

Sentenza: 9 gennaio 2018, n.36

Materia: procedimento amministrativo; potere sostitutivo

Giudizio: conflitto di attribuzione

Parametri invocati: artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 della Costituzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: art. 5, commi 1 e 2 d.P.R. 12 settembre 2016 n.194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015 n.124)

Esito: 1) inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione in relazione all'art.5, comma 1, del d.P.R. 12 settembre 2016 n.194

2) spettanza allo Stato del potere, in relazione all'art. 5, comma 2 del d.P.R. n.194/2016

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi: La Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'art. 5, commi 1 e 2, del d.P.R. 12 settembre 2016 n.194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015 n.124).

Si tratta di una norma adottata nell'ambito di un regolamento di delegificazione orientato alla semplificazione e all'accelerazione di alcuni procedimenti amministrativi.

Nello specifico, l'art. 5 del d.P.R. n.194/2016 al primo comma prevede che, qualora un intervento necessario e attinente ad insediamenti produttivi, opere o attività strategiche per i loro effetti positivi su economia ed occupazione, coinvolga in misura esclusiva o prevalente il territorio di una regione, di un comune o di una città metropolitana e in assenza di un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio deleghi, di regola, il presidente della Regione o il Sindaco, affinché questi ultimi esercitino l'eventuale potere sostitutivo in caso di inerzia.

Ai sensi del secondo comma, nel caso in cui l'intervento coinvolga le competenze di regioni e degli enti locali e fuori dai casi di cui al comma primo, le modalità di esercizio di tale potere vengono determinate previa intesa in Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n.281/997.

Secondo la Regione Veneto l'esercizio del potere sostitutivo affidato al Presidente del Consiglio, previsto dall'art.5 del d.P.R. n.194/2016 e ricorrente in assenza di un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera e in presenza di un coinvolgimento, prevalente o esclusivo, di un territorio regionale, nonché la facoltà, prevista dalla legge, di delegare tale potere al Presidente della Regione o al sindaco, sarebbe frutto di una valutazione ampiamente discrezionale, che priverebbe l'amministrazione locale di un potere proprio in modo del tutto ingiustificato.

Sarebbe inoltre assente qualsiasi forma di coordinamento istituzionale, contrariamente a quanto previsto dall'art. 4 della legge 7 agosto 2015 n.124, che nel regolare i procedimenti in cui sono coinvolti le amministrazioni regionali e locali prevede specifiche forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi.

Il secondo comma dell'art. 5 attribuisce alla Conferenza unificata la possibilità di intervenire sulle modalità di esercizio del potere sostitutivo anche nel caso in cui rilevino esclusivamente le competenze regionali.

La Regione contesta in particolare la spettanza allo Stato del potere di emanare una simile normativa e sostiene che l'art. 5, commi 1 e 2, sarebbe stato adottato in violazione degli articoli 114, 117 terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione. Inoltre, secondo quanto prospettato dalla ricorrente, il potere di intervento sulle modalità di esercizio del potere sostitutivo

avrebbe dovuto essere attribuito alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, anziché alla Conferenza unificata.

Con riferimento alla titolarità del potere sostitutivo, assegnato dalla legge al Presidente del Consiglio dei Ministri e oggetto di impugnazione da parte della Regione, la Corte chiarisce che tale attribuzione trova il suo fondamento nella l.124/2015 ed in via mediata nel regolamento di delegificazione, redatto con lo scopo di indicare le norme di semplificazione e di accelerazione di alcuni procedimenti amministrativi.

Il regolamento impugnato dalla Regione Veneto è meramente riproduttivo della legge di delegificazione: l'art. 4 di tale legge, infatti, detta alcune linee generali per regolare la materia, necessarie all'individuazione dei procedimenti amministrativi a cui applicare la riduzione dei termini, disposta in misura non superiore al 50% dei termini generali di cui all'art. 2 della legge 7 agosto 1990 n.241. Il medesimo articolo individua nel Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il soggetto competente all'individuazione degli interventi cui sia applicabile la riduzione dei termini; disciplina anche lo stesso potere sostitutivo in capo al Presidente, rinviando al regolamento la previsione di "idonee forme di raccordo" per l'esercizio di tale potere nei procedimenti in cui sono coinvolte amministrazioni delle Regioni e degli enti locali.

Stante il valore meramente riproduttivo del regolamento impugnato, la Regione avrebbe dovuto impugnare la legge di delegificazione e non l'art. 5, commi 1 e 2, del d.P.R. 12 settembre 2016 n.194.

Non è infatti consentita la contestazione di una legge tramite l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale alla norma non impugnata e per la quale sia già intervenuto il termine di decadenza dall'esercizio dell'azione fissato dalla legge (sentenze nn. 77/2016 e 144/2013) e da ciò deriva l'inammissibilità della censura proposta.

Inoltre la Corte dichiara inammissibile, a causa della mancata descrizione delle lesioni di attribuzioni regionali che sarebbero risultate dalla norma impugnata, anche la questione relativa all'assenza di forme di coordinamento interistituzionale, nonché di forme di raccordo idonee a definire l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Il ricorso promosso dalla Regione, imperniato sulla ritenuta violazione del principio di leale collaborazione causata dal mancato coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni e dalla scelta di rivolgersi alla Conferenza unificata, è infondato.

La Corte motiva la sua decisione ripercorrendo il contesto normativo in cui si colloca il regolamento censurato e chiarendo quanto in esso stabilito.

In particolare, la disciplina ivi contenuta si applica ad autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta (comprensivi anche di quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, al patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità) necessari a localizzare, progettare e realizzare le opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività. Esso dispone l'applicazione di tali previsioni ai procedimenti amministrativi relativi ad infrastrutture ed insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese.

È poi prevista una procedura partecipata dai diversi enti territoriali: regioni ed enti locali hanno il compito di proporre, entro il 31 gennaio di ogni anno, una serie di progetti su cui intervenire, i quali possono essere successivamente integrati dal Presidente del Consiglio.

I criteri di selezione dei progetti sono scelti a seguito di un'intesa che avviene in Conferenza Unificata; sulla base di questi il Presidente del Consiglio, tramite decreto e previa delibera di un Consiglio dei Ministri a cui partecipano anche i Presidenti delle Regioni, individua gli interventi rilevanti dal punto di vista economico o occupazionale in relazione ai quali i termini dei procedimenti amministrativi possono essere ridotti. La riduzione eventualmente disposta non deve in ogni caso superare in ogni caso il 50% dei termini di cui all'art. 2 della l. n. 241/1990 e può operare sia con riferimento ai singoli procedimenti che trovare applicazione in tutti i procedimenti necessari a realizzare l'intervento. Inoltre, qualora il termine sia già parzialmente decorso, la riduzione interviene sul periodo residuo.

Il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio, con eventuale delega ad un soggetto dotato di comprovata competenza ed esperienza (come previsto dall'art. 4, comma 2, del d.P.R. n.194/2016 e conformemente all'art. 4, lettera d) della legge di delegificazione) entra in gioco nel caso in cui i termini già ridotti non siano stati rispettati dall'amministrazione procedente e l'intervento non si sia realizzato.

La Corte ritiene evidente che lo scopo perseguito dalla legge di delegificazione e dal regolamento censurato sia quello di rispondere ad un'esigenza di celerità dell'azione amministrativa e di efficienza del Sistema paese, disciplinando più interventi da collocare sul territorio nazionale, identificati e monitorati con il contributo di tutti i livelli di Governo.

Si tratta quindi di un intervento ampio, che necessita del contributo di più soggetti e non consente di individuare preventivamente il titolare delle funzioni amministrative e delle competenze legislative coinvolte, le quali pertanto non possono essere isolate o imputate ad un unico soggetto o livello di governo.

Proprio a causa della complessità di tale intervento il regolamento di delegificazione, la cui emanazione è stata preceduta dall'intesa in sede di Conferenza unificata e dalla sottoscrizione di Stato, Regioni ed enti territoriali, ha delineato un procedimento articolato, che prevede la partecipazione congiunta di Regioni ed enti locali.

Non risulta inappropriata quindi la scelta di coinvolgere la Conferenza unificata, piuttosto che la Conferenza Stato-Regioni, in considerazione del contesto normativo e procedimentale in cui la disposizione si inserisce e in conformità all'art. 8 del d.lgs. n.281/1997, che ne prevede la competenza per materie e compiti di interesse comune di Regioni, Province, Comuni e comunità montane. Secondo la Corte, infatti, la scelta di rivolgersi a Regioni, Province autonome ed autonomie locali è sempre adeguata quando gli interessi implicati attengono a tematiche comuni al sistema delle autonomie (sentenze nn. 383/2005 e n.1/2016).

L'infondatezza del conflitto promosso dalla Regione Veneto deriva dalla considerazione, già precedentemente espressa dalla corte (sentt. 1/2016; 88/2014; 163 e 297/2012 e 408/1990), secondo cui l'unione delle due Conferenze è un istituto utile non solo alla semplificazione ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti.

Il ricorso alla Conferenza unificata risulta anzi preferibile in caso di misure strategiche per lo sviluppo del Paese, le quali implicano per loro natura il coinvolgimento di interessi plurali afferenti a diversi livelli di governo.