

Sentenza Corte Costituzionale n. 15 Anno 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE HA PRONUNCIATO LA SEGUENTE SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 38, comma 3, e 43, comma 1, 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, promossi dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto con due ricorsi entrambi notificati il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22 ottobre 2008 e rispettivamente iscritti ai numeri 69 e 70 del registro ricorsi 2008.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2009 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna e Veneto, Mario Bertolissi per la sola Regione Veneto e gli avvocati dello Stato Maria Letizia Guida e Guido Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 20 ottobre 2008, la Regione Emilia-Romagna ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nel 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.

Fra le disposizioni oggetto di censura si trovano gli artt. 38, comma 3, e 43, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, come modificati dalla legge di conversione n. 133 del 2008, della cui legittimità la Regione ricorrente dubita in riferimento al principio di leale collaborazione.

1.1.– Con riguardo alla prima delle due disposizioni censurate la ricorrente Regione, dopo aver sinteticamente esposto il contenuto dei primi due commi, osserva che il comma 3 prevede che con regolamento di delegificazione, adottato su proposta del Ministro per lo sviluppo economico e di quello per la semplificazione normativa, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città, «si procede alla semplificazione e al riordino della disciplina dello **sportello unico** per le attività produttive di cui al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica» 20 ottobre 1998, n. 447.

Siffatta previsione, secondo la ricorrente Regione – nonostante la indicazione contenuta nel comma 2 dell'art. 38, in base alla quale essa sarebbe volta ad assicurare l'efficienza del mercato, la libera concorrenza ed i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – inciderebbe, invece, sulle materie, di competenza regionale, attinenti alla disciplina delle attività produttive, risultando in tal modo illegittima in quanto violativa, atteso il coinvolgimento della Conferenza

unificata solo ai fini della acquisizione del parere e non della previa intesa, del principio della leale collaborazione.

La illegittimità costituzionale sarebbe riscontrabile, d'altra parte, aggiunge la ricorrente, anche se si intendesse ricondurre la disposizione censurata a materie di competenza esclusiva statale; infatti, essendo innegabile la interferenza della medesima con le richiamate competenze regionali, secondo i principi stabiliti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 31 del 2005, sarebbe in ogni caso, necessaria la acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata e non l'acquisizione del solo parere.

(...)

2.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, concludendo, per ciò che concerne le doglianze ora in esame, per la infondatezza del ricorso.

2.1.– In particolare, con riferimento alla impugnazione dell'art. 38, comma 3, la difesa erariale rileva che l'obiettivo della disposizione è l'elaborazione di un procedimento trasparente, unitario ed efficace volto a rimuovere gli ostacoli regolamentari ed amministrativi posti dai singoli enti territoriali e finalizzato ad assicurare regole paritarie di accesso al mercato.

Si tratta, pertanto, di norma a garanzia della trasparenza, concorrenzialità e libertà del mercato rientrante, quindi, nella materia tutela della concorrenza, attribuita alla legislazione statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Aggiunge la parte resistente che il riordino della disciplina dello **sportello unico** costituisce adempimento di un obbligo comunitario; infatti la direttiva n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno), all'art. 6, paragrafo 1, impone agli Stati dell'Unione la predisposizione delle misure necessarie per consentire ai prestatori di servizi di avvalersi, per l'espletamento di procedure e formalità, di "sportelli unici".

(...)

5.– In prossimità della data fissata per l'udienza pubblica sia l'Emilia-Romagna che il Veneto hanno depositato memorie illustrative contenenti ulteriori argomentazioni difensive.

5.1.– La prima, con riferimento all'art. 38 del d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, rileva che il comma 2 è stato oggetto di modificazioni per effetto sia dell'art. 40, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), sia dell'art. 11-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. Esse concernono il comma 2, non impugnato – nel quale è stato inserito l'espresso riferimento sia alle materie di cui alle lettere e) ed r) dell'art. 117, secondo comma, Cost. sia alla direttiva comunitaria 2006/123/CE –, ed il comma 3, il quale, nel testo attualmente vigente, prevede che il regolamento di delegificazione ivi previsto, sia adottato col concerto anche del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Si tratta di modifiche che, ad avviso della Regione, comunque non incidono significativamente sui termini della questione.

Ciò detto, la Regione contesta che la norma impugnata possa essere ascritta alla materia della tutela della concorrenza, attenendo ad aspetti organizzativi dello "**sportello unico**" ed automatizzandone le modalità di accesso, ma lasciando inalterata la sottostante disciplina sostanziale. A tale proposito,

osserva come lo schema di decreto di delegificazione predisposto in sede governativa, si limita ad abrogare il solo D.P.R. n. 447 del 1998, che detta la attuale disciplina dello “**sportello unico**”. Da quanto sopra la ricorrente deduce, non risultando possibile individuare una materia prevalente, la interferenza della norma censurata con quelle, di competenza regionale, relative alle attività produttive.

Da ciò, ribadisce la Regione, deriverebbe la illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui essa non prevede la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Né ad una diversa conclusione si giungerebbe ove si valorizzasse l’aspetto legato alla affermata attuazione della direttiva comunitaria 2006/123/CE, posto che la medesima direttiva, all’art. 6, paragrafo 2, prevede che la istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione delle funzioni propria dei singoli Stati dell’Unione.

(...)

Considerato in diritto

1.– Con distinti ricorsi la Regione Emilia-Romagna e la Regione Veneto hanno sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nel 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.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sull’impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 112 del 2008, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento al principio di leale collaborazione, degli artt. 38, comma 3, e 43, comma 1, del citato decreto-legge, come modificato dalla legge di conversione n. 133 del 2008, e dell’art. 43, comma 1, del ricordato decreto-legge n. 112 del 2008, come risultante a seguito della conversione in legge, sollevate dalla Regione Veneto, in riferimento all’art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

2.1.– Attesa la connessione esistente fra i due ricorsi ora in esame, i relativi giudizi vanno riuniti così che possano essere decisi con un’unica sentenza.

3.– L’art. 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 è impugnato dalla Regione Emilia-Romagna in quanto, a suo avviso, esso, nella parte in cui prevede che, con regolamento di delegificazione adottato su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, sentita la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni (di seguito: Conferenza unificata), si procede alla semplificazione ed al riordino della disciplina dello **sportello unico** per le attività produttive di cui al regolamento previsto dal D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 (Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l’ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l’esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell’articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59), violerebbe il principio di leale collaborazione poiché, incidendo direttamente, o comunque, interferendo sulle materie di competenza regionale piena attinenti alle attività produttive (industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc.), considera sufficiente la espressione del solo parere da parte della Conferenza unificata e non anche il raggiungimento della previa intesa con questa.

(...)

4.– La questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008 non é fondata.

4.1.– Deve, preliminarmente, darsi atto che, successivamente alla proposizione del ricorso della Regione Emilia-Romagna, l'art. 38 del decreto-legge n. 112, già, peraltro, oggetto di modificazioni in sede di conversione in legge, è stato ulteriormente modificato. Una prima volta a seguito della entrata in vigore della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che, all'art. 40, ha previsto, oltre alla integrale sostituzione del comma 2 del ricordato art. 38 del decreto-legge n. 112 del 2008, anche l'inserimento di talune interpolazioni al testo del comma 3 della medesima norma. Una seconda volta per effetto della legge 3 agosto 2009, n. 102, con la quale è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), il cui testo contiene l'art. 11-ter – inserito, appunto, in sede di conversione in legge – il quale ha previsto la soppressione di una delle interpolazioni introdotte nel comma 3 dell'art. 38 del decreto-legge n. 112 col ricordato art. 40 della legge n. 69 del 2009.

Poiché le sopravvenute modificazioni, dato il loro carattere sostanzialmente marginale, come riconosciuto dalla stessa parte ricorrente, non modificano in modo significativo il quadro normativo, e certamente non in modo soddisfacente delle istanze della Regione ricorrente, e tenuto, altresì, conto del fatto che la disposizione censurata non ha avuto alcuna applicazione nella sua versione originaria, la questione come proposta si intende trasferita sul testo attualmente vigente dell'art. 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008.

4.2.– Ciò premesso, questa Corte osserva che la materia nell'ambito della quale è stata emanata la disposizione censurata deve essere rinvenuta, non nel coacervo, peraltro indeterminato, di materie afferenti a industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc., complessivamente compendiato dalla Regione sotto la generica denominazione di “attività produttive”, ma in quella, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale». Già in passato questa Corte ha avuto modo di chiarire che la disciplina dello **sportello unico** per le attività produttive è fondata «sulla concentrazione in una sola struttura [...] della responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi, nonché sulla concentrazione nello “**sportello unico**” [...] dell'accesso a tutte le informazioni da parte dei medesimi soggetti interessati: ciò al fine di evitare che la pluralità delle competenze e degli interessi pubblici oggetto di cura in questo ambito si traduca per i cittadini in tempi troppo lunghi e in difficoltà di rapporti con le amministrazioni» (sentenza n. 376 del 2002).

Si tratta di un'esigenza che è stata avvertita anche in sede comunitaria, di talché l'art. 6 della direttiva 2006/123/CE ha previsto al paragrafo 1 che «Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici: a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;

b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle loro attività di servizi.

Se è vero che il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede che «L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali», tuttavia non sarebbe certo funzionale alle previste esigenze «di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa» (punto 48 del “considerando”) un sistema che unificasse gli sportelli con riferimento alle attività che vengono ad essere svolte ma che prevedesse una diversità di procedure a seconda della Regione in cui quelle attività sono effettuate. Ed infatti nel suddetto punto 48 del “considerando” della direttiva è precisato che «Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale» possono essere esercitate funzioni di coordinamento. Si evocano, quindi, proprio quelle attività di coordinamento che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce, come competenza legislativa esclusiva, allo Stato con la lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost. È altresì previsto, sempre nel citato “considerando”, che «Gli sportelli unici sono destinati a svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore sia come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio sia come intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti».

Palese è, quindi, la funzione di coordinamento perseguita dalla normativa che disciplina compiti e funzionamento dello “**sportello unico** per le imprese”, attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa della attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali.

4.3.– La attribuzione allo Stato dell'ambito materiale in cui è stata adottata la norma censurata rende chiara la infondatezza della censura avente ad oggetto la violazione del principio di leale collaborazione, posto che, stante l'imputazione dell'intervento normativo alla competenza esclusiva dello Stato, le esigenze di raccordo che quest'ultimo ha ravvisato con le istanze regionali sono adeguatamente tutelate già attraverso la necessaria acquisizione del parere della Conferenza unificata.

(...)

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni sollevate relativamente ad altre disposizioni 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, dai ricorsi in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, sollevata, con riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe (ric. n. 69 del 2008);

(...)

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2010.

Swap@norma