CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **202/2012** (ECLI:IT:COST:2012:202)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **17/07/2012**
Deposito del **20/07/2012**; Pubblicazione in G. U. **25/07/2012**
Norme impugnate: Art. 49, c. 3°, lett. b), e 4° del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.
Massime: **36553 36554**
Atti decisi: **ric. 105/2010**

SENTENZA N. 202

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 49, commi 3, lettera b), e 4 del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 28 settembre 2010,

depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010, ed iscritto al n. 105 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

udito l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso, depositato il 6 ottobre 2010, la Giunta della Provincia autonoma di Trento (previa deliberazione n. 2169 del 17 settembre 2010, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», e ratificata dal Consiglio provinciale di Trento con delibera n. 11 del 1° dicembre 2010) ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale di varie disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ed in particolare dell'articolo 49, comma 3, lettera b), in riferimento agli articoli 8, 9 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, all'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione, nonché agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1.— La Provincia impugna l'articolo 49, comma 3, lettera b), nella parte in cui modifica l'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in specie il comma 3, in tema di «effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi». Detta norma, in specie, stabilisce che, in caso di dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità in sede di conferenza di servizi, «la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate».

Tale norma è censurata dalla Provincia autonoma di Trento, in relazione al caso in cui vi sia un dissenso in conferenza di servizi in relazione a materie di competenza provinciale, sia nella parte in cui prevede un potere sostitutivo del Consiglio dei ministri ex art. 120 Cost., sia nella parte in cui configura l'intesa con la Regione o la Provincia interessata come un'intesa "debole". Così disponendo essa determinerebbe una palese violazione dell'autonomia amministrativa provinciale di cui all'art. 16 dello statuto, che assegna alla Provincia la

titolarità della competenza amministrativa nelle stesse materie nelle quali è prevista la competenza legislativa ("tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare", "urbanistica", "tutela del paesaggio", "opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche", "igiene e sanità": art. 8, numeri 3, 5, 6 e 13 ed art. 9, numero 10) ed all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta di attribuire ad organi statali funzioni amministrative nelle materie di competenza provinciale.

Né il richiamo all'art. 120 Cost. sarebbe idoneo a giustificare la competenza del Consiglio dei ministri, data la palese mancanza dei presupposti ivi prescritti per l'esercizio del potere sostitutivo. Quanto a quest'ultimo parametro, poi, la Provincia autonoma ricorda che questa Corte ha chiarito che esso si applica alle Province autonome solo in relazione alle competenze di cui esse godono ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenza n. 236 del 2004): pertanto, l'art. 49, comma 3, sarebbe costituzionalmente illegittimo anche nella parte in cui applica alle Province autonome l'art. 120 Cost. in relazione alle materie di competenza provinciale ai sensi dello statuto.

Ove, poi, si ritenesse legittima la devoluzione della decisione al Consiglio dei ministri, sarebbe comunque illegittima la possibilità di fare a meno dell'intesa. La norma in esame, infatti, prevedendo meccanismi unilaterali di superamento della mancata intesa, pur in relazione a materie di competenza provinciale, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, oltre che degli artt. 8, 9 e 16 dello statuto e degli artt. 117 e 118 Cost. in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Né la mancata previsione di un'intesa "forte" può essere surrogata dalla partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate alla seduta del Consiglio dei ministri che esercita il potere sostitutivo, considerato che tale partecipazione si limita a portare nel Consiglio dei ministri, la "voce" della Provincia senza tradursi nel potere di codeliberazione.

Quanto, poi, alla qualificazione della disciplina inerente alla conferenza di servizi – e quindi anche di quella specificamente relativa al superamento del dissenso in sede di conferenza – quale disciplina attinente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, operata dal comma 4 del medesimo art. 49 del d.l. n. 78 del 2010, la Provincia autonoma ne contesta la fondatezza, posto che una simile normativa non determinerebbe alcuno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, ma interverrebbe a regolare lo svolgimento dell'attività amministrativa in settori vastissimi e indeterminati, alcuni di indiscutibile competenza provinciale.

2.— Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque rigettato nel merito.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 49, comma 3, nella parte in cui modifica la disciplina del procedimento amministrativo della conferenza di servizi, essendo norma volta ad attuare una semplificazione procedurale, sfugga ad ogni censura di illegittimità costituzionale, anche nella parte in cui regola l'intervento sostitutivo del Consiglio dei ministri, a seguito dell'infruttuoso esperimento della conferenza. Nella specie si sarebbe, infatti, in presenza di una situazione inerente ai livelli essenziali delle prestazioni civili, avendo il cittadino diritto ad ottenere una determinazione finale altrimenti paralizzata dal dissenso opposto da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, culturale o sanitaria.

3.— All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.— La Giunta della Provincia autonoma di Trento – con deliberazione del 17 settembre 2010, n. 2169, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e ratificata dal Consiglio della medesima Provincia con delibera n. 11 del 1° dicembre 2010 – ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ed in particolare dell'articolo 49, comma 3, lettera b), in riferimento agli articoli 8, 9 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, all'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione, nonché agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni inerenti ad altre disposizioni contenute nel d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il medesimo ricorso, viene qui esaminata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il citato art. 49, comma 3, lettera b).

Tale norma è censurata nella parte in cui, disciplinando gli effetti del dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, in sede di conferenza di servizi, in relazione a materie di competenza provinciale, stabilisce che, ove non sia raggiunta la previa intesa con la Provincia autonoma interessata nel termine di trenta giorni, «il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate». In tal modo, ad avviso della Provincia autonoma, la norma impugnata, invadendo àmbiti di competenza provinciale, determinerebbe una palese violazione dell'autonomia amministrativa provinciale ed inoltre, prevedendo, in riferimento ai predetti àmbiti, meccanismi unilaterali di superamento della mancata intesa, al di fuori dell'àmbito di applicazione dell'art. 120 Cost., sarebbe costituzionalmente illegittima anche per violazione del principio di leale collaborazione.

2.— In linea preliminare, va rilevato che la Giunta provinciale ha deliberato in data 17 settembre 2010 la proposizione del ricorso avverso la sopra indicata normativa. Il ricorso è stato notificato il successivo 28 settembre, giorno in cui scadeva il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge statale nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica in data 30 luglio 2010; termine previsto dall'art. 127 Cost. per promuovere questione di legittimità costituzionale in via principale ed applicabile anche per l'impugnazione delle leggi statali o regionali da parte delle Province autonome, a norma del secondo comma dell'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), richiamato dall'art. 36 della medesima legge, in riferimento agli artt. 97 e 98 dello statuto d'autonomia. Dalla data del 28 settembre 2010, in cui era stata effettuata la notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, cominciava a decorrere, ai sensi dell'art. 31, quarto comma, richiamato dall'art. 32, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953, il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso (termine avente scadenza, perciò, l'8 ottobre 2010). Il ricorso è stato depositato, senza che ad esso fosse allegato l'atto di ratifica, il 6 ottobre 2010. La ratifica dell'impugnazione è stata successivamente deliberata dal Consiglio provinciale il 1° dicembre 2010 ed è pervenuta nella cancelleria di questa Corte solo il 1° febbraio 2011 e, quindi, ben oltre il già menzionato termine dell'8 ottobre 2010 fissato per il deposito del ricorso.

2.1.— Questa Corte – in tema di giudizi di legittimità costituzionale in via principale e per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Presidente della Giunta regionale – ha costantemente affermato (da ultimo nella sentenza n. 142 del 2012) che la «previa deliberazione della proposizione del ricorso introduttivo da parte dell'organo collegiale competente è esigenza non soltanto formale, ma sostanziale per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre» (sentenza n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962). Nonostante ciò, con riferimento all'ipotesi di impugnazioni di leggi regionali o provinciali da parte dello Stato, ha riconosciuto in via di principio, che, in «circostanze straordinarie (da valutare caso per caso), il Presidente del Consiglio dei ministri – accertata l'oggettiva impossibilità di procedere alla convocazione del Consiglio dei ministri e l'esigenza di garantire la continuità e l'indefettibilità della funzione di governo – possa provvedere, sotto la propria responsabilità, alla proposizione dell'impugnativa avverso la legge regionale, salva, in ogni caso, la successiva ratifica consiliare» (sentenza n. 54 del 1990) attraverso la quale, però, l'organo consiliare competente (il Consiglio dei ministri) deve esprimere «con una formale deliberazione la detta volontà, in modo diretto o in modo indiretto (…) almeno prima del deposito del ricorso davanti alla Corte» (sentenza n. 147 del 1972).

Per l'ipotesi di impugnazione di leggi statali da parte delle Province autonome, si è rilevato (sentenza n. 142 del 2012) che la legittimazione processuale straordinaria della Giunta provinciale è espressamente disciplinata dal combinato disposto degli artt. 54, numero 7) – già art. 48, numero 7) – e 98, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, i quali espressamente subordinano l'efficacia dell'impugnazione di un atto legislativo statale, proposta in via d'urgenza dalla Giunta, alla ratifica da parte del Consiglio nella sua prima seduta successiva. Tale disposizione, «data la sua generale formulazione, si riferisce a tutti i provvedimenti di competenza del Consiglio provinciale e, quindi, anche alle delibere di proposizione del ricorso avverso una legge o un atto avente valore di legge della Repubblica (sentenza n. 57 del 1957); delibere riservate espressamente dall'indicato art. 98 dello statuto alla competenza del Consiglio provinciale» (sentenza n. 142 del 2012). Si è precisato, tuttavia, che «il fatto (…) che in base al suddetto statuto d'autonomia sia consentito alla Giunta provinciale di proporre ricorso salvo ratifica non significa che questa sia irrilevante ai fini del giudizio davanti a questa Corte e neppure che possa intervenire in qualunque momento di esso, purché entro l'udienza di discussione».

L'eccezionale e temporanea legittimazione processuale della Giunta (sostitutiva di quella ordinaria attribuita al Consiglio provinciale dagli artt. 54, numero 7, e 98, primo comma, dello statuto) deve, infatti, necessariamente essere resa definitiva, mediante ratifica entro un termine predeterminato, che, in mancanza di una normativa specifica per il processo costituzionale, va individuato in base alla disciplina ed ai relativi princìpi che attualmente regolano i giudizi davanti a questa Corte. In particolare, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà del Consiglio provinciale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi, al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria della Corte; e cioè entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione, stabilito dal combinato disposto del terzo comma dell'art. 32 e del quarto comma dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953 (citate sentenze n. 54 del 1990 e n. 147 del 1972).

Il deposito del ricorso notificato, da effettuarsi entro il termine perentorio suddetto, costituisce, infatti, un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il thema decidendum (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale con questa Corte e segna l'inizio del termine ordinatorio di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 35 della legge n. 87 del 1953). Inoltre, dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso decorre il termine perentorio entro il quale le altre parti

possono costituirsi in giudizio (nella specie, per la parte convenuta nei ricorsi di impugnazione di leggi, trenta giorni, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 delle citate norme integrative). Una simile «non casuale scansione di termini processuali» (sentenza n. 142 del 2012) è coerente con i caratteri del processo costituzionale, il quale è diretto a garantire alla parte resistente la possibilità di manifestare la propria volontà di opporsi al ricorso (costituendosi in giudizio) solo dopo che l'atto di impugnazione deliberato dall'organo provvisoriamente competente si sia definitivamente consolidato con la ratifica e dopo che questa sia stata prodotta in giudizio entro il termine perentorio fissato al ricorrente per il deposito in cancelleria del ricorso. Diversamente, si imporrebbe in modo irragionevole alla parte resistente di costituirsi in giudizio quando ancora non è stata perfezionata la volontà del ricorrente di proporre il ricorso.

Pertanto, l'atto di ratifica dell'impugnazione della legge statale deve essere depositato nel termine del deposito del ricorso stesso.

2.1.1.— Tuttavia l'inammissibilità del ricorso per tardività del deposito della ratifica consiliare rispetto al termine per la costituzione in giudizio non può essere dichiarata.

Si deve, infatti, tener conto, nel caso di specie, della lunga prassi di questa Corte, la quale in numerose pronunce (ex multis, sentenze n. 104 del 2008; n. 768 del 1988; n. n. 56 del 1964 e n. 57 del 1957) non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto questo profilo. Siffatta prassi ha determinato, anche per l'obiettiva incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito (sentenza n. 142 del 2012).

3.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 è, per altro verso, manifestamente inammissibile.

3.1.— La disposizione de qua è già stata dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 179 del 2012), nella parte in cui, prevedendo 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 fosse stata raggiunta, entro il termine di trenta giorni, l'intesa con la Regione o la Provincia interessata, il Consiglio dei ministri deliberasse «in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate», violava il principio di leale collaborazione. Essa, in tal modo, determinava il sacrificio delle sfere di competenza regionale e provinciale, in quanto configurava l'intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro l'esiguo termine predetto, senza che fossero previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.

Con la predetta sentenza, successiva alla proposizione del ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento, la norma oggi all'esame è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale relativa ad essa, anche ove letta in combinato disposto con il comma 4, è divenuta priva di oggetto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni inerenti ad altre disposizioni contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di

stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 3, lettera b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, in riferimento agli articoli 8, 9 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», all'articolo 4 del decreto legislativo16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al principio di leale collaborazione, nonché agli articoli 117, 118 e 120 Cost., in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.