

Sentenza: n. 62 del 5 Aprile 2013

Materia: intese Stato - Regioni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articoli 117 comma 4, 118 e 120 Cost.; principio di leale collaborazione

Ricorrenti: Regione Veneto

Oggetto: articoli 29, 40, 41, 50 comma 1, 53 comma 7 e 60 decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) convertito con modificazioni in legge 4 aprile 2012, n. 35

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 29 comma 2; infondatezza delle restanti questioni; inammissibilità della questione relativa all'articolo 40

Estensore nota: Alessandra Cecconi

La sentenza in esame ha ad oggetto l'impugnazione, da parte della Regione Veneto, di diverse disposizioni del decreto legge in epigrafe indicato.

In primo luogo l'articolo 29 comma 2 che – con riferimento ai progetti di riconversione delle attività di produzione del comparto bieticolo-saccarifero – stabilisce che il Comitato interministeriale dal medesimo decreto istituito “*dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei suddetti progetti*” e nomina, in caso di necessità, dei commissari ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale di coordinamento con il Comitato.

La Regione censura l'illegittimità della norma in quanto la produzione saccarifera rientra nella materia agricoltura.

Al riguardo la Corte osserva che la formulazione usata dal legislatore non consente di stabilire con facilità se al Comitato sia attribuita una potestà regolamentare o una funzione amministrativa, con conseguenze diverse: nel primo caso, infatti, vi sarebbe violazione dell'articolo 117 comma 6 Cost. in quanto si tratta di materia residuale delle regioni. Ove invece si ritenesse trattarsi di attribuzione di funzioni amministrative la norma sarebbe legittima solo ove potesse ipotizzarsi una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari, compromessi dall'eventuale inerzia o inadempimento del livello di governo inferiore. Anche in presenza di tali presupposti sarebbe comunque da escludere la previsione di un potere sostitutivo in quanto la leale collaborazione, necessaria in tal caso, non può essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato.

Ciò posto, la Corte rileva che la norma oggetto di giudizio prevede un intervento sostitutivo dello Stato che si attiva mediante la predisposizione di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali ed in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario ad acta. Da qui il giudizio di illegittimità costituzionale della disposizione.

In relazione all'articolo 41 la Regione sostiene la lesione della propria competenza in materia di commercio. La norma prevede, infatti, la possibilità di svolgere temporaneamente l'attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di fiere, sagre *et similia* mediante una mera segnalazione di inizio di attività priva di dichiarazioni asseverate ed in assenza dei requisiti previsti dall'articolo 71 comma 6 del d. lgs. n. 59/2010.

La Corte invece rileva che si tratta di disciplina di semplificazione amministrativa con la quale il legislatore ha inteso dettare regole sul procedimento, valide su tutto il territorio dello Stato,

adeguate ai canoni di proporzionalità e adeguatezza: *“la disciplina è infatti diretta ad impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per gli amministrati e a semplificare le procedure in un’ottica di bilanciamento tra l’interesse generale e quella particolare all’esplicazione dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande”*.

E, secondo la Corte, le norme di semplificazione amministrativa (come viene qualificata quella in esame) afferiscono alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ambito di competenza esclusiva statale, con conseguente legittimità della norma in esame.

Con riguardo all’articolo 50 comma 1 la Corte ritiene che la norma sia espressione della competenza esclusiva statale in materia di “norme generali sull’istruzione” in quanto preordinata ad introdurre una disciplina operante sull’intero territorio nazionale ed avente ad oggetto caratteristiche basilari dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

Una volta ricondotta la norma alla competenza esclusiva statale è legittima la previsione, come momento partecipativo della Regione, del parere della Conferenza unificata in luogo dell’intesa.

L’articolo 53 comma 7, relativo ad interventi di ammodernamento, recupero e messa in sicurezza del patrimonio immobiliare scolastico, viene censurato per violazione del principio di leale collaborazione. Secondo la Corte tuttavia la norma – che si colloca nell’ambito di un piano nazionale di edilizia scolastica previsto dallo stesso articolo al comma 1 – è legittima: essa demanda ad un decreto ministeriale l’adozione di norme tecniche quadro contenenti gli indici massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, anche riferite alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei su tutto il territorio nazionale.

Nella disciplina si intersecano più materie (governo del territorio, energia, protezione civile) tutte di competenza concorrente: in tali materie *“quando vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all’espressione di un parere obbligatorio”*.

Rileva inoltre la Corte che nel caso di specie, ai fini dell’approvazione del piano di edilizia scolastica da parte del Comitato interministeriale, è prevista l’intesa con la Conferenza Stato-Regioni ed in quella sede gli interessi regionali trovano comunque adeguata tutela (mentre per la predisposizione di norme tecniche è sufficiente il parere della Conferenza).

L’articolo 60 comma 1 è legittimo: la norma riguarda la “carta acquisti” istituita dal d.l. n. 112/2008 con riferimento alla quale la Corte già in una precedente pronuncia ha affermato che essa si configura come un istituto posto a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana e - per quanto incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale – consente l’intervento dello Stato quando ricorrano caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza come quelli conseguenti alla crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito l’Italia, addirittura aggravatisi dopo la precedente pronuncia.

Da qui il potere riconosciuto allo Stato di assicurare (ex art. 117 co. 2 lett. m) Cost. le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare alimentare: occorre infatti garantire effettiva tutela a soggetti che, versando appunto, in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che - in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana - deve poter essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo.

L’art. 60 comma 2 del pari è legittimo: la norma è qualificata come afferente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – ambito di competenza i cui confini sono ampliati proprio in relazione alla situazione eccezionale di crisi economico-sociale - con conseguente spettanza al legislatore statale anche del potere regolamentare e di disciplina di dettaglio.

La Corte ritiene comunque necessario ribadire, a parziale temperamento di quanto affermato - che una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza - non si potrà prescindere dagli strumenti di coinvolgimento delle Regioni avendo così cura di garantire la piena attuazione del principio di leale collaborazione.

Con riferimento all'articolo 40, infine, la questione è ritenuta inammissibile perché formulata in maniera imprecisa e non adeguatamente motivata così da non consentire, secondo il costante indirizzo della Corte, l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e verifica della fondatezza delle censure sollevate.