

Sentenza: n. 322 del 4 dicembre 2009

Materia: controlli amministrativi

Limiti violati: articoli 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma, della Costituzione nonché il principio di legalità sostanziale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: articolo 30, commi 1 2 e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133

Esito: questione non fondata

Estensore nota: Carla Paradiso

La Regione Emilia-Romagna ha sollevato, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), in riferimento agli articoli 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma, della Costituzione nonché al principio di legalità sostanziale.

L'articolo 30, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, dispone che *“per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività”*; prevede, altresì, che *“le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione”*, restando *«salvo il rispetto della disciplina comunitaria»*. Il comma 2 stabilisce che tale disposizione *“è espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”*, precisando che *«resta ferma la*

potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela". Il comma 3 del citato articolo 30 prevede, infine, che "con regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuati le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli, nonché le modalità necessarie per la compiuta attuazione della disposizione medesima".

Secondo la Regione Emilia-Romagna, la norma impugnata riguarderebbe le imprese certificate in generale, quindi, *"le materie del commercio, dell'industria, dell'agricoltura e le altre di interesse economico, tutte di competenza regionale"*, come sarebbe desumibile dalla considerazione che il comma 2 richiama i *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, i quali, appunto, *«incidono normalmente nelle materie regionali»*.

La ricorrente non contesta che i controlli amministrativi debbano essere svolti dagli enti certificatori, bensì censura la limitazione, stabilita dal comma 1, in virtù della quale *«le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione»*, sostenendo che spetterebbe alle Regioni identificare i casi ed i motivi per i quali l'autorità pubblica deve intervenire, allo scopo di valutare legittimità ed appropriatezza dello svolgimento da parte degli enti certificatori delle funzioni ad essi attribuite.

Infine, sempre secondo la ricorrente, la norma impugnata avrebbe ad oggetto l'attività delle imprese, e cioè una materia di competenza regionale; quindi, la fissazione della disciplina mediante un regolamento statale si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, sesto comma, Cost..

In seconda ipotesi, conclude la Regione Emilia-Romagna, qualora fosse ritenuta incensurabile l'attribuzione allo Stato del potere regolamentare in esame, la norma impugnata sarebbe comunque illegittima, in quanto prevede l'acquisizione del mero parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché dell'intesa.

Secondo la Corte la decisione implica *"la previa individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto ed alla regolamentazione stabilita dalla norma, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 168 del 2009, n. 148 del 2009 e n. 326 del 2008)"*.

La Corte non ritiene fondata la tesi della ricorrente, secondo la quale la norma impugnata riguarderebbe materie *«di interesse economico, tutte di competenza regionale»*. La locuzione *«interesse economico»* (e quella *«sviluppo economico»*) non vale, infatti, *"a configurare una materia spettante alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ma costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie, attribuite sia alla competenza statale che a quella regionale (sentenze n. 63 del 2008, n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007)"*. Inoltre, neppure è configurabile una materia *«impresa»*, disgiunta dal settore nel quale la stessa opera e che possa,

in quanto tale, ritenersi attribuita alla competenza delle Regioni (sentenza n. 63 del 2008).

La Corte reputa, invece, che la norma miri a realizzare, ad un tempo, la semplificazione degli adempimenti, gravanti sulle imprese e la garanzia della verifica della effettiva conformità del prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale fornito dalle imprese ai requisiti minimi di qualità fissati da specifiche norme o regole tecniche europee ed internazionali. Considera, quindi, la disciplina riconducibile alla materia *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*, attribuita dall’articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, *“apparendo corretta la autoqualificazione in tal senso contenuta nella medesima, sebbene priva di efficacia vincolante (sentenze n. 1 del 2008 e n. 430 del 2007)”*.

La disposizione impugnata assicura, infatti, contestualmente, alle imprese, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, la possibilità di ottenere la certificazione ambientale o di qualità, senza dover soggiacere ad inutili e pesanti duplicazioni di controlli, con conseguente vantaggio in termini di efficienza, efficacia, credibilità ed economicità, e a tutti i fruitori dei prodotti o servizi erogati dalle medesime imprese, la garanzia di una corretta verifica di conformità dei predetti ai requisiti minimi di qualità fissati dalle norme tecniche interne, europee ed internazionali di settore, effettuata da organismi, terzi ed indipendenti, a ciò appositamente preposti.

La riconduzione della disciplina in esame all’articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost., comporta l’infondatezza della questione, sotto tutti i profili, e, trattandosi di una materia di competenza esclusiva dello Stato, ad esso spetta anche la potestà normativa secondaria, con la naturale conseguenza della attribuzione del potere regolamentare.

Infine, l’indeterminatezza che caratterizza la norma impugnata, non comporta, di per sé sola, una lesione delle competenze della Regione (sentenza n. 249 del 2009), mentre la devoluzione ad un regolamento governativo (da adottarsi previo parere della Conferenza Stato-Regioni) del compito di individuare «le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1» (art. 30, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008) non esclude che, qualora tale atto fosse redatto in maniera da vulnerare le competenze regionali, le Regioni potrebbero denunciarne la lesività mediante lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione fra enti.