CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **348/1993** (ECLI:IT:COST:1993:348)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **20/04/1993**; Decisione del **11/06/1993**
Deposito del **28/07/1993**; Pubblicazione in G. U. **04/08/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19862 19863 19864 19865**
Atti decisi:

N. 348

SENTENZA 11 GIUGNO-28 LUGLIO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 12, 15, 16 e 17, del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35, recante (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica), promossi con ricorsi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento, notificati il 28 febbraio 1992, depositati in cancelleria il 3, 5 e 9 marzo 1992 ed iscritti ai nn. 23, 24 e 25 del registro ricorsi 1992;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 20 aprile 1993 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avv. Renato Fusco per la Regione Friuli-Venezia Giulia, l'avv. Alberto Predieri per la Regione Emilia-Romagna, l'avv. Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'avv. dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con il ricorso n. 23 del 1992 la Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia le disposizioni contenute nei commi 16 e 17 dell'art. 2 del decreto-legge 5 dicembre 1991 n. 386 (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica), convertito nella legge 29 gennaio 1992 n. 35, come lesive della sfera di competenza assegnata alla regione dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale di autonomia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1) e dalle norme di attuazione (non espressamente indicate).

Il detto art. 2 traccia uno schema procedimentale semplificato per l'alienazione dei beni immobili dello Stato e per la gestione di quelli suscettibili di gestione economica. Al comma 15 stabilisce, per tale finalità, che il Ministro delle finanze convoca una "conferenza" cui partecipano tutti i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici "comunque tenuti ad adottare atti di intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla-osta previsti da leggi statali o regionali".

I commi 16 e 17 disciplinano compiti, attività e relative procedure, della conferenza ed in particolare:

a) il comma 16 prevede che essa - nel valutare "i programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione dei beni immobili" e gli "eventuali progetti esecutivi" - può apportarvi, ove occorra, "le opportune modifiche senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni per quanto concerne gli interventi dell'ente locale, in deroga a quanto stabilito dall'art. 27, comma 5, della legge 8 giugno 1990 n. 142".

La previsione sarebbe lesiva della sfera di competenze della regione nelle materie in cui incidono le "ulteriori deliberazioni", perché avrebbe l'effetto di abrogare le norme regionali che quelle "ulteriori deliberazioni" prescrivono, con conseguente intromissione dello Stato in spazi amministrativi e normativi riservati alla regione, specie in materia urbanistica, per la quale l'art. 32 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52 sulla pianificazione territoriale e urbanistica prevede, per la variante al piano regolatore generale, una serie di adempimenti di vari organi comunali e regionali molto articolata e puntuale. Di tali adempimenti ben poco rimarrebbe, una volta che venga applicato il detto comma 16, che espressamente esclude le "ulteriori deliberazioni".

b) il comma 17 stabilisce che "l'approvazione assunta all'unanimità", da parte della conferenza, dei programmi di alienazione, gestione e valorizzazione dei beni immobili e degli eventuali progetti esecutivi:

sostituisce, ad ogni effetto, tutti gli atti di partecipazione al procedimento amministrativo (intese, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta etc.) previsti da leggi statali o regionali;

comporta, per quanto occorra, "variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali .. senza necessità di ulteriori adempimenti".

La illegittimità costituzionale di entrambe le previsioni sarebbe determinata sia dal fatto

che il legislatore statale trasferisce a una conferenza (pur se vi partecipi un rappresentante regionale) poteri che sono propri della regione, attribuendo alle deliberazioni dell'organo di nuova istituzione valenza sostitutiva di prescrizioni imposte da leggi regionali; sia perché l'"approvazione" dei programmi, senza necessità di ulteriori adempimenti, comporta la disapplicazione delle leggi della regione che hanno disciplinato le materie oggetto dei programmi anzidetti e rappresenta una invasione della sfera di attribuzioni costituzionalmente ad essa riservata.

1.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia respinto.

La difesa dello Stato sostiene l'infondatezza della prima doglianza, relativa al comma 16 dell'art. 2, in quanto non si avrebbe la lamentata abrogazione delle norme regionali che prescrivono "le ulteriori deliberazioni", ma al contrario esse conserverebbero integra la loro vigenza, essendosi la disposizione denunziata limitata a prevedere una circoscritta "semplificazione amministrativa" (cfr.art. 14 della legge 7 agosto 1990 n. 241) per la "valutazione" e l'"approvazione" di programmi e progetti esecutivi che riguardano unicamente "beni patrimoniali dello Stato" (art. 2, comma 1), nei confronti dei quali la regione non potrebbe rivendicare proprie competenze. Non vi sarebbe neppure la denunciata ingerenza dello Stato nelle funzioni amministrative proprie della regione, dal momento che le "ulteriori deliberazioni" riguardano solo gli "interventi dell'ente locale" e non della regione, che non è certo legittimata a dolersi di una normativa concernente l'autonomia comunale. Dovrebbe poi ritenersi infondata anche la seconda doglianza, relativa al comma 17 dell'art. 2, che concerne l'istituto della conferenza già disciplinato dal menzionato art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e la cui previsione, ai sensi dell'art. 29, comma 1, di quest'ultima legge, esprime un principio generale dell'ordinamento giuridico, da valere come limite anche per le legislazioni delle regioni a statuto speciale nelle materie di competenza esclusiva.

2.1. - Con il ricorso n. 24 del 1992, la regione Emilia-Romagna denunzia anch'essa l'art. 2 della legge statale sopra ricordata, in particolare nei commi 12, 15, 16 e 17, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione.

Dopo aver rilevato che tutto il sistema procedimentale introdotto da questo articolo è caratterizzato da una consecuzione non molto ordinata, la ricorrente sostiene, con argomenti in parte analoghi a quelli già esaminati per il precedente ricorso n. 23 del 1992, che le norme impugnate violerebbero le competenze regionali perché:

a) sostituiscono alle competenze proprie di organi collegiali regionali, in materia di strumenti urbanistici e piani regionali, la competenza di un rappresentante della regione, che, quale che sia la sua carica (presidente di giunta o di consiglio, assessore, etc.), non ha istituzionalmente la capacità di concentrare in sé la potestà decisionale regionale, come disciplinata dallo statuto e dalle leggi della regione;

b) utilizzano il metodo delle "conferenze che decidono all'unanimità", che, pur giustificato in passato da urgenze particolari (vedi legge n. 205 del 1989 sugli interventi strutturali per le opere interessate dai campionati mondiali di calcio 1990), non lo sarebbe nel caso di specie, in cui nessun termine è previsto né per l'alienazione dei beni né per la loro valorizzazione, e si sarebbe dovuto perciò fare ricorso alle competenze ordinarie previste dall'ordinamento regionale;

c) recano una disciplina derogatoria rispetto alle previsioni contenute nella legge n. 142 del 1990, in violazione dell'art. 128 della Costituzione e della norma interposta costituita dall'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 142 cit., secondo la quale "ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni". Non potendo

dunque una legge speciale sostituire una normativa di carattere generale, che per la Costituzione è la sola abilitata a regolare i rapporti fra lo Stato, le regioni e gli enti locali, ne deriva la lesione delle competenze regionali quali espressamente riconosciute dagli artt. 3 e 27 della legge n. 142 del 1990.

d) il comma 12 sarebbe del pari lesivo perché, prevedendo che per le valutazioni urbanistiche il comitato tecnico sia integrato dal sindaco del comune e dal rappresentante all'urbanistica della regione nel cui territorio sono dislocati i beni immobili, avrebbe "attribuito funzioni consultive ad un assessore regionale".

2.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri. L'Avvocatura generale dello Stato deduce l'infondatezza di tutti i motivi del ricorso, con argomentazioni analoghe a quanto sostenuto per la precedente impugnativa (reg. ric. n. 23 del 1992), ed osserva che l'invocato art. 1, comma 3, della legge n. 142 del 1990 non è norma interposta rispetto all'art. 128 della Costituzione, limitandosi esso a prevedere solo una "fissità", peraltro relativa, delle altre disposizioni della legge medesima, senza considerare poi che questa asserita "norma interposta" prevede proprio la "espressa modificazione" e quindi anche la possibilità di deroga, purché essa sia, come nel caso, espressa.

La difesa dello Stato sostiene poi che la legge denunciata, per gli interessi coinvolti e l'incidenza nelle strutture economiche, reca norme di riforma economico-sociale, che operano come limite alle competenze regionali.

Quanto infine alla partecipazione, prevista dal comma 12, di un rappresentante regionale al comitato tecnico, l'Avvocatura obietta che spetta al legislatore statale disciplinare la provvista dei componenti di un organo dello Stato, quale è quello in esame.

3.1. - Con il ricorso n. 25 del 1992 anche la Provincia autonoma di Trento ha impugnato i commi 15, 16 e 17 dell'art. 2 della legge in questione per motivi analoghi a quelli dei ricorsi già illustrati, adducendo la violazione degli artt. 8, nn. 3, 5 e 6; 9 n. 10; e 16 dello Statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle relative norme di attuazione (non espressamente indicate).

Osserva la ricorrente che la prevista conferenza - abilitata a decidere definitivamente sui programmi e progetti esecutivi, con poteri di modifiche in deroga al procedimento di cui all'art. 27, comma 5, della legge n. 142 del 1990 e le cui deliberazioni, da assumere nel termine di 15 giorni dalla sua convocazione, sostituiscono "ad ogni effetto" gli atti di intesa, i pareri, etc. previsti dalle leggi - è molto più di quello che dovrebbe essere, e cioè uno strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione tra Stato e provincia autonoma.

Il procedimento indicato, infatti, non consente un serio ed efficace esercizio delle competenze provinciali sia perché in ogni caso il termine (quindici giorni) è troppo breve, specie per le deliberazioni di particolare complessità, sia perché nessuna incidenza a tutela dell'autonomia della provincia può attribuirsi alla partecipazione di un suo rappresentante in seno alla conferenza. Se infatti le competenze della provincia nella materia sono affidate dal suo ordinamento ad organi collegiali, è evidente l'inidoneità di tale partecipazione individuale a sostituire l'esercizio di competenze di quegli organi; se poi sono competenze esercitabili da parte di organi monocratici, la sede "contestuale" della conferenza e la eccessiva brevità del termine non consentono né l'osservanza delle procedure interne previste, né l'assunzione di determinazioni che riflettano la volontà della provincia e siano in grado di sostituire adeguatamente l'esercizio ordinario delle competenze di questa.

Né va dimenticato che la facoltà, attribuita sempre alla conferenza, di modificare d'ufficio i programmi e i progetti fa sì che questa possa esser chiamata a pronunziarsi "definitivamente" su atti diversi da quelli inizialmente ad essa sottoposti: con la prevedibile eventualità che non

si potranno in ogni caso attivare le procedure interne previste e che la provincia non sarà in grado di esercitare le sue potestà di indirizzo, direttiva e controllo sul proprio rappresentante, la cui opinione espressa nella conferenza finirà così per non riflettere adeguatamente la volontà dell'organo provinciale competente.

Non può essere invocato il precedente, rappresentato dalla "conferenza regionale" di cui all'art. 3 della legge 5 giugno 1990, n. 135, concernente gli interventi per la lotta all'AIDS, che la Corte, con la sentenza n. 37 del 1991, ha ritenuto adeguato strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione fra Stato e regioni, perché le differenze sono molteplici.

Difatti, nel caso della legge n. 135 del 1990 cit., la conferenza si esprimeva sulla compatibilità, con le esigenze ambientali, territoriali, paesaggistiche e culturali, di interventi per l'esecuzione di opere pubbliche eccezionalmente urgenti in relazione a un interesse pubblico ben determinato, quello della lotta all'AIDS. Nel caso presente, invece, si tratta di programmi di interventi edilizi e di trasformazione urbanistica, che, se pur attinenti a immobili del patrimonio dello Stato, sono destinati, proprio per effetto dei programmi da approvare, ad essere alienati a privati o affidati a questi per una gestione di tipo imprenditoriale: destinati, dunque, non al diretto soddisfacimento di interessi pubblici, ma a fini tipicamente privati, residuando l'interesse dello Stato solo nell'acquisizione dei proventi dell'alienazione o della gestione del bene.

Se dunque per la lotta all'AIDS, e per le opere pubbliche ad essa destinate, si può ammettere la semplificazione dei procedimenti e la sostituzione dell'esercizio ordinario delle competenze con l'attività di un organo misto, altrettanto non può farsi nel caso di beni destinati ad esser utilizzati da privati per scopi tipicamente privatistici. Inoltre, per la legge sull'AIDS, gli interventi erano tipizzati e circoscritti (costruzione o ristrutturazione di edifici ospedalieri) e quindi il procedimento semplificato e derogatorio poteva configurarsi come strumento idoneo, mentre nel caso di specie i programmi e i progetti da approvare possono essere i più vari e la conferenza è chiamata ad esaminare le problematiche tecniche, edilizie e urbanistiche le più diverse; il che non giustifica più l'alterazione del normale esercizio delle competenze.

Ancora, diversamente da quanto disposto dalla legge sull'AIDS, ove la conferenza è promossa dal Ministro della Sanità "d'intesa con ciascuna Regione", ora l'iniziativa per la convocazione è rimessa esclusivamente al Ministro delle finanze (art. 2, comma 15); infine, mentre l'approvazione da parte della conferenza prevista dalla legge sull'AIDS non aveva effetti di variazione o di deroga rispetto agli strumenti urbanistici, all'uopo (art. 3, comma 3, della legge n. 135 del 1990) richiamandosi l'applicazione delle "disposizioni di cui ai commi primo, quarto e quinto dell'art. 1 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 e successive modificazioni", le norme ora denunciate invece non contemplano alcun ulteriore adempimento dopo l'approvazione della conferenza, che, comportando variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali (art. 2 comma 17), consegue effetti ben più incisivi sulle competenze provinciali.

Per quanto poi riguarda specificamente gli effetti di "deroga automatica" agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali, riconosciuti all'approvazione da parte della conferenza (comma 16), la ricorrente ricorda che l'art. 27 della legge n. 142 del 1990, pur recando una disciplina semplificata in tema di accordo di programma per gli interventi degli enti locali, ne ricollegava comunque gli effetti di variazione sugli strumenti urbanistici e di sostituzione della concessione edilizia esclusivamente all'approvazione dell'accordo con decreto del presidente della regione (o della provincia autonoma), ed alla convalida da parte del consiglio comunale dell'assenso espresso dal sindaco in seno alla conferenza, con ciò salvaguardando l'esercizio delle competenze regionali, o provinciali, oltre che comunali, in ordine al controllo sulla destinazione urbanistica del territorio. Il comma 16 dell'art. 2 denunciato esclude, invece, ogni intervento dell'ente locale e quindi anche ogni possibilità di intervento e di controllo della provincia riguardo alla modifica deliberata dalla conferenza.

Quanto agli effetti dell'approvazione da parte della conferenza, precisati nel comma 17 (e che si sostanziano in una variante "automatica" agli strumenti urbanistici), la ricorrente ne rileva la gravità, partendo da un esempio: se lo Stato decide di vendere un immobile, oggi destinato alla difesa, per farne un albergo o un edificio residenziale, la realizzazione del nuovo insediamento - anche se non è previsto in quell'area dallo strumento urbanistico o addirittura è in contrasto con il piano territoriale provinciale, e anche se è tale da comportare deroghe agli standard urbanistici (così in tema di parcheggi) - sarebbe direttamente consentita dall'approvazione operatane dalla conferenza.

Dunque i programmi e i progetti da questa approvati - non attinenti, come si è detto, a opere pubbliche - avrebbero incondizionata efficacia derogatoria nei confronti delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, la cui variazione sfuggirebbe così ad ogni effettivo controllo della provincia, e perfino dei piani territoriali: sia del piano urbanistico provinciale (artt. 13 e 14 legge provinciale 5 settembre 1991 n. 22), che definisce le direttive, le prescrizioni e i vincoli da osservare nella redazione dei piani subordinati nonché per l'esecuzione degli interventi sul territorio, e che è approvato con legge provinciale (e quindi l'effetto derogatorio attribuito ad un sommario procedimento amministrativo investirebbe addirittura la legge provinciale); sia del piano comprensoriale di coordinamento (artt. 13 e 18 legge provinciale 5 settembre 1991 n. 22, cit.) che, fra l'altro, individua gli insediamenti produttivi, le aree per parcheggi, spazi pubblici etc. e che è approvato dalla giunta provinciale.

Né si obietti - e qui la ricorrente pur richiamando il comma 12, dell'art. 2, non solleva specifica questione di legittimità costituzionale - che l'assessore all'urbanistica della regione nel cui territorio sono dislocati i beni immobili integra, per le valutazioni urbanistiche, il comitato tecnico consultivo, perché tale integrazione è comunque insufficiente a salvaguardare le competenze politico-amministrative e deliberative della provincia; il comitato ha solo poteri consultivi e non interviene nella procedura di approvazione dei programmi e dei progetti, non ha poteri di veto o di condizionamento in tema di compatibilità urbanistica dei programmi e di progetti; la stessa natura "integrativa" della partecipazione dell'assessore fa sì che egli non abbia poteri determinanti nemmeno in ordine alle "valutazioni" urbanistiche sottoposte al comitato; in ogni caso l'assessore provinciale all'urbanistica non avrebbe alcun titolo ad esprimere la volontà della provincia in ordine a deroghe a piani o a strumenti urbanistici, per le quali sono competenti o gli organi amministrativi collegiali (giunta o consiglio) o il legislatore provinciale (approvazione del piano urbanistico provinciale: art. 34 legge provinciale n. 22 del 1991 cit.).

3.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, riproponendo le stesse considerazioni già espresse a sostegno della infondatezza delle altre due impugnative regionali.

4. - In prossimità dell'udienza di discussione tutte le ricorrenti e l'Avvocatura generale dello Stato hanno presentato memorie, nelle quali hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato alcune disposizioni dell'art. 2 del decreto legge n. 386 del 1991, convertito nella legge n. 35 del 1992, che detta norme per la gestione economica ovvero per la alienazione dei beni patrimoniali dello Stato, prevedendo, una volta individuati detti beni, procedure semplificate per l'approvazione dei programmi e dei progetti esecutivi connessi con le anzidette finalità.

Le norme impugnate sono le seguenti:

a) il comma 12 che prevede che "l'assessore regionale all'urbanistica, nel cui territorio sono dislocati i beni immobili", integra "per le valutazioni urbanistiche" il comitato tecnico-consultivo chiamato ad esprimere pareri sull'attuazione dei programmi di gestione e di vendita degli immobili (solo il ricorso della Regione Emilia-Romagna); b) il comma 15, che istituisce una "conferenza", convocata dal Ministro delle finanze, cui sono chiamati a partecipare i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici comunque tenuti ad adottare atti di intesa, nonché a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta previsti da leggi statali o regionali (solo i ricorsi della Regione Emilia-Romagna e della Provincia di Trento); c) il comma 16, che stabilisce che tale conferenza - nel valutare "i programmi di alienazione, di gestione e di valorizzazione" dei suddetti beni e gli "eventuali progetti esecutivi" - può apportarvi, ove occorra, "le opportune modifiche senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni", con riferimento agli interventi degli enti locali, in deroga all'art. 27, comma 5, della legge n. 142 del 1990 (tutti i ricorsi); d) il comma 17, che prevede che "l'approvazione assunta all'unanimità", da parte della conferenza, degli indicati programmi e dei progetti esecutivi, da un canto sostituisce, ad ogni effetto, tutti gli atti di partecipazione al procedimento amministrativo (intese, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, etc.) previsti da leggi statali e regionali, e dall'altro comporta, per quanto occorra, variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali (tutti i ricorsi).

I parametri che si assumono violati sono diversificati in relazione alla sfera di autonomia di cui si lamenta la lesione, ed in particolare gli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione per la Regione Emilia-Romagna, e gli artt. 8 (nn. 3, 5 e 6), 9 (n. 10) e 16 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, per la Provincia autonoma di Trento.

La illegittimità costituzionale delle norme denunciate deriverebbe dal fatto che:

1) si attribuisce a una "conferenza di servizi" - nella quale la prevista partecipazione di rappresentanti regionali non ha alcuna incidenza ai fini della salvaguardia dell'autonomia regionale - poteri, quelli appunto enunciati nei commi 16 e 17, che limitano la sfera di competenza costituzionalmente riservata in materia di urbanistica e pianificazione territoriale alle regioni, le cui già esistenti discipline possono essere "sostituite" o "variate", cioè disapplicate, in base a una semplice deliberazione della conferenza stessa;

2) la prevista possibilità di deroga all'art. 27, comma 5, della legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali si traduce in una violazione dell'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 142 del 1990 e quindi dell'art. 128 della Costituzione, di cui il primo è "norma interposta", sia perché, sul piano formale, si tratta di una previsione di "deroga" e non di "modificazione" espressa, sia perché, sul piano sostanziale, la possibilità per la conferenza di introdurre modifiche agli strumenti urbanistici e ai piani territoriali, escludendo l'intervento dell'ente locale, si traduce nella impossibilità per la regione di qualsivoglia intervento o controllo sulle modifiche deliberate dalla conferenza stessa, con ciò venendosi inammissibilmente a incidere nei criteri di collaborazione e armonizzazione, dai quali l'art. 3 della stessa legge n. 142 del 1990 (collocato fra i principi generali) stabilisce siano regolati i rapporti fra comuni, province e regioni;

3) non ha "parvenza di ragionevole giustificazione" aver utilizzato il metodo di una "conferenza di servizi" titolare dei rilevantissimi poteri in deroga sopra descritti, dal momento che non vi sono, a differenza che in altre occasioni (legge n. 205 del 1989, sui mondiali di calcio), urgenze particolari e si perseguono non interessi pubblici (come nel caso della legge n. 135 del 1990 sulla lotta all'AIDS), bensì fini tipicamente privati in quanto i beni dello Stato sono alienati a privati o affidati a questi per gestioni di tipo imprenditoriale.

2. - Preliminarmente deve essere rilevato che, con decreto-legge del 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68, si è disposto che all'art. 2, comma 16, che è una delle norme impugnate, le parole "senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni per quanto concerne gli interventi dell'ente locale, in deroga a quanto stabilito dall'art. 27" siano sostituite con queste "nel rispetto di quanto disposto dall'art. 27".

In relazione alla modifica legislativa introdotta, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente alle censure proposte in tutti i ricorsi che, nell'impugnare, fra gli altri, l'art. 2, comma 16, cit., avevano appunto lamentato che la norma, prevedendo la deroga a quanto disposto dall'art. 27, comma 5, della legge n. 142 del 1990, travolgesse uno dei punti cardine dell'ordinamento delle autonomie locali che, pur indicando forme di coordinamento fra i vari livelli di governo, quale appunto la conferenza di servizi, conserva il potere di autonome determinazioni agli enti locali interessati, specie in materia urbanistica, disponendo che l'accordo debba essere ratificato dai loro organi competenti, sia pure entro un congruo termine a pena di decadenza.

L'intervenuta modifica, ad opera del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 cit., nel senso anzidetto, fa cessare dunque la materia del contendere relativamente alla impugnativa della norma (art. 2, comma 16 cit.) che prevedeva tale deroga, rimandandosi al prosieguo della presente decisione l'esame dell'ulteriore profilo della censura che investe lo stesso comma 16 in relazione alle altre disposizioni dell'art. 27 cit. della legge n. 142 del 1990.

3. - Ai fini dell'esame delle altre censure concernenti l'art. 2, commi 12, 15 e 17 citt., è importante ricordare che questa Corte (sentenze n. 62 del 1993 e n. 37 del 1991) ha giudicato in via generale positivamente l'istituto della "conferenza di servizi", in quanto orientato verso la realizzazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione. In proposito si è sottolineato che "la previsione di un organo misto in cui, nell'esercizio di funzioni amministrative, siano rappresentati tutti i soggetti portatori di interessi coinvolti nel procedimento di realizzazione delle opere, in modo che tali soggetti possano confrontarsi direttamente ed esprimere le loro posizioni, trovando, in un quadro di valutazione globale, soluzioni di corretto ed idoneo contemperamento delle diverse esigenze" si configuri quale "mezzo di semplificazione e di snellimento dell'azione amministrativa". In relazione a tale orientamento, che deve essere anche in questa occasione ribadito, vanno disattese le censure, sulle quali tutti i ricorsi convergono, tendenti a contestare la legittima esistenza dell'istituto, nell'assunto che esso esproprierebbe competenze regionali o provinciali costituzionalmente garantite e si porrebbe in contrasto con i principi espressi nella legge sulle autonomie locali (legge n. 142 del 1990 cit.) che assegnano alle regioni un ruolo centrale nei confronti degli enti locali minori.

In proposito va osservato, in primo luogo, che la conferenza di servizi è un istituto espressamente previsto dallo stesso ordinamento sulle autonomie locali (art. 27 della legge n. 142 del 1990 cit.), oltreché dalla disciplina sul procedimento amministrativo (art. 14 della legge n. 241 del 1990), il che costituisce indice di un orientamento ormai costante nella legislazione sia di carattere generale, sia relativa a discipline di settore (es. interventi per la lotta contro l'AIDS o in tema di mondiali di calcio) tendente a considerare l'istituto come strumento collaborativo utilmente inserito nel sistema pluralistico dei livelli di governo e che, come tale, è già stato oggetto, come si è ricordato, del positivo apprezzamento di questa Corte.

In secondo luogo, il ruolo di centralità delle regioni nel sistema delle autonomie locali (cfr. sent. n. 343 del 1991) non è neppure attenuato dalle norme impugnate e quindi non contrasta con tale ruolo la previsione di un organo misto nel quale siedono alla pari, per un confronto globale degli interessi curati da ciascuno, tutti i soggetti partecipanti. Centralità significa unità di indirizzo e non equivale a sovraordinazione, essendo questo un concetto estraneo al principio pluralistico che domina la distinzione delle competenze fra lo Stato e i vari soggetti pubblici, ivi compresi quelli esponenziali di autonomie.

Né questa compresenza paritaria in un organo misto attenua le competenze proprie degli enti che vi partecipano con propri rappresentanti, essendosi opportunamente chiarito (sentenza n. 62 del 1993 cit.) che questi ultimi "non potranno non disporre - o per competenza propria o per delega ricevuta dall'organo istituzionalmente competente - dei poteri corrispondenti all'atto del procedimento spettante alla sfera dell'amministrazione rappresentata".

Quanto, poi, alla rispondenza in concreto dell'attività esercitata dai componenti della conferenza agli interessi propri dell'ente rappresentato da ciascuno di essi, tale rispondenza può essere assicurata dalle direttive opportunamente loro impartite in via preventiva dagli organi competenti dell'ente rappresentato e dalla verifica successiva della loro avvenuta osservanza, con le connesse responsabilità che potrebbero derivare da un comportamento ad esse contrario; oppure dal conferimento, da parte dell'ente, di una delega condizionata al suo rappresentante in seno alla conferenza, il che potrebbe influire sulla stessa formazione della volontà dell'organo collegiale a causa del mancato verificarsi della condizione cui è subordinato il conferimento della delega; dalla riserva, espressa nella delega al rappresentante dell'ente nell'organo misto, di un preventivo esame da parte dell'ente rappresentato dello schema delle risoluzioni definitive verso cui la conferenza si orienti di volta in volta e ciò allo scopo di consentire all'ente predetto di dettare precise indicazioni a chi partecipa alla conferenza, per orientarne l'atteggiamento da assumere in merito alle scelte definitive che in concreto dovranno essere adottate.

In presenza di siffatte indicazioni non può parlarsi, come si sostiene invece dalle ricorrenti, di una espropriazione delle competenze proprie degli enti ed in particolare delle regioni e delle province autonome che partecipano alla conferenza attraverso propri rappresentanti, perché l'istituto della conferenza realizza un giusto contemperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che vi partecipano.

Tali considerazioni consentono di disattendere anche la censura, proposta dalla Provincia autonoma di Trento, riferita al comma 16 dell'art. 2, nella parte in cui denuncia il mancato rispetto del comma 4 dell'art. 27 della legge n. 142 del 1990, che prevede l'approvazione da parte del presidente della regione (e quindi anche della provincia autonoma) dell'"accordo" raggiunto nell'ambito della conferenza di servizi.

4. - Infondato è anche il profilo della questione che investe le norme denunciate nell'assunto che la previsione della conferenza di servizi, titolare di "rilevantissimi" poteri che incidono sugli interessi delle regioni e delle province autonome, non ha "parvenza di ragionevole giustificazione" perché, a differenza che in altre occasioni, come per la legge sui mondiali di calcio (legge n. 205 del 1989), non vi sarebbero urgenze particolari, né, come nel caso della lotta all'AIDS (legge n. 135 del 1990), si perseguirebbero interessi pubblici, bensì fini tipicamente privati, quali sono quelli che riguardano l'alienazione di beni o il loro affidamento a gestioni di tipo imprenditoriale, che, in quanto tali, non giustificherebbero una deroga alle regole ordinarie in tema di competenze.

Osserva in proposito la Corte che le disposizioni istitutive della conferenza di servizi, oggetto della questione, rientrano, come risulta dal titolo del decreto-legge di cui fanno parte, in un quadro di riassetto degli enti pubblici economici, nonché di dismissione delle partecipazioni statali e di alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica. Si è dunque in presenza di un rilevante disegno di politica economica e quindi non può negarsi che la deroga all'ordinario assetto delle competenze degli enti pubblici, circondata da tutte le illustrate garanzie, riposi su evidenti ragioni di interesse pubblico che è certamente ravvisabile nel piano di dismissione di beni già appartenenti allo Stato; il che non consente di condividere il contrario assunto delle ricorrenti, che escludono invece ragioni giustificatrici delle norme istitutive di questa conferenza, nonostante gli obbiettivi che la legge persegue.

5. - Quanto al rilievo secondo cui, per la Provincia autonoma di Trento, le delibere della conferenza finirebbero con l'incidere su materie riservate alla legge provinciale, va osservato che la partecipazione dell'assessore dell'urbanistica al comitato previsto dal comma 12, dell'art. 2, da un lato, ha lo scopo di consentire a questi di rappresentare a detto organo consultivo quali siano le materie sulle quali la conferenza non potrebbe deliberare perché riservate alla legge provinciale, e, dall'altro, serve come tramite per rendere la provincia edotta in anticipo delle determinazioni incidenti su dette materie onde metterla in condizione di predisporre opportune modifiche delle leggi provinciali in modo da agevolare, nel quadro della leale cooperazione fra i diversi livelli di governo, il coordinamento con quelle che saranno le determinazioni della conferenza.

Al contrario è evidente che quando, nonostante tale mediazione nella fase preparatoria dinanzi al comitato, nella successiva sede della conferenza il rappresentante della provincia autonoma constati l'impossibilità di far recepire nell'ordinamento provinciale le deliberazioni che la conferenza intende adottare, ostandovi la disciplina prevista dalle leggi provinciali per non essersi provveduto o dato l'avvio ai necessari adattamenti di queste, egli potrà sempre negare l'assenso, così impedendo il formarsi della volontà della conferenza, che deve essere unanime.

Permane ovviamente l'elasticità del comportamento del rappresentante in tutte quelle ipotesi in cui le leggi provinciali in materia urbanistica, di approvazione di piani, lascino dei margini di apprezzamento e non costituiscano ostacoli assoluti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 16, del decreto-legge 5 dicembre 1991 n. 386 (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica), convertito nella legge 29 gennaio 1992 n. 35;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 12, 15 e 17 del medesimo decreto-legge, come convertito in legge, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 17, del medesimo decreto-legge, come convertito in legge, sollevata, in riferimento agli art. 4 e 5 dello Statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 15,16 e 17 del medesimo decreto-legge, come convertito in legge, sollevate, in riferimento agli artt. 8 nn. 3, 5 e 6; 9 n. 10; 16 dello Statuto speciale di autonomia approvato con d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.