

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

RICORSO 10 agosto 2018, n. 49

Declaratoria di illegittimità costituzionale L.R. n. 22/2018.

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Ct. 30217/18 (Avv. De Bellis)

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE**RICORSO EX ART. 127 DELLA COSTITUZIONE**

per

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12

contro

la REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore, con sede in Bari (70100-BA), Lungomare N. Sauro 33

PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

degli artt. 2 e 3 della Legge Regionale 11.6.2018, n. 22, nella parte in cui ricomprendono tra gli enti beneficiari della legge *"le imprese sociali, incluse le cooperative sociali"*, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 2.8.2018.

* * *

Sul B.U.R. Puglia n. 80 del 15.6.2018 è stata pubblicata la L.R. 11 giugno 2018 n. 22, recante *"Norme sulla concessione in comodato d'uso di immobili, regionali a Enti no-profit che operano in campo socio-sanitario"*.

All'art. 1 (*"Finalità"*) la L.R. precisa che:

La Regione Puglia, ai sensi degli articoli 2 e 3, secondo comma, 4, secondo comma, e 9 e 18 della Costituzione della Repubblica italiana, e ai sensi del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106), e della normativa regionale in materia di organizzazioni di volontariato e di associazioni di promozione sociale, nonché dell'articolo 13 della legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), riconosce il valore sociale e la funzione delle attività svolte dagli enti del Terzo settore come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale e di ricerca etica e spirituale.

* * *

L'art. 2 (*"Oggetto"*) dispone che:

In attuazione delle finalità indicate all'articolo 1 e nell'esercizio delle facoltà previste per la Regione nel D.Lgs. n. 117/2017 e della normativa regionale di riferimento, la Regione Puglia individua i beni di proprietà regionali, non occupati e non già finalizzati ad altri usi, per i quali le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e gli altri enti del Terzo settore, che svolgano attività nel settore

sociosanitario, socioeducativo e socioassistenziale, possono presentare istanza di comodato d'uso, per l'utilizzo degli stessi immobili per le finalità statutarie e in coerenza con i fabbisogni delle comunità locali e con le programmazioni sociale e sanitaria di livello regionale e territoriale.

L'art. 3 ("Definizioni") prevede infine che:

Ai fini della presente legge, e ai sensi dell'articolo 4 comma 1 del D.Lgs. n. 117/2017, si definiscono enti del Terzo settore cui sono estesi gli obiettivi di cui all'articolo 2, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, gli oratori di cui alla legge regionale 5 luglio 2016. n. 17 (Riconoscimento, valorizzazione e sostegno della finzione socioeducativa delle attività di oratorio).

* * *

Orbene, ritiene il Presidente del Consiglio che quest'ultima disposizione, in combinato disposto con il precedente art. 2, si ponga in contrasto con l'art. 117 secondo comma lettera e) Cost. in tema di "tutela della concorrenza" riservata alla competenza esclusiva dello Stato, laddove ricomprende tra i soggetti beneficiari della legge "le imprese sociali, incluse le cooperative sociali".

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

La disposizione impugnata si pone in contrasto in particolare con l'art. 71, comma 2, primo periodo, del D.Lgs. n. 117/2017 (recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106") il quale così dispone:

«Lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La cessione in comodato ha una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile».

* * *

Come si vede, la norma nazionale esclude espressamente tra i possibili soggetti beneficiari della utilizzazione gratuita di beni degli enti territoriali, le "imprese sociali".

Il motivo della esclusione deriva dal fatto che nonostante le loro finalità sociali, tali imprese operano comunque all'interno di un mercato concorrenziale, con la conseguenza che la concessione a tali soggetti di un'agevolazione (quale certamente è l'attribuzione in comodato d'uso di un immobile) sarebbe idonea ad incidere sulla concorrenza nei confronti di altre imprese alle quali tale possibilità non è consentita.

Ciò emerge chiaramente anche dalla relazione illustrativa al D.Lgs n. 117/2017, dove si precisa che

«L'articolo 71 ripropone estendendo i relativi benefici a tutti gli enti del Terzo settore di cui alla legge 106/2016 e al presente decreto legislativo, con l'eccezione delle imprese sociali in ragione della specificità di queste ultime e per evitare situazioni distorsive della concorrenza con le altre tipologie di imprese, alcune disposizioni già in vigore. In particolare, il comma 1 corrisponde al comma 4 dell'art. 32 della legge 383/2000. che consente alle APS di svolgere le proprie attività istituzionali presso le proprie sedi e i locali a disposizione senza previo cambio di destinazione d'uso. La ratio è consentire lo svolgimento delle attività istituzionali di interesse generale presso la propria sede anche temporanea, indipendentemente dalla destinazione urbanistica dei locali stessi; naturalmente tali attività, comunque di tipo istituzionale, non devono avere carattere produttivo. I commi 2 e 4 estendono a tutti gli enti del terzo settore (sempre con esclusione delle

imprese sociali) i benefici già previsti rispettivamente dai commi 1 (per le sole associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato) e 5 (per le sole APS) del citato articolo 32 della legge 383/2000, consentendo rispettivamente agli enti del terzo settore, per lo svolgimento delle rispettive attività istituzionali, di ottenere in comodato dallo Stato, dalle Regioni e Province autonome e dagli enti locali beni immobili e mobili di proprietà delle stesse ma non utilizzati (ponendo a carico degli enti comodatari l'onere di effettuare sull'immobile, a propria cura e spesa, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile); nonché di accedere alle forme di agevolazione e alle facilitazioni previste per i privati (ad esempio alle forme di credito edilizio agevolato previsto dalla normativa nazionale e regionale) in caso di costruzione o manutenzione conservativa e straordinaria, di adeguamento alle disposizioni in materia di sicurezza, delle strutture e degli edifici da utilizzare per lo svolgimento delle attività istituzionali. Ciò, naturalmente, a parità di condizioni con gli altri soggetti privati e nel limite delle risorse finanziarie comunque disponibili.

Anche in questo caso la ratio è quella di estendere (fatta la suddetta eccezione delle imprese sociali) a tutti gli enti del terzo settore, disciplinati congiuntamente, forme di benefici finora rinvenibili in disposizioni specifiche riferite solo ad alcune tipologie di esse (prevalentemente le associazioni di promozione sociale e in alcuni casi le organizzazioni di volontariato), in considerazione del particolare riconoscimento del valore sociale delle attività svolte dagli enti del terzo settore nel loro complesso.

Infine, il comma 3 si propone di coordinare la normativa già esistente in materia di concessione di immobili demaniali culturali a soggetti privati a canone agevolato per finalità di restauro e apertura alla pubblica fruizione (art.3- bis del decreto-legge n.351/2001 e art.1, commi 303, 304 e 305 della legge n. 311/2004), incentrata sul principio di solidarietà, con la disciplina del partenariato pubblico-privato introdotta dal nuovo codice dei contratti pubblici (art. 151, comma 3 del d.lgs. n.50/2016). Tale disciplina introduce procedure semplificate di scelta del partner finalizzate alla valorizzazione degli immobili culturali demaniali, e appare particolarmente opportuna laddove il partner sia un ente del Terzo settore. Si prevede che le concessioni in parola siano assegnate per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni».

* * *

Ad ulteriore conferma di quanto detto, il D.Lgs. 3.7.2017, n. 112 (recante "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera e) della legge 6 giugno 2016, n. 106"), al fine di evitare di incorrere in violazioni delle regole europee in tema di aiuti di Stato, all'art. 18 ("Misure fiscali e di sostegno economico") prevede espressamente al comma 9

che:

«L'efficacia delle disposizioni del presente articolo e dell'articolo 16 ["Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali"] è **subordinata, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali**».

* * *

Appare dunque evidente come la disciplina delle agevolazioni alle imprese sociali, realtà economiche che operano sul mercato¹, rientri nella competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi del citato art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. e non potevano dunque le disposizioni impugnate disporre in modo diverso rispetto a quanto previsto dalla norma interposta (il citato art. 71 comma 2 del D.Lgs. n. 117/2017).

Da ciò la illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate.

¹ L'art. 1 comma 1 del citato D.Lgs. n. 112/2017, definisce imprese sociali quelle che "esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività".

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare gli articoli 2 e 3 della Legge della Regione Puglia 11.6.2018, n. 22, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 2.8.2018.

Roma, 10 agosto 2018

Gianni DE BELLIS
AVVOCATO DELLO STATO