 251 del 2022). In ogni caso, la Corte ritiene illegittima la modificazione che ha interessato la disciplina sul recupero degli immobili situati nei centri storici di cui all'articolo 2bis, comma 1, della l.r. Molise 30/2009. L'ampliamento fino al venti per cento del volume esistente, oggi consentito anche per gli edifici non residenziali situati nei centri storici (purché esistenti alla data del 31 dicembre 2014), senza una contestuale ed esplicita clausola di salvaguardia delle norme dettate dal Codice dei beni culturali, e nell'attuale assenza di una pianificazione paesaggistica condivisa, rischia, secondo la Corte, *"di sottoporre i beni dotati, anche potenzialmente, di rilevanza paesaggistica ad un abbassamento della tutela praticabile, anche e soprattutto in prospettiva futura"*. Il procedimento di pianificazione, nel momento in cui interverrà, dovrà infatti confrontarsi con situazioni già consolidate eventualmente anche in modo irreversibile, per effetto dell'attuale disciplina maturata al di fuori del percorso condiviso con lo Stato. In simile situazione, non è sufficiente la clausola di salvezza, pur contemplata dal comma 2 dell'articolo 2bis in esame, che ammette gli ampliamenti in questione *"ferme restando le autorizzazioni connesse alla disciplina dei vincoli"*. Ancor più grave è il *vulnus* recato dalle due ulteriori previsioni impugnate, che allargano la finestra temporale entro la quale sono consentiti gli interventi in deroga previsti dalla legge Regione Molise sul "Piano casa". Entrambe le proroghe scontano, secondo la Corte, una duplice mancanza. Per un verso, analogamente alla disposizione prima esaminata di cui all'articolo 2bis, comma 1, anche qui non può considerarsi sufficiente la clausola di salvezza contenuta nel comma 2 dell'articolo 11. Come nel caso prima esaminato, tale clausola fa salve unicamente le *"specifiche forme di tutela"* attualmente vigenti, derivanti quindi da una cornice pianificatoria che non è frutto della condivisione con lo Stato, mettendosi così a repentaglio la futura pianificazione che, pur entro i binari procedurali segnati dalle norme del Codice dei beni culturali, non potrà che prendere

atto delle situazioni di fatto irrimediabilmente ormai consolidate. Per altro verso, l'effettiva vigenza di quella clausola di salvezza è revocabile in dubbio per il sopravvenire di altra clausola, meno ampia, che è stata introdotta direttamente nel testo del comma 1 e che, pur collocata all'interno della disposizione originariamente dedicata a segnare il generale ambito temporale di applicazione di tutti gli interventi del "Piano casa", si riferisce bensì alla salvaguardia dei beni paesaggistici, ma limitatamente "[a]gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici" (non, dunque, a tutti gli interventi assentibili in deroga, secondo la legge sul "Piano casa"). Ne risulta, secondo la Corte, un quadro normativo regionale in cui l'ampliamento oggettivo degli interventi edilizi in deroga, assentibili secondo la legge sul "Piano casa" (a notevole distanza di tempo dall'approvazione di quest'ultima), non è assistito da adeguate clausole di salvaguardia paesaggistica, in un contesto che tuttora vede inattuato le norme del Codice dei beni culturali sulla pianificazione paesaggistica condivisa.

Tutte e tre le disposizioni impugnate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime per "violazione della competenza esclusiva del legislatore statale – che, nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha codificato il principio della pianificazione paesaggistica congiunta agli artt. 135 e 145 cod. beni culturali – e per il conseguente abbassamento del livello di tutela ambientale (art. 9 Cost.)".

È poi impugnato l'articolo 6, comma 11, della l.r. Molise 7/2022 che introduce modificazioni alla l.r. Molise 9/1997, in materia di tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi.

Sul presupposto che si tratti di beni di interesse archeologico, come tali non alienabili, le nuove disposizioni sono impugnate per violazione degli articoli 3 e 9 Cost. – in relazione alle norme dettate dal d.lgs. 42/2004 in materia di alienazione dei beni culturali, in specie agli articoli 53 e 54 – nonché, limitatamente alle previsioni del nuovo articolo 6, comma 4, della l.r. Molise 9/1997, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Secondo la Corte, la questione riguardante il regime di alienabilità dei tratturi non è fondata. La tesi del ricorrente incorre, invero, "in un evidente salto logico, laddove ritiene che, di per sé, il regime di alienabilità dei tratturi, come oggi disciplinato dalle norme censurate, possa comportare un vulnus alla tutela stabilita in base alla disciplina statale di riferimento". Quest'ultima, nel prescrivere il regime di inalienabilità, prende in considerazione i beni culturali, che trovano definizione a opera del medesimo Codice. Il regime del divieto di alienazione assiste, dunque, solo i beni del demanio culturale (articolo 53, comma 2, Codice dei beni culturali) nonché "gli immobili e le aree di interesse archeologico" purché appartengano, per l'appunto, alla più ampia categoria dei "beni del demanio culturale" (articolo 54, alinea, e comma 1, lettera a), del medesimo Codice). Il presupposto da cui partono le disposizioni regionali impugnate, invece, è la "preventiva perdita della demanialità dei tratturi, laddove irrimediabilmente compromessi per opera dell'uomo". Solo in quanto i tratturi non siano più parte della categoria dei beni culturali, perché oggetto di sdemanializzazione, essi potranno dunque essere alienati, secondo il procedimento delineato dalle disposizioni regionali. In tal senso, secondo la Corte, è chiara la stessa rubrica dell'articolo 6 impugnato (Tratturi da sclassificare e alienare), mentre il comma 1 precisa, come visto, che i suoli, prima di essere alienati, dovranno essere sdemanializzati. Viene quindi richiamato esplicitamente, dal legislatore regionale, l'istituto della sdemanializzazione o sclassificazione, che trova oggi disciplina nell'articolo 12 del Codice dei beni culturali. Del resto, l'articolo 4, comma 2, della stessa legge molisana richiama, per le attività di gestione e amministrazione dei tratturi, "il necessario rispetto dei vincoli disposti dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42": formulazione generica che ben può essere interpretata nel senso di ricomprendere la procedura di sdemanializzazione, come disciplinata dal Codice dei beni culturali. Se ne rinviene ulteriore conferma, del resto, secondo la Corte, nel regolamento regionale n. 1 del 2003, di attuazione della l.r. Molise 9/1997, il cui articolo 8 prevede espressamente la

“partecipazione della Soprintendenza archeologica del Molise al procedimento di sclassificazione e alienazione dei tratturi, stabilendo che il piano di alienazione dei tratturi”, di cui all’articolo 7 della l.r. Molise 9/1997, va redatto *“dopo aver acquisito il parere della Soprintendenza Archeologica del Molise ai sensi della legge n. 490/1999”*. Risultano, dunque, pienamente rispettate le condizioni in presenza delle quali è possibile la sdemanializzazione e la conseguente alienazione dei tratturi. Non sono pertanto fondate, secondo la Corte, le censure sollevate in riferimento agli articoli 3 e 9 Cost., non apprezzandosi alcun abbassamento della tutela rispetto agli standard previsti dalla normativa codicistica di settore.

È poi impugnato l’articolo 6, comma 12, lettera d), della l.r. Molise 7/2022. Questa disposizione introduce i nuovi commi 2bis e 2ter nell’articolo 15 della l.r. Molise 8/2015, che disciplina la dotazione organica dell’Agenzia regionale per la ricostruzione post-sisma e per le opere strategiche e la tutela del territorio (ARPS). Le nuove previsioni riconoscono all’Agenzia la facoltà di assumere personale *“al ricorrere delle condizioni previste dalla vigente normativa, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali”*. Al contempo, esse precisano le modalità di copertura *“degli ulteriori posti della dotazione organica dell’Agenzia”*, che dovrà avvenire *“con procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all’articolo 11, comma 3-quater, della presente legge”*. A giudizio del ricorrente, tale normativa violerebbe gli articoli 97, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., con riferimento, quest’ultimo, alla materia concorrente coordinamento della finanza pubblica, in relazione agli articoli 6 e 6-ter del d.lgs. 165/2001, in quanto consentirebbe una surrettizia stabilizzazione di personale, al di fuori dei limiti consentiti dalle richiamate norme statali interposte. Inoltre, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia ordinamento civile, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., sarebbe violata in quanto *“le norme regionali in tema di stabilizzazione incidono sulla regolamentazione del rapporto precario [...] e determinano, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico”*.

La questione promossa in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. è, secondo la Corte, fondata. La Corte ha ricondotto alla materia dell’ordinamento civile le norme regionali che intervengono direttamente a modificare il rapporto di lavoro già in essere del dipendente pubblico, trasformandolo da precario in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con conseguente loro declaratoria di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 53 e n. 61 del 2023). La disposizione impugnata, riferendosi a posti *“ulteriori”* della dotazione organica e quindi distinti e in aggiunta rispetto a quelli oggetto di copertura ai sensi del comma 2bis, consente di completare la dotazione organica dell’Agenzia anche mediante la stabilizzazione dei rapporti di lavoro cosiddetti precari, al di fuori tuttavia dei limiti entro i quali simile operazione è consentita dalle fonti statali indicate dal ricorso. Si introduce, infatti, una *“evidente deroga alla previsione statale che, come condizione necessaria per la stabilizzazione del personale, attuata mediante procedure selettive riservate, richiede il necessario rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del cinquanta per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale”* (articolo 35, comma 3bis, del d.lgs. 165/2001). Venendo meno a tale condizione, il legislatore regionale amplia la possibilità stessa di ricorrere all’eccezionale strumento di novazione dei rapporti di lavoro, incidendo sul regime dei contratti di lavoro dei dipendenti coinvolti e, dunque, sull’ordinamento civile. La disposizione in esame è, quindi, dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’articolo 8 della l.r. Molise 7/2022 che prevede la stabilizzazione del personale *“precario”* della Regione, degli enti strumentali e

dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), secondo le modalità, i tempi e i requisiti previsti dall'articolo 20, commi 1 e 2, del d.lgs. 75/2017. Il ricorrente ravvisa nella disposizione impugnata la violazione degli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, mancando di richiamare i commi 11 e 11bis dell'articolo 20 del medesimo d.lgs. 75/2017, determinerebbe un disallineamento della finestra temporale delle stabilizzazioni per il personale del Servizio sanitario regionale, fissando il termine del 31 dicembre 2023 anziché (come previsto dalla fonte statale) quello del 31 dicembre 2022.

La Corte ritiene la questione fondata anzitutto per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. Analogamente a quanto già si è affermato per la precedente questione riguardante la stabilizzazione del personale dell'ARPS, anche in questo caso la previsione impugnata, *“nel consentire la trasformazione del rapporto di lavoro precario del personale dell'ASREM, si muove al di fuori dei limiti individuati dalle fonti statali, con conseguente invasione della competenza esclusiva del legislatore statale nella materia ordinamento civile”*. La violazione di tale parametro è stata, del resto, rinvenuta pure a fronte di una disciplina regionale che, consentendo – come nella specie – la trasformazione del rapporto di lavoro da precario a rapporto a tempo indeterminato, stabilisca un limite temporale diverso rispetto a quello prescritto, per le procedure di stabilizzazione, dalla normativa statale di riferimento. La previsione, da parte del legislatore regionale, di finestre temporali diverse, entro le quali sono consentite le procedure di stabilizzazione, incide anch'essa sul regime dei contratti di lavoro dei dipendenti che sono coinvolti e, dunque, sull'ordinamento civile, posto che viene ampliata – rispetto alle parallele previsioni della legge statale – la platea dei casi per i quali è consentita la novazione del rapporto di lavoro. Tanto è allora sufficiente per ritenere costituzionalmente illegittima la disposizione molisana impugnata, sotto il profilo della violazione del riparto di competenze (sentenza n. 195 del 2021). L'aver previsto una data diversa, per l'attuazione della stabilizzazione in favore delle richiamate tipologie di personale sanitario, afferente all'ASREM, determina, dunque, un *“vulnus rispetto alla normativa nazionale di riferimento, che non spettava al legislatore regionale introdurre con propria legge”* (sentenza n. 99 del 2023). La questione è fondata anche lungo il versante del venir meno, da parte della Regione Molise, agli obblighi che ad essa incombono quale Regione sottoposta alla procedura di rientro dal disavanzo delle spese sanitarie.