

Sentenza 11 luglio 2012 , n. 179

Materia: Ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regioni Valle D'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, Liguria, Puglia

Oggetto: Art. 49, c. 3°, del decreto legge 31/05/2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30/07/2010, n. 122 (n.b. art.14 quater comma 3 legge 241/1990)

Esito: parziale fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 quater, comma 3 della Legge 241/1990, come sostituito dall'art. 49, comma 3, lettera b) del Dl 78/2010 che contiene la procedura per risolvere il dissenso fra più amministrazione nell'ambito della conferenza di servizi.

In particolare la norma è dichiarata illegittima nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

La Corte affronta nell'iter logico della motivazione anche argomentazioni in materia di principi sulla natura delle norme in materia di conferenza di servizi e sulla loro attinenza ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Partendo dalla definizione della natura della conferenza di servizi come modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti, la Corte ricorda come la giurisprudenza evidenzia che tale strumento consente l'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti da un procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze, posto che ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore .

Secondo la Corte risulta agevole desumere come esista un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa; ma sempre secondo la Corte è ugualmente agevole escludere che l'intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all'interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei

settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali).

La qualificazione della disciplina inerente alla conferenza di servizi, quale disciplina attinente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, risulta contraddetta dal contenuto della medesima. Essa, infatti, lungi dal determinare uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost., assolve al fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, (quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio), in modo da soddisfare l'esigenza, diffusa nell'intero territorio nazionale, di uno svolgimento della stessa il più possibile semplice e celere.

Il soddisfacimento di una simile esigenza unitaria giustifica, pertanto, l'attrazione allo Stato, per ragioni di sussidiarietà, sia dell'esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale, ma deve obbedire alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale, fra le quali la Corte ha sempre annoverato la presenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, si è affermato che l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa e che tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti.

Ove l'intervento unilaterale dello Stato viene prefigurato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale.

La previsione che il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, non può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, "il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate", senza che siano previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.