CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **39/2013** (ECLI:IT:COST:2013:39)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del **26/02/2013**; Decisione del **11/03/2013**
Deposito del **15/03/2013**; Pubblicazione in G. U. **20/03/2013**
Norme impugnate: Art. 61, c. 3°, del decreto legge 09/02/2012, n. 5, convertito con modificazioni dall'art. 1, c. 1°, della legge 04/04/2012, n. 35.
Massime: **36960**
Atti decisi: **ric. 89, 91 e 92/2012**

SENTENZA N. 39

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : 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, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’articolo 61, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, promossi dalle Regioni Veneto, Puglia e Toscana, con ricorsi notificati, rispettivamente, il 5, il 6 ed il 7

giugno 2012, depositati in cancelleria l'11 giugno (il primo) ed il 13 giugno 2012 (il secondo e il terzo), ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 89, 91 e 92 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Bruno Barel e Daniela Palumbo per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per le Regioni Puglia e Toscana e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 5 giugno 2012 e depositato il successivo 11 giugno (reg. ric. n. 89 del 2012), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, e, tra queste, dell'articolo 61, comma 3, per violazione dell'articolo 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione ed all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La norma impugnata dispone che, fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei Ministri – ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'Erario – può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Tale disciplina, per il disposto del comma 4 del citato art. 61, non si applica «alle intese previste dalle leggi costituzionali, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

1.1.– Secondo la ricorrente, la formulazione della norma censurata sarebbe tanto equivoca da imporre «quanto meno» una pronuncia interpretativa della Corte costituzionale, posto che, se davvero consentisse allo Stato di superare l'intesa con le Regioni nelle materie di loro competenza non esclusiva, la norma stessa contrasterebbe con l'art. 120 Cost. e con il disposto dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

La giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo stabilito l'illegittimità di norme procedimentali che compromettano radicalmente l'esercizio delle attribuzioni regionali, a maggior ragione nei casi in cui la mancanza dell'intesa determini l'attivazione di poteri sostitutivi (sono citate le sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 383 e n. 339 del 2005). In particolare, la procedura non potrebbe assegnare valore decisivo alla volontà di una sola parte, dovendo favorirsi la reiterazione delle trattative al fine di giungere all'intesa (sentenza n. 33 del 2011).

La norma censurata, secondo la Regione Veneto, consente invece l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, in materie di competenza concorrente, in base alla mera circostanza del mancato raggiungimento dell'intesa, e senza oltretutto assegnare rilievo al carattere della competenza regionale concretamente disattesa (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2011). Anche la Conferenza unificata, nel parere reso il 22 febbraio 2012 sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 5 del 2012, ha notato che la disposizione – pur sembrando circoscrivere il proprio ambito applicativo alle materie di competenza regionale concorrente –

sarebbe «oscura», e plausibilmente idonea a consentire il superamento delle intese senza alcuna concreta applicazione del principio di leale collaborazione, solo formalmente richiamato.

In ogni caso – osserva la ricorrente – il principio appena evocato impone il raggiungimento di una intesa ogni volta che si determini un intreccio tra competenze statali e regionali. La conferma è tratta dal disposto dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, il cui sesto comma, nella parte finale, esclude l'applicazione, alle intese in esso regolate, della procedura di cui ai commi 3 e 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali). Si deve ritenere esclusa, dunque, la possibilità di ricorso alle procedure unilaterali cui si riferiscono le norme in questione. In altre parole, le intese perseguite in applicazione dell'art. 120 Cost., secondo il disposto dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, non sarebbero superabili, neppure nelle peculiari situazioni descritte dalla normativa sulle attribuzioni della Conferenza unificata.

È vero – prosegue la ricorrente – che l'elenco delle situazioni indicate nel secondo comma dell'art. 120 Cost. per l'attivazione di poteri sostitutivi non può considerarsi tassativo. Tuttavia, una parte delle fattispecie regolate dalla norma impugnata (cioè quelle pertinenti alla tutela dell'ambiente o dei beni culturali) non presenterebbe alcuna «corrispondenza» con la previsione costituzionale e, in ogni caso, ciascuna previsione di poteri sostitutivi dovrebbe essere ispirata in concreto al principio di leale collaborazione (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004). Né potrebbe giovare, nel senso della compatibilità costituzionale della disciplina impugnata, una mera e formale citazione del principio medesimo (è citata la sentenza n. 6 del 2004).

Nel caso di competenze concorrenti sarebbe dunque necessaria l'intesa quale strumento di codecisione, e non di mera consultazione dell'ente regionale, da gestire su un piano di parità tra Stato e Regione, in ogni fase della procedura, con reiterate trattative ed in modo serio e continuativo (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 378 e n. 339 del 2005).

La normativa censurata si discosterebbe dal modello costituzionale sotto ogni profilo, compreso quello della mancata previsione della prevalenza dell'intesa successiva all'atto unilaterale dello Stato, sul presupposto che le trattative debbano proseguire anche dopo l'atto medesimo.

La Regione Veneto prospetta, in definitiva, la necessità «quanto meno» di una «pronuncia interpretativa» che conformi la norma in questione al principio di leale collaborazione, «ovvero una pronuncia additiva» che imponga, per la delibera motivata del Consiglio dei ministri, la «necessaria clausola di cedevolezza a fronte dell'intervenuta intesa». In conclusione del ricorso viene sollecitata anche, e più radicalmente, una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato in data 13 luglio 2012, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

Per quanto riguarda la norma posta ad oggetto del presente giudizio, lo Stato assume che le doglianze della ricorrente sarebbero infondate, data la pertinenza della disciplina ad interessi di rilievo nazionale, la cui tutela non potrebbe essere pregiudicata dall'eventuale inerzia della Regione interessata in un quadro intrecciato di competenze. La compatibilità con il principio di leale collaborazione sarebbe assicurata dalla necessaria scadenza del termine per l'adozione del provvedimento da parte dell'organo competente, cui segue un periodo (di

sessanta giorni al massimo) ancora utile per il perseguimento dell'intesa.

L'Avvocatura generale ricorda come l'art. 118 Cost. riconosca l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni amministrative, pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In particolare, la sussidiarietà dovrebbe essere valutata congiuntamente all'adeguatezza del livello di maggiore prossimità.

La norma censurata attuerebbe il principio di necessaria intesa tra i diversi livelli di governo interessati (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003), sia pure nella forma dell'intesa «debole», la cui compatibilità con la Costituzione sarebbe stata più volte confermata dalla giurisprudenza, a fronte dell'esigenza di assicurare effettività di tutela agli interessi che sarebbero pregiudicati dall'inerzia dell'amministrazione, quale portato del mancato raggiungimento della intesa (è citata la sentenza n. 408 del 1998).

L'Avvocatura generale rileva, da ultimo, che il comma 4 dell'art. 61 del d.l. n. 5 del 2012 esclude l'applicazione della norma censurata alle «intese previste dalle leggi costituzionali». Dunque la disciplina non riguarderebbe le ipotesi in cui sia prescritta dal dettato costituzionale la cosiddetta intesa «forte», la cui mancanza sarebbe d'ostacolo, di conseguenza, alla conclusione del procedimento (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 207 del 1996 e n. 21 del 1991).

3.– Con memoria depositata il 5 febbraio 2013 la Regione Veneto ha insistito per l'accoglimento del ricorso e per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Secondo la Regione, la difesa dello Stato, con il proprio atto di intervento, avrebbe convenuto che la norma impugnata riguarda il solo caso delle competenze intrecciate di Stato e Regioni, e non le ipotesi di competenza concorrente (ove sarebbe comunque prevista una intesa «forte»). Una volta accettata tale premessa, però, non si comprenderebbe l'utilità della disposizione, che sarebbe chiamata in pratica ad «autoregolare» il procedimento per l'assunzione di provvedimenti spettanti, comunque, alla determinazione unilaterale dello Stato.

I rilievi sviluppati nell'atto di costituzione dell'Avvocatura confermerebbero, dunque, la sostanziale incomprensibilità della previsione censurata, il cui allineamento ai principi costituzionali ne svuoterebbe la portata, e la cui valorizzazione varrebbe invece a determinare applicazioni elusive dei principi medesimi.

A conferma della propria tesi, la Regione richiama la decisione della Corte costituzionale n. 179 del 2012, dichiarativa tra l'altro della illegittimità 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, dall'art. 1, comma 1, delle legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui prevedeva 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 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 decisione risulta motivata, infatti, proprio in base alla violazione del principio di leale collaborazione insita nella conferita decisività del volere di una sola parte, quale conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa.

4.– Con ricorso notificato il 6 giugno 2012 e depositato il successivo 13 giugno (reg. ric. n. 91 del 2012), la Regione Puglia ha promosso – con riferimento agli articoli 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, Cost., nonché al principio di leale collaborazione – questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 35

del 2012.

Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata consente al Governo di attivare meccanismi sostitutivi dell'intesa con le Regioni anche quanto tale intesa sarebbe costituzionalmente necessaria, così violando tutti i parametri indicati.

La Regione Puglia ricorda che l'intesa è imposta dalla Costituzione, anzitutto, nei casi in cui lo Stato esercita la «sussidiarietà legislativa», avocando competenze legislative e funzioni amministrative in ambiti rimessi alla competenza residuale o concorrente delle Regioni (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 139 del 2012, nn. 33, 79 e 165 del 2011, n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

Per altro verso – prosegue la ricorrente – la necessità dell'intesa si determina quando lo Stato interviene normativamente su questioni riconducibili ad una pluralità di materie, parte delle quali attribuite alla competenza regionale (sono citate le sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 88 del 2009, nn. 50 e 219 del 2005). In questi casi, la netta prevalenza di una materia sulle altre implica una competenza esclusiva, secondo l'ordinario riparto sancito dalla Costituzione. Quando però manchi una sicura prevalenza di materie riconducibili al medesimo livello di competenza, «si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze […] strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali» (sentenza n. 168 del 2008 della Corte costituzionale).

In terzo luogo, secondo la Regione Puglia, l'intesa può essere imposta direttamente dal principio di leale collaborazione, dovendosi poi stabilire, caso per caso, se debba coinvolgere singole Regioni o la Conferenza unificata (è citata la sentenza n. 27 del 2010).

In tutti i casi indicati, la legge statale non potrebbe introdurre meccanismi di superamento unilaterale dell'intesa costituzionalmente imposta, o comunque non potrebbe regolarli in termini di «drastica previsione» di prevalenza della volontà di una sola parte, senza prevedere procedure idonee ad alimentare reiterate trattative utili per il perfezionamento dell'accordo (sono citate le sentenze n. 165 e n. 33 del 2011 della Corte costituzionale).

La norma impugnata sarebbe dunque illegittima, a parere della ricorrente, nella parte in cui, senza predisporre alcuno strumento procedurale utile ad indurre l'accordo tra Stato e Regioni, prevede l'adozione unilaterale di provvedimenti sulla sola premessa del mancato raggiungimento di una intesa, anche quando la stessa sia necessaria alla luce dei parametri costituzionali evocati (art. 117, terzo e quarto comma, art. 118, primo e secondo comma, art. 119, primo e secondo comma, Cost., oltreché il principio di leale collaborazione).

Né la dichiarazione di illegittimità potrebbe essere esclusa dalla previsione, contenuta nell'incipit della norma censurata, che «resta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni». La clausola di esclusione non riguarda, infatti, i casi nei quali la necessità di intesa scaturisce dall'interferenza tra competenze statali e regionali, eventualmente a seguito dell'avocazione in sussidiarietà. D'altra parte, se anche si considerassero «garantite» le necessità di intesa collegate al quarto comma dell'art. 117 Cost., lo stesso non varrebbe per le avocazioni effettuate in regime di potestà concorrente, che pure sono possibili (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004), o per le fattispecie segnate da un «intreccio di materie» che coinvolga significativamente competenze regionali.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato in data 13 luglio 2012, chiedendo che le questioni prospettate dalla Regione Puglia vengano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

A sostegno delle proprie conclusioni l'Avvocatura generale riprende gli argomenti già illustrati con l'atto di intervento nel giudizio originato dal ricorso della Regione Veneto (reg. ric. n. 89 del 2012), alla cui sintesi si può quindi rinviare (supra, punto 2.).

6.– Con memoria depositata il 5 febbraio 2013 la Regione Puglia ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

In primo luogo la ricorrente osserva come, se anche la disciplina in questione mirasse a fronteggiare una situazione di emergenza economica e finanziaria ed a semplificare i procedimenti amministrativi in settori cruciali, ciò non potrebbe giustificare una deroga al riparto costituzionale delle competenze (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 2012). Dopo la riforma attuata mediante la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – si aggiunge – la qualifica di «interesse di rilievo nazionale» non implica necessariamente la competenza statale (sono citate le sentenze n. 303 del 2003 e n. 278 del 2010). Il principio di sussidiarietà nell'attribuzione di funzioni amministrative è dettato quale direttiva per la legislazione statale e regionale, e non certo quale mero criterio di orientamento per le concrete scelte dell'Amministrazione.

Un «potere sostitutivo straordinario» sarebbe configurabile solo nei casi indicati dal secondo comma dell'art. 120 Cost. La norma impugnata si limita invece ad una evocazione formale del principio di leale collaborazione, senza prevedere forme concrete che ne assicurino l'attuazione. Per altro verso, il potere sostitutivo riguarderebbe comportamenti non obbligatori delle Regioni, alle quali può essere imposto di collaborare lealmente, ma non certo di consentire alla pretesa dello Stato, pena l'attivazione del potere stesso. La ricorrente richiama la sentenza n. 383 del 2005 della Corte costituzionale, che avrebbe già escluso la compatibilità di qualunque potere sostitutivo dello Stato nei casi di intesa necessaria con le Regioni (sono citate, ancora, le sentenze n. 278 del 2010 e n. 165 del 2011).

Anche quando la giurisprudenza costituzionale si è mostrata più attenta all'esigenza di favorire il superamento di persistenti divergenze attraverso la reiterazione di trattative (sono citate le sentenze nn. 339 e 383 del 2005, n. 24 del 2007, n. 121 del 2010), il giudizio di compatibilità costituzionale è maturato solo a fronte di regole procedurali che garantissero efficacemente il perseguimento dell'accordo. È il caso della sentenza n. 33 del 2011, ove ha trovato positiva valutazione la previsione dell'investitura di un soggetto terzo, individuato in modo paritario dalle parti; della partecipazione del Presidente della Regione alla seduta governativa volta all'eventuale esercizio del potere sostitutivo; del controllo connesso all'assunzione del provvedimento in forma di decreto del Presidente della Repubblica. A conferma, sono richiamate decisioni nelle quali è stata invece ritenuta l'illegittimità di norme che consentivano provvedimenti unilaterali in assenza delle garanzie indicate (è citata la sentenza n. 165 del 2011).

La Regione Puglia analizza, infine, l'argomento della difesa statale secondo cui la norma impugnata non sarebbe applicabile ai casi nei quali è prescritta la cosiddetta «intesa forte». La soluzione sarebbe satisfattiva solo se si ammettesse che tutte le intese costituzionalmente necessarie debbano essere considerate «forti», con la conseguenza che sarebbe impraticabile qualunque ipotesi di superamento mediante poteri sostitutivi. Una tale lettura del comma 4 dell'art. 61 del decreto-legge n. 5 del 2012 (che esclude l'applicazione del precedente comma 3 «alle intese previste dalle leggi costituzionali») sembra però, alla ricorrente, non giustificata dalla lettera della norma.

Per «legge costituzionale», infatti, dovrebbe intendersi lo speciale strumento normativo indicato nell'art. 138 Cost. Per altro verso, una interpretazione estensiva, tale da comprendere la Costituzione, dovrebbe spingersi fino a configurare l'esclusione delle intese previste da norme costituzionali «implicite», per risultare effettivamente idonea ad evitare la lesione delle competenze regionali.

Ove anche la Corte costituzionale ritenesse plausibile un tale approdo interpretativo, lo stesso dovrebbe essere sancito, secondo la ricorrente, da un avallo formale ed esplicito della stessa Corte, eventualmente mediante lo strumento della sentenza interpretativa di rigetto.

7.– Con ricorso notificato il 7 giugno 2012 e depositato il successivo 13 giugno (reg. ric. n. 92 del 2012), la Regione Toscana ha promosso – con riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 35 del 2012.

Secondo la ricorrente, la norma censurata abilita lo Stato a superare unilateralmente la necessità dell'intesa con le Regioni, anche quando la stessa è imposta dai parametri costituzionali evocati, e sarebbe dunque lesiva delle prerogative regionali, tanto in caso di competenza residuale, quanto con riguardo ad ipotesi di competenza concorrente. La Regione Toscana ricorda che l'intesa è costituzionalmente necessaria nei casi di cosiddetta «chiamata in sussidiarietà», o di intreccio tra materie di competenza statale e di competenza regionale. Il principio di leale collaborazione, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, imporrebbe in tali casi l'adozione di strumenti effettivi di partecipazione delle Regioni, senza la «drastica attribuzione» ad una sola delle parti del potere di provvedere. In altri termini, e secondo la giurisprudenza sulla «chiamata in sussidiarietà», sarebbe comunque necessario il raggiungimento di una intesa «forte», cioè imprescindibile per la conclusione del procedimento (è citata la sentenza n. 6 del 2004), tanto da imporre il ricorso al conflitto di attribuzione nei «casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa» (sentenza n. 383 del 2005).

La giurisprudenza costituzionale – prosegue la ricorrente – ha più volte precisato come, non essendo ammissibile l'affermazione di una scelta unilaterale, la legge debba prevedere procedure idonee a consentire il superamento di un eventuale dissenso, mediante trattative reiterate o la designazione di un soggetto terzo. Solo l'eventuale protrarsi della situazione di stallo potrebbe legittimare il superamento dell'intesa, non senza strumenti di controllo successivo sulla correttezza politica ed istituzionale del procedimento e del provvedimento conclusivo (è citata la sentenza n. 33 del 2011 della Corte costituzionale, oltre alle sentenze n. 24 del 2007 e n. 121 del 2010). Ancora di recente – ricorda la Regione Toscana – è stata dichiarata l'illegittimità di una norma che conferiva al Governo un potere di deliberazione unilaterale sul solo presupposto del mancato conseguimento dell'intesa, giudicando irrilevante (perché non riferibile ad una trattativa da svolgere in termini di parità) la previsione che il Presidente della Regione interessata partecipasse alla riunione del Consiglio dei ministri convocata per l'esercizio del potere sostitutivo (sentenza n. 165 del 2011).

Né la clausola di salvezza delle competenze esclusive delle Regioni, né il formale rinvio al principio di leale collaborazione, varrebbero ad assicurare la conformità della disciplina impugnata al modello disegnato dalla giurisprudenza costituzionale, che guarda all'intesa come strumento effettivo ed imprescindibile di codecisione, in tutti i casi nei quali la Costituzione (attraverso i parametri evocati) rende indispensabile l'intesa stessa.

La norma censurata, poi, contrasterebbe con l'art. 120 Cost., conferendo al Governo poteri sostitutivi fuori dei casi previsti dalla citata disposizione costituzionale, e, in particolare, senza che si verifichi un preliminare inadempimento dell'ente sostituito riguardo ad una attività per esso obbligatoria (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2010, ove la illegittimità della norma impugnata è stata esclusa solo in quanto è stata negata la sua riferibilità alle Regioni).

8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato in data 13 luglio 2012, chiedendo che le questioni prospettate dalla Regione Toscana vengano dichiarate inammissibili o, comunque,

manifestamente infondate.

A sostegno delle proprie conclusioni l'Avvocatura generale riprende gli argomenti già illustrati con l'atto di intervento nel giudizio originato dal ricorso della Regione Veneto (reg. ric. n. 89 del 2012), alla cui sintesi si può quindi rinviare (supra, punto 2.).

9.– Con memoria depositata il 5 febbraio 2013 la Regione Toscana ha insistito per l'accoglimento del proprio ricorso.

Dopo aver ricordato che nei casi di «chiamata in sussidiarietà», ovvero di competenze intrecciate, deve ritenersi prescritta la cosiddetta «intesa forte», la ricorrente evidenzia come la Corte costituzionale abbia già negato che l'ordine costituzionale delle competenze possa essere derogato a fronte di situazioni «eccezionali» (è citata la sentenza n. 151 del 2012), ed abbia già dichiarato illegittima una disciplina analoga a quella impugnata nell'odierno giudizio (sentenza n. 179 del 2012). Con tale ultima decisione, in particolare, la Corte avrebbe confermato che la deliberazione unilaterale dello Stato non può essere configurata quale conseguenza automatica del mancato raggiungimento di una intesa, con «drastica previsione» della prevalenza della volontà di una sola parte.

Proprio questo, invece, sarebbe il senso della norma censurata, che non contiene il minimo riferimento a procedure di ricerca dell'intesa.

Considerato in diritto

1.– Con i ricorsi indicati in epigrafe, la Regione Veneto (reg. ric. n. 89 del 2012), la Regione Puglia (reg. ric. n. 91 del 2012) e la Regione Toscana (reg. ric. n. 92 del 2012) hanno proposto questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, e, tra queste, dell'articolo 61, comma 3.

La norma impugnata dispone che, fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei ministri – ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o si debba evitare un grave danno all'Erario – può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Per il disposto del comma 4 dello stesso art. 61 del d.l. n. 5 del 2012, la disposizione non si applica «alle intese previste dalle leggi costituzionali, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Secondo la Regione Veneto, la disciplina censurata viola l'art. 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione ed all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in quanto compromette radicalmente l'esercizio delle attribuzioni regionali nei casi di competenza non esclusiva, assegnando valore decisivo alla volontà di una sola parte con il conferimento di poteri sostitutivi, senza favorire la reiterazione delle trattative al fine di giungere all'intesa.

Secondo la Regione Puglia, invece, la norma in questione contrasta con gli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, in quanto consente al Governo di attivare

meccanismi sostitutivi dell'intesa con le Regioni anche quando tale intesa sia costituzionalmente necessaria, così violando tutti i parametri indicati.

La Regione Toscana prospetta, a sua volta, una violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata consentirebbe allo Stato di superare in modo unilaterale la necessità dell'intesa con le Regioni, anche quando la stessa è imposta dai parametri costituzionali evocati. La disciplina censurata provocherebbe, inoltre, una lesione delle prerogative regionali tanto in caso di competenza esclusiva che riguardo ad ipotesi di competenza concorrente. Sarebbero conferiti poteri sostitutivi al Governo, infine, fuori dei casi previsti dall'art. 120 Cost., e, in particolare, anche quando non si verifichi un preliminare inadempimento dell'ente sostituito riguardo ad una attività per esso obbligatoria.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i tre giudizi indicati, assumendo che le questioni sarebbero inammissibili o infondate.

3.– Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 5 del 2012, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 61, comma 3.

I giudizi così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.– Le questioni proposte dalle Regioni ricorrenti sono fondate, nei termini di seguito precisati.

4.1.– Questa Corte, nella sua giurisprudenza, ha enucleato una serie di principi, che incidono direttamente sulla fattispecie oggetto del presente giudizio.

In primo luogo, nei casi in cui sia prescritta una intesa "in senso forte" tra Stato e Regioni – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta infatti di «atti a struttura necessariamente bilaterale», non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005).

Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti "terzi"), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 33 e n. 165 del 2011).

L'assunzione unilaterale dell'atto non può pertanto essere prevista come «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa», con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012).

4.2.– Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003).

Il semplice decorso del tempo – previsto dalla norma impugnata come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato – per sua natura prescinde completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione. Quale che sia l'atteggiamento delle parti nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per l'adozione dell'atto, si verifica, secondo la richiamata previsione legislativa statale, la concentrazione della potestà di decidere in capo ad una di esse. Ciò anche nell'ipotesi che proprio lo Stato abbia determinato, con l'inerzia o con altri comportamenti elusivi, l'inutile decorrenza del termine.

Per le ragioni esposte, non può essere condiviso l'assunto della difesa erariale, che la prestazione collaborativa da parte dello Stato possa ridursi alla mera attesa della scadenza del termine.

4.3.– Quanto al riferimento – da parte del resistente – alla eccezionalità dell'attuale congiuntura economica e finanziaria, si deve ricordare che questa Corte ha ripetutamente affermato come la Costituzione non consenta che una situazione di necessità «possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.» (sentenza n. 148 del 2012). Lo Stato è sempre tenuto ad «affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 151 del 2012).

4.4.– Non è peraltro praticabile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, giacché il suo tenore testuale esclude che possano trovare idonea attuazione i principi che reggono la leale collaborazione tra Stato e Regioni, quali emergono dalle norme costituzionali e dalla giurisprudenza di questa Corte. Difatti, per poter giungere ad un esito interpretativo compatibile con i detti principi costituzionali, sarebbe necessario estrarre dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 61 del d.l. n. 5 del 2012 l'esclusione dell'applicabilità del potere unilaterale dello Stato di emanare l'atto, in assenza di intesa, a tutti i casi in cui questa sia costituzionalmente necessaria, non solo per diretta previsione della Costituzione o di leggi costituzionali (precipuamente, gli statuti delle Regioni speciali), ma anche nelle ipotesi di esercizio accentrato di funzioni amministrative e legislative, in base al principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost. Nell'esclusione dovrebbero inoltre rientrare le molteplici fattispecie di incroci o intrecci tra funzioni statali e regionali, tali da rendere impossibile o dannosa una netta separazione e rendere quindi inevitabile il raggiungimento di accordi tra Stato e Regioni, come modalità elettiva di armonica composizione dei rispettivi interessi costituzionalmente tutelati (ex plurimis, sentenze n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 50 del 2005, n. 308 del 2003).

Con un certo sforzo ermeneutico si potrebbe ritenere che il riferimento alle leggi costituzionali comprenda anche quello alla stessa Costituzione, e che siano pertanto salvaguardate le sfere di competenza delle Regioni a statuto speciale (previste da leggi costituzionali) e le competenze residuali delle Regioni ordinarie (previste dalla stessa Costituzione), pur in presenza dell'esercizio, da parte dello Stato, di funzioni regionali, in base al principio di sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.). Non è possibile invece dedurre dalle disposizioni citate l'esclusione del potere di decisione unilaterale dello Stato nelle variegate ipotesi di collaborazione necessaria Stato-Regioni sopra richiamate, che possono coinvolgere tutte le competenze (esclusiva, concorrente e residuale) dello Stato e delle Regioni a causa dell'impossibilità di ricondurre un dato oggetto nell'ambito di una sola di esse, senza arrecare danno agli interessi sottostanti alle altre, che godono di eguale tutela costituzionale. Rimarrebbero, in ogni caso, ampi margini di incertezza, incompatibili con le norme sul riparto delle competenze e con il principio di leale collaborazione, così come emergono dalla giurisprudenza di questa Corte.

L'insufficienza dell'interpretazione adeguatrice prospettata dalla difesa statale rende

inevitabile la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell’art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

5.– Sono assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dalle Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti le altre disposizioni contenute nel decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35,

riuniti i giudizi,

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 35 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

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.