



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **107/2017**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente GROSSI - Redattore BARBERA

Udienza Pubblica del **04/04/2017** Decisione del **04/04/2017**

Deposito del **11/05/2017** Pubblicazione in G. U. **17/05/2017**

Norme impugnate: Artt. 8 (recte: art. 8, c. 1°, lett. l), e 17, c. dal 3° al 6°, 19, c. 10°, 21, c. 1°, lett. d), e 22, c. 4°, lett. a), della legge della Regione Campania 05/04/2016 n. 6.

Massime:

Atti decisi: **ric. 30/2016**

SENTENZA N. 107

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8 (recte: art. 8, comma 1, lettera l), e 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l’anno 2016), promosso dal Presidente del Consiglio

dei ministri con ricorso notificato il 3-7 giugno 2016, depositato in cancelleria il 13 giugno 2016 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe, notificato il 3-7 giugno 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21 comma 1, lettera d), e 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania, 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), pubblicata sul BUR del 5 aprile 2016, n. 22.

Ad avviso del Governo l'art. 8 (recte: art. 8, comma 1, lettera l), della legge regionale impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia all'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)» (da qui, TUE), sia al comma 10 dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; i commi dal 3 al 6 dell'art. 17 sarebbero in conflitto con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettere e), l) ed s) Cost.; il successivo art. 19, comma 10, sarebbe in contrasto con il disposto dell'art. 81, terzo comma, Cost., mentre l'art. 21, comma 1, lettera d), violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 44-bis del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia di documentazione amministrativa (Testo A)»; infine, l'art. 22, comma 4, lettera a), della legge in oggetto sarebbe in conflitto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento sia all'art. 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sia ai commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

2.- Evidenzia il ricorrente che l'art. 8 della legge regionale impugnata apporta modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), in precedenza già oggetto di altre innovazioni rispetto all'impianto originario.

In particolare, il ricorrente segnala che con il comma 1 del citato art. 8, lettere b), e), f) e g), l'applicabilità di alcuni degli incentivi in deroga di cui alla legge regionale n. 19 del 2009 (segnatamente quelli previsti dal comma 2 dell'art. 4, dal comma 4 dell'art. 6-bis, nonché dai commi 5 e 8-bis dell'art. 7), è stata ancorata alla data di entrata in vigore della legge della Regione Campania 18 gennaio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016 - 2018 della Regione Campania – Legge di stabilità regionale 2016».

Il Governo rimarca, inoltre, che il citato art. 8, comma 1, lettera h), ha modificato la disciplina di cui all'art. 7-bis (Recupero dei complessi produttivi dismessi) della legge regionale n. 19 del 2009, così da conferire ai comuni la facoltà di assentire interventi di recupero e riutilizzo di complessi industriali e produttivi dismessi pur senza imporre il rispetto del previgente vincolo di destinazione ad attività produttive.

2.1.– Ciò premesso, osserva il Governo che l'art. 8, comma 1, lettera l), della legge regionale n. 6 del 2016, nel sostituire il comma 4-bis dell'art. 12 (Norma finale e transitoria) della legge regionale n. 19 del 2009, così recita: « il comma 4-bis dell'art. 12 è sostituito dal seguente: “4-bis. Le disposizioni di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 si applicano anche agli interventi previsti dalla presente legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, ma che risultano conformi alla stessa legge sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda”».

Tali disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 36 del TUE il quale, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, richiede la doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, cioè la conformità dell'intervento alla normativa in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda.

Ad avviso del Governo, a seguito della modifica oggetto di censura, le deroghe assentite dalla legge regionale n. 19 del 2009 sarebbero applicabili anche ad interventi che, eseguiti nei periodi intercorrenti tra le varie modifiche ad opera delle leggi regionali sopravvenute nel tempo fino alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2016, avrebbero dovuto essere realizzati in conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia medio-tempore in vigore. La disposizione impugnata, dunque, consentirebbe il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria pur in presenza di abusi non solo formali ma anche sostanziali, in aperta contraddizione con il disposto dell'evocato art. 36 del TUE cui questa Corte ha riconosciuto natura di principio fondamentale vincolante per la legislazione regionale, siccome finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica e edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere il permesso in sanatoria.

Secondo il ricorrente, un esempio evidente di siffatta violazione sarebbe offerto dalle modifiche apportate all'art. 7-bis (Recupero dei complessi produttivi dismessi) della legge regionale n. 19 del 2009, introdotte dall'art. 8, comma 1, lettera h), della legge regionale impugnata; disposizione, questa, che oggi consente, a differenza del passato, il recupero dei complessi produttivi dismessi pur senza mantenere fermo il vincolo rappresentato dalla pregressa destinazione ad attività produttive. Per effetto della nuova disciplina transitoria, adduce il Governo, anche il recupero dei plessi produttivi non coerente con il precedente vincolo di destinazione, realizzato prima dell'entrata in vigore della modifica apportata dalla legge regionale impugnata, sarebbe suscettibile di sanatoria perché conforme alla disciplina attualmente vigente. E tanto sarebbe in conflitto non solo con l'art. 36 del TUE ma anche con il disposto di cui all'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, il quale esclude, per gli immobili abusivi, l'applicabilità delle misure di premialità assentite dalle leggi regionali ricomprese, come quella della Regione Campania n. 19 del 2009, nel programma nazionale meglio noto con il sintagma «Piano Casa».

2.2.– Il Governo rimarca, inoltre, che, a seguito delle modifiche nel tempo apportate alla legge regionale n. 19 del 2016, le amministrazioni comunali si troveranno, con tutta probabilità, nella condizione di non essere in grado di individuare la data di esecuzione degli interventi oggetto di verifica di conformità con riguardo alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento della relativa realizzazione. Tanto renderebbe comunque inapplicabile il principio statale della doppia conformità, così da porre la disciplina regionale in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa con conseguente violazione degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

3.– Il ricorrente lamenta, altresì, l'illegittimità dell'art. 17, commi dal 3 al 6, della legge regionale n. 6 del 2016, per la ritenuta violazione degli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettere e), l) e s), Cost.

L'art. 17 in oggetto, si segnala nel ricorso, contiene norme per lo sviluppo del turismo balneare; più precisamente, i commi censurati, prevedono una procedura comparativa ad evidenza pubblica per il rinnovo delle concessioni demaniali marittime, in forza della quale il concessionario subentrante deve corrispondere al concessionario uscente un indennizzo basato su una stima del valore aziendale di riferimento. Tali

disposizioni violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost. perché in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libertà di stabilimento, introducendo un trattamento di favore per il concessionario uscente così da ostacolare l'apertura del mercato. Le disposizioni in oggetto violerebbero, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettere e), l) e s) Cost., perché sarebbero destinate ad operare in ambiti legislativi coperti dalla riserva ascritta allo Stato in materia di tutela della concorrenza, ordinamento civile e tutela dell'ambiente. Infine, la norma regionale in esame presenta aspetti di incostituzionalità anche sotto il profilo della tutela del paesaggio e dell'ambiente, materie attratte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, nella parte in cui consente il permanere delle opere realizzate dal concessionario sul suolo demaniale in contrasto con la legislazione nazionale in materia di concessioni demaniali marittime, nella quale vige il principio della riduzione «in pristino» sancito dall'art. 49 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione).

4.– Con il ricorso si denuncia anche l'illegittimità dell'art. 19, comma 10, della legge regionale n. 6 del 2016, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La norma censurata autorizza, nei limiti delle disponibilità di bilancio, un finanziamento aggiuntivo in favore della Città metropolitana di Napoli per l'intervento «Apertura svincoli SP 1 circonvallazione esterna di Napoli e SP 500» di cui al IV protocollo aggiuntivo stipulato in data 23 marzo 2007 tra Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Regione Campania ed ANAS. Ciò, tuttavia, per quanto evidenziato dal ricorrente, senza individuare la fonte di copertura finanziaria del predetto onere aggiuntivo, oltre che in contraddizione con la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 29 della medesima legge regionale.

Da qui l'addotto contrasto l'art. 81, terzo comma, Cost.

5.– Il Governo impugna altresì l'art. 21, comma 1, lettera d), della legge regionale in disamina, disposizione ritenuta in asserito contrasto con l'art. 44-bis del d.P.R. n. 445 del 2000, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., avuto riguardo alla materia della «tutela e sicurezza del lavoro».

La norma censurata stabilisce che «[p]er attivare azioni di contrasto al lavoro nero nel comparto delle costruzioni e al fine di promuovere la sicurezza nei cantieri, per i lavori edili privati oggetto di permesso di costruire, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), denuncia di inizio attività (DIA), comunicazione inizio lavori (CIL) o comunicazione inizio lavori asseverata (CILA)», il direttore dei lavori provvede «[...] a trasmettere allo Sportello unico dell'edilizia (SUE), all'inizio e alla fine dei lavori, il DURC dell'azienda esecutrice, attestante la sua regolarità contributiva e le avvenute comunicazioni di inizio e di fine lavori effettuate agli enti previdenziali, assicurativi e infortunistici e alla Cassa edile competenti per territorio».

Tale disposizione, nell'assunto sotteso al ricorso, sarebbe in contrasto con l'art. 44-bis del citato d.P.R. n. 445 del 2000, il quale prevede che «[l]e informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'articolo 71, dalle pubbliche amministrazioni precedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore». Ciò perché con la norma impugnata si pone a carico della direzione dei lavori un'incombenza che, ai sensi della legislazione statale, grava sulla pubblica amministrazione precedente, essendo soggetta ad una norma di principio che prevede un potere di intervento e di verifica d'ufficio. Di qui l'addotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.– Con il ricorso viene denunciata, infine, la illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 4, lettera a), della legge regionale n. 6 del 2016, perché in asserito contrasto con l'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 e con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost. Evidenzia il Governo che la Regione Campania è sottoposta ad un piano di rientro dal disavanzo sanitario ed al conseguente commissariamento. Ciò premesso, si osserva che la norma censurata ha modificato l'art. 1 della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità

regionale 2014)», inserendo il comma 151-bis, il quale prevede che «La Regione Campania, ferme restando le prerogative spettanti all'organo commissariale per il piano di rientro della spesa sanitaria, assume le opportune azioni per l'incremento delle strutture accreditate con i sistemi PET/TC anche per superare gli attuali squilibri territoriali di offerta per l'utenza». Tale disposizione sarebbe in contrasto sia con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di autorizzazione e accreditamento, sia con il piano di rientro della Regione Campania e con le relative prerogative del commissario ad acta: prescinde, infatti, dalla rilevazione del fabbisogno delle predette strutture, ponendosi peraltro in conflitto con le determinazioni assunte dal Commissario ad acta della Regione Campania con decreto del 12 maggio 2016, n. 32, così da dare corpo alla denunciata violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. In secondo luogo, ad avviso del Governo la disposizione regionale in questione interferisce con il piano di rientro della Regione Campania e quindi con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009. Ne consegue la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica.

7.– La Regione Campania si è costituita con atto depositato il 7 luglio 2016 contestando l'inammissibilità e, in subordine, adducendo l'infondatezza delle censure prospettate dal Governo.

8.– Con atto depositato il 30 novembre 2016, il Governo ricorrente, in forza della delibera in tal senso assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 9 novembre 2016, ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente alle censure rivolte agli artt. 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, e 22, comma 4, lettera a), della legge regionale n. 6 del 2016; norme, queste, tutte abrogate dalla legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22 (Legge annuale di semplificazione 2016 – Manifattur@ Campania: Industria 4.0).

9.– La Regione Campania, con delibera assunta dalla Giunta regionale in data 13 dicembre 2016, depositata agli atti del presente giudizio in data 28 dicembre 2016, ha accettato la rinuncia parziale al ricorso.

10.– Con memoria depositata il 13 marzo 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito le ragioni segnalate a sostegno delle residue questioni poste allo scrutinio della Corte.

10.1.– In particolare, avuto riguardo alla questione relativa all'art. 8 della legge regionale impugnata, il Governo ha evidenziato che la disposizione censurata, ponendosi in conflitto con il principio della doppia conformità imposto dall'art. 36 del TUE, finisce per prevedere un vero e proprio condono. La norma censurata, secondo l'assunto del ricorrente richiede la conformità dell'intervento «alla stessa legge» (ossia la legge regionale n. 19 del 2009) e non «[...] alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente» sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda, così come previsto dal parametro interposto all'uopo evocato. Consente, dunque, di sanare interventi conformi alla citata disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione.

10.2.– Quanto alla medesima questione, prospettata sotto il diverso versante dei parametri costituzionali offerti dagli artt. 3 e 97 Cost., nonché con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 6 del 2016, con la memoria in oggetto vengono ribaditi i temi di censura prospettati con il ricorso.

11.– Con memoria depositata il 14 marzo 2017 la Regione Campania ha evidenziato che l'art. 8 della legge regionale impugnata contiene diverse disposizioni. Il Governo, pur se nella instestazione e nel petitum del ricorso mostra di fare riferimento alla illegittimità dell'intero portato del citato art. 8, nell'argomentare avrebbe tuttavia limitato le censure esclusivamente al disposto del comma 1, lettera l), con il quale è stato modificato il comma 4-bis dell'art. 12 della legge regionale n. 19 del 2009.

Di qui, ad avviso della convenuta, la inammissibilità della questione nella parte non riferita a tale ultima disposizione, per la indeterminatezza dell'assunto.

11.1.– In ordine alle censure prospettate con riferimento al comma 1, lettera l), dell'art. 8 della legge regionale impugnata, se ne prospetta l'infondatezza.

Secondo la Regione la disposizione censurata non si pone in contrasto con l'art. 36 del TUE; piuttosto, oltre a richiamarne espressamente il tenore, ne attua il portato, risultando esplicitato il riferimento alla doppia conformità quale presupposto fondante il rilascio del permesso in sanatoria. La disciplina regionale contestata, osserva la Regione, non contiene alcuna deroga al dettato dell'art. 11 delle preleggi, né vi sarebbero ragioni per discostarsi dal principio generale del tempus regit actum nel valutare la possibilità di assentire un intervento edilizio attratto alla disciplina derogatoria prevista dalla legge n. 19 del 2009 alla luce della disposizione censurata: la conformità andrà in coerenza verificata guardando alla legislazione vigente al momento della realizzazione dell'opera ed a quello della domanda in sanatoria, mentre saranno da ritenersi indifferenti le modifiche normative apportate al tenore originario della legge in questione, ove successive alla data di esecuzione dell'opera.

Per la Regione Campania la novità della disposizione censurata rispetto al tenore previgente consisterebbe, dunque, nella possibilità di sanare unicamente le difformità formali realizzate successivamente alla entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2009, in coerente attuazione dei parametri statali evocati dal Governo.

11.2.– Sarebbe infondata anche la censura prospettata nei confronti della stessa disposizione in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., potendo i Comuni risalire al momento di esecuzione dell'opera e dunque alla individuazione della normativa vigente all'epoca grazie al contenuto della richiesta del permesso di costruire in sanatoria, la quale presuppone la puntuale indicazione della data di inizio e conclusione dei relativi lavori.

11.3.– Infine, avuto riguardo alla questione promossa con riferimento all'art. 21, comma 1, lettera d), della legge regionale impugnata, si prospetta l'inammissibilità della censura per la assoluta indeterminatezza dell'assunto, e, in subordine, l'infondatezza della stessa atteso che la disposizione impugnata appare coerente alla possibilità del controllo delle informazioni offerte dall'interessato garantita dalla stessa normativa statale evocata dal Governo a supporto della denuncia di incostituzionalità mediante l'esplicito richiamo all'art. 71 del d.P.R. n. 445 del 2000.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), e 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), disposizioni ritenute in contrasto con gli artt. 3, 9, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere e), l), s), e terzo, e 120 della Costituzione.

2.– Nelle more del giudizio, il ricorrente, con delibera assunta dal Consiglio dei ministri il 9 novembre 2016, ha rinunciato alla questione di legittimità costituzionale in oggetto limitatamente agli artt. 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, e 22, comma 4, lettera a), della legge regionale impugnata, in ragione della intervenuta abrogazione delle citate disposizioni ad opera della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22 (Legge annuale di semplificazione 2016 – Manifattur@ Campania: Industria 4.0).

La Regione ha depositato una nota contenente l'accettazione della rinuncia, deliberata dalla Giunta regionale nella seduta del 13 dicembre 2016.

Con riferimento alle citate disposizioni, dunque, va dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale.

3.– L'oggetto del giudizio risulta in conseguenza limitato alle sole questioni relative alle disposizioni di cui agli artt. 8 e 21, comma 1, lettera d), della legge regionale impugnata.

4.– Ad avviso del Governo, l'art. 8 della legge regionale in disamina violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché in contrasto con i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia «governo del territorio» quali, in particolare, quelli stabiliti dall'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)» (di seguito, TUE) e dal comma 10 dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Il citato art. 8, secondo quanto addotto nel ricorso, sarebbe inoltre in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

5.– L'art. 8 della legge regionale n. 6 del 2016 incide, modificandone parzialmente il contenuto, sulla legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), attuativa del programma nazionale meglio noto con il sintagma «Piano Casa», delineato dall'Intesa raggiunta dalla Conferenza unificata Stato Regioni del 31 marzo 2009.

La disposizione censurata, in particolare, costituisce l'ultimo degli interventi di modifica sopravvenuti nel tempo relativi alla citata disciplina regionale, la quale contiene alcune misure premiali (sostanzialmente ampliamenti volumetrici e di superficie: art. 1, comma 2), in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, legate ad interventi edilizi funzionali a garantire la realizzazione di determinati obiettivi di massima (quelli precisati dal comma 1 dell'art. 1).

5.1.– Avuto riguardo alla detta disposizione, il ricorso rassegna un'esposizione argomentativa sostanzialmente suddivisa in due parti.

In una prima parte, il Governo si limita a descrivere alcune delle modifiche alla disciplina sul «Piano Casa» della Regione Campania apportate dall'art. 8 in oggetto.

In particolare, si fa riferimento sia ad alcune misure incentivanti già presenti nella struttura della legge regionale n. 19 del 2009 (segnatamente quelle previste dall'art. 4, comma 2, lettera g, nonché dall'art. 6-bis, comma 4, e dall'art. 7, commi 5 e 8-bis), rispetto alle quali viene individuata nella entrata in vigore della legge della Regione Campania 18 gennaio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016 - 2018 della Regione Campania – Legge di stabilità regionale 2016», la data di relativa applicabilità (in ragione di quanto dettato con il comma 1, lettere b, e, f, g dell'art. 8 in oggetto); sia alla modifica della disciplina dettata dall'art. 7-bis (Recupero dei complessi produttivi dismessi) della legge regionale del 2009, così come introdotta dal comma 1, lettera h), sempre dell'art. 8 della legge impugnata.

5.2.– Posta tale premessa, il Governo censura esclusivamente il comma 1, lettera l), dell'impugnato art. 8, che ha sostituito il comma 4-bis dell'art. 12 della legge regionale n. 19 del 2009.

La norma oggi sostituita da quella censurata così recita: «[...] 4-bis. Le disposizioni di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 si applicano anche agli interventi previsti dalla presente legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, ma che risultano conformi alla stessa legge sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda».

5.2.1.– Ad avviso del Governo tale previsione sarebbe in conflitto con l'art. 36 del TUE, disposizione cui la Corte (con la sentenza n. 101 del 2013) ha già riconosciuto natura di principio fondamentale nella materia «governo del territorio», nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria alla riscontrata presenza del requisito della cosiddetta «doppia conformità», cioè della conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria.

Secondo la tesi del ricorrente, esplicitata con maggiore precisione nella memoria, la disposizione censurata richiede la conformità dell'opera «alla stessa legge» (ossia la legge regionale n. 19 del 2009) e non «[...] alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda», così come previsto dal parametro interposto all'uopo evocato. Consentirebbe, dunque, di sanare opere conformi alla citata disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione. Si darebbe luogo, nella sostanza, ad una sanatoria surrettizia, trasformando in abusi “formali” le violazioni sostanziali della disciplina urbanistica ed edilizia vigente all'epoca delle relative opere. Ciò, peraltro, in ulteriore immediato contrasto con il disposto di cui all'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, che esclude, per gli immobili abusivi, le misure di premialità previste dalle leggi regionali ricomprese, come quella della Regione Campania n. 19 del 2009, nel citato programma nazionale denominato «Piano Casa».

5.2.2.– Il ricorrente sostiene, inoltre, che, a seguito delle diverse modifiche sopravvenute nel tempo rispetto all'originario impianto della legge regionale n. 19 del 2016, le amministrazioni comunali si troveranno nella condizione di non essere in grado di verificare la data di effettiva esecuzione dei singoli interventi edilizi ricompresi nell'ambito di previsione del «Piano Casa» adottato dalla Regione convenuta. Ciò renderebbe in concreto inapplicabile il principio fondamentale espresso dall'art. 36 del TUE, così da porre la disciplina regionale censurata comunque in conflitto con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa, per la sostanziale impossibilità di risalire alla normativa vigente alla data di realizzazione delle opere.

Di qui la denunciata violazione anche degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost.

6. – Occorre preliminarmente individuare l'oggetto effettivo della questione da scrutinare, per il vero non coincidente con il portato letterale del petitum all'uopo articolato.

Come evidenziato dalla Regione convenuta, intestazione e conclusioni esposte nel ricorso attingono l'art. 8 della legge regionale impugnata nel suo integrale dettato, senza distinguere tra le diverse disposizioni delle quali lo stesso si compone.

La lettura complessiva del ricorso rende, tuttavia, evidente che il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato esclusivamente il citato comma 1, lettera l), del detto art. 8. I riferimenti ad altre disposizioni dell'impugnato articolo sono stati infatti svolti, come sopra precisato, in funzione meramente descrittiva delle diverse modifiche (o meglio di alcune di esse) apportate alla legge regionale n. 19 del 2009. Essi non valgono quindi ad estendere, oltre tale perimetro, la questione sollevata, ma hanno chiara e mera valenza paradigmatica delle possibili derive interpretative correlate alla modifica dell'art. 12, comma 4-bis, della citata legge regionale n. 19 del 2009 apportata dalla disposizione censurata.

7.– Così delimitato l'oggetto della censura in esito alla ricostruzione interpretativa dell'effettivo contenuto del ricorso (sentenze n. 61 del 2011 e n. 299 del 2010), cade l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione in parte qua; emerge, al contempo, la fondatezza nel merito della illegittimità costituzionale addotta dal Governo ricorrente.

7.1.– Questa Corte ritiene – per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. 98 del 2013) – di dovere esaminare anzitutto l'eccepta lesione degli artt. 3 e 97 Cost.

7.2.– Avuto riguardo ai detti parametri, va rimarcato che la formulazione letterale della disposizione censurata può prestarsi a dubbi interpretativi in ordine al rispetto del requisito della «doppia conformità» imposto dalla disciplina statale di riferimento, così da determinare potenziali incertezze nell'azione amministrativa diretta alla verifica della legittimità degli interventi edilizi ricompresi nell'ambito della normativa di favore prevista dal «Piano Casa» della Regione convenuta.

Al riguardo va infatti ricordato che questa Corte (con la sentenza n. 101 del 2013) ha desunto dall'art. 36 del TUE il richiamato principio fondamentale in forza del quale è possibile ottenere un permesso in sanatoria solo se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

7.2.1.– È ben vero che la norma contiene un espresso riferimento all'art. 36 del TUE e che ne ribadisce, richiamandolo, il contenuto. Al contempo, tuttavia, la disposizione censurata si differenzia sensibilmente dal tenore letterale dello stesso in termini tali da favorirne possibili letture alternative non necessariamente in linea con il concetto della «doppia conformità», così come cristallizzato da questa Corte con il precedente già citato.

Più precisamente, la disciplina regionale si distanzia dal segnalato parametro interposto laddove afferma che l'opera deve essere conforme «alla stessa legge» (ossia alla legge regionale n. 19 del 2009), in luogo della prescrizione, dettata dalla norma statale, secondo cui essa deve essere conforme «alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente [...] sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda». Peraltro, tale modifica del tenore letterale dell'art. 36 del TUE, pur espressamente richiamato e parzialmente riprodotto, è effettuata dalla norma censurata senza ragionevoli giustificazioni.

Queste differenze di contenuto finiscono per incidere sul nucleo della previsione statale: in particolare, la mancata espressa precisazione, che deve comunque farsi riferimento alla disciplina «vigente» alla data di realizzazione dell'intervento, rappresenta un elemento testuale di differenziazione potenzialmente in grado di indurre l'interprete a ritenere che siano sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione.

7.2.2.– Vero è che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non ogni incoerenza o imprecisione di una norma può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità (sentenze n. 86 del 2017 e n. 434 del 2002). Nondimeno, la stessa è invece censurabile, alla luce del principio di razionalità normativa, qualora la formulazione della stessa sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (vedi anche la sentenza n. 10 del 1997) o ambigue (sentenza n. 200 del 2012), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione.

7.2.3.– D'altro canto questa Corte ha già chiarito che, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, giudizio concreto e senza parti necessarie, «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili» (sentenza n. 412 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 3 del 2016) o «prospettate in termini dubitativi o alternativi» (sentenza n. 189 del 2016). Orientamenti, questi, che sebbene elaborati in riferimento ai requisiti di ammissibilità, servono altresì ad evidenziare che nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano

ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative (sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003).

Si è parimenti affermato, con riferimento anche all'impugnativa regionale, che possono risultare costituzionalmente illegittime «per irragionevolezza [...] norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia» (sentenza n. 160 del 2016).

Ciò vale, a maggior ragione, nel caso in cui l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale. In questa ipotesi, l'esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale: lungi dal tradursi in un mero inconveniente di fatto, l'eventuale distonia interpretativa, contraddittoria rispetto alla norma statale, costituisce conseguenza diretta della modalità di formulazione della disposizione, che deve essere dichiarata, dunque, costituzionalmente illegittima.

7.2.4.– Di qui la illegittimità costituzionale della norma impugnata, con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui si differenzia dall'art. 36 del TUE. Al vulnus riscontrato può in coerenza ovviarsi incidendo sulla disposizione scrutinata, nella parte in cui fa riferimento alla «stessa legge» (la n. 19 del 2009 della Regione Campania) quale parametro per i permessi in sanatoria da assentire ex art. 36 TUE, anziché al disposto di quest'ultima norma laddove si richiama «alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente».

7.3.– Resta assorbita l'ulteriore censura rivolta nei confronti della stessa disposizione in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

8.– In riferimento alla questione avente ad oggetto l'art. 21, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 6 del 2016, il ricorrente deduce che tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 44-bis del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. avuto riguardo alla materia della «tutela e sicurezza del lavoro».

8.1.– La norma impugnata prevede che, per attivare azioni di contrasto al lavoro nero nel comparto delle costruzioni e al fine di promuovere la sicurezza nei cantieri, per i lavori edili privati oggetto di permesso di costruire, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), denuncia di inizio attività (DIA), comunicazione inizio lavori (CIL) o comunicazione inizio lavori asseverata (CILA), il direttore dei lavori è tenuto «[...] a trasmettere allo Sportello unico dell'edilizia (SUE), all'inizio e alla fine dei lavori, il DURC dell'azienda esecutrice, attestante la sua regolarità contributiva e le avvenute comunicazioni di inizio e di fine lavori effettuate agli enti previdenziali, assicurativi e infortunistici e alla Cassa edile competenti per territorio.»

8.2.– Ad avviso del Governo, per effetto di tale previsione si farebbe gravare sulla direzione dei lavori un'incombenza che, ai sensi della legislazione statale, compete alla pubblica amministrazione procedente. Il citato art. 44-bis stabilisce, infatti, che «le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'art. 71, dalle pubbliche amministrazioni procedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore».

8.3. – La Regione Campania, con le memorie depositate prima della udienza, ha eccepito l'inammissibilità della censura per la genericità della motivazione esposta a fondamento della stessa.

8.4.– L'eccezione è fondata.

8.4.1.– Secondo quanto costantemente affermato da questa Corte, il ricorso in via principale deve contenere «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a

indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (ex plurimis, sentenza n. 251 del 2015, che richiama anche le sentenze n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015).

Nella specie la censura, oltre che generica ed assertiva nei suoi tratti essenziali, è anche oscura perché non coerente con il parametro evocato.

8.4.2.– Il ricorso non esplicita le ragioni a conforto del denunciato contrasto della norma impugnata con la disciplina statale, con riguardo alla materia «tutela e sicurezza del lavoro». Gli unici argomenti svolti prospettano, infatti, esclusivamente il maggior onere, rispetto alla acquisizione d'ufficio, della trasmissione del «documento unico della regolarità contributiva» (DURC) da parte del direttore dei lavori; senza che, in nessun modo ed in nessun punto siano esplicitati i motivi per i quali tale adempimento inciderebbe sulla «tutela e sicurezza del lavoro», pregiudicandola.

La natura ed il valore di principio fondamentale nella materia della «tutela della salute e sicurezza del lavoro» da ascrivere all'art. 44 del d.P.R. n. 445 del 2000 sono, inoltre, affidati ad una deduzione meramente assertiva ed in nessun modo argomentata, a prescindere dalla considerazione, pur rilevante, che l'onere stabilito dalla norma regionale può implementare il livello di tutela.

8.4.3.– Non va trascurato, infine, che il ricorso difetta, in parte qua, del necessario confronto con il quadro normativo offerto dalla specifica normativa di settore, dando così corpo ad una ulteriore ragione di inammissibilità della relativa censura (ex plurimis, sentenza n. 60 del 2017).

In particolare, nel ricostruire la normativa di riferimento, il Governo ha ommesso di considerare il disposto di cui all'art. 90 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro) che, al comma 9, impone o al committente, o al responsabile dei lavori edili privati, presi in considerazione dalla norma censurata, non solo la verifica della idoneità tecnico professionale della impresa esecutrice dei lavori anche tramite l'obbligatoria acquisizione del DURC (lettera a), ma anche la trasmissione di quest'ultimo documento all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori (lettera c), pena la sospensione di efficacia del titolo abilitativo (ai sensi del comma 10).

Di qui l'inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), come sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), nella parte in cui fa riferimento «alla stessa legge» anziché «alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera d), della legge della Regione Campania n. 6 del 2016, promossa, in riferimento all'art 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi dal 3 al 6, dell'art. 19, comma 10, e dell'art. 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania n. 6 del 2016, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.