

SENTENZA N. 7

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 4, 10-bis e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Puglia, con ricorso notificato il 9-14 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notificazione il 9 gennaio 2015, ricevuto il successivo 14 gennaio e depositato il 15 gennaio 2015 (reg. ric. n. 5 del 2015), la Regione Puglia ha proposto, tra le altre, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 4, 10-bis e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e

per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

L'art. 1, comma 1, della legge impugnata prevede che l'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato spa sia nominato Commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari, previste dal Programma Infrastrutture Strategiche disciplinato dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive).

L'art. 1, comma 2, attribuisce al Commissario il potere di approvare i progetti per la realizzazione delle opere e di espletare ogni attività amministrativa, tecnica e operativa, comunque finalizzata all'esecuzione della tratta ferroviaria.

L'art. 1, comma 4, stabilisce che, a seguito dell'approvazione dei progetti, è convocata la conferenza di servizi, e che, «in caso di motivato dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico ovvero alla tutela della salute e della pubblica incolumità», si applicano le procedure concertative indicate dall'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

L'art. 1, comma 10-bis, conferisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di redigere il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria con l'individuazione delle linee ferroviarie da ammodernare, al fine di procedere alla realizzazione di opere di interesse pubblico nazionale o europeo.

L'art. 1, comma 11, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'approvazione dei contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale, con decreto da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133 del 2014.

La Regione ricorrente afferma che l'intervento legislativo oggetto di censura attiene alle materie, di competenza legislativa concorrente, «governo del territorio» e «grandi reti di trasporto e di navigazione» (art. 117, terzo comma, Cost.), e, con riferimento al comma 11, alle materie «governo del territorio» e «porti e aeroporti civili».

Secondo la Regione, sulla base della giurisprudenza di questa Corte a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, nell'ambito di tali materie sarebbe preclusa allo Stato l'allocatione a livello centrale delle funzioni amministrative, se non mediante una chiamata in sussidiarietà e nel rispetto delle garanzie partecipative previste a tal fine a favore delle Regioni interessate. Nei commi 2 e 4 dell'art. 1 impugnato tali garanzie non sarebbero osservate, perché la Regione può intervenire nella fase di approvazione e di esecuzione dei progetti solo in sede di conferenza di servizi, e, nel caso di un suo dissenso, l'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, che è preordinato al raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regione, troverebbe applicazione solo quando il dissenso concerne la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, ovvero la tutela della salute e della pubblica incolumità.

La Regione Puglia lamenta perciò che, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., i commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 abbiano operato una chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative senza il necessario coinvolgimento delle Regioni interessate, nella forma dell'intesa.

Una censura analoga è indirizzata verso l'art. 1, comma 10-bis, del d.l. n. 133 del 2014, che ha affidato allo Stato la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria di interesse nazionale o europeo senza prevedere l'intesa con la Regione interessata.

Quanto all'art. 1, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, sull'approvazione dei contratti di programma tra l'ENAC e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale, la Regione Puglia lamenta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché nelle materie a riparto concorrente del «governo del territorio» e dei «porti e aeroporti civili», lo Stato esercita la funzione amministrativa senza alcun coinvolgimento della Regione interessata.

2.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che il ricorso sia rigettato.

L'Avvocatura generale sostiene che i commi 10-bis e 11 impugnati determinano una «attribuzione allo Stato di funzioni programmatiche necessariamente valide per tutto il territorio nazionale, con conseguente rispetto del principio dettato dall'art. 118 Cost.». I commi 2 e 4 impugnati, invece, assicurerebbero alla Regione un adeguato spazio partecipativo, perché prevedono la conferenza di servizi, alla quale, grazie al rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, si aggiunge «una serie di meccanismi di cooperazione».

3.– Sono intervenuti in giudizio l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong (WWF Italia) e l'Associazione «Amici del Parco Archeologico di Pantelleria», svolgendo considerazioni che non riguardano l'art. 1, commi 2, 4, 10-bis e 11 del d.l. n. 133 del 2014, ma altre disposizioni del medesimo testo normativo destinate a separate pronunce.

4.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Puglia ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente evidenzia che le disposizioni impuginate non sono state modificate medio tempore, e che anzi i commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 hanno trovato applicazione da parte del Commissario, con l'adozione di ordinanze di approvazione di progetti preliminari e definitivi e con l'indizione della conferenza di servizi.

La Regione ribadisce l'illegittimità delle norme censurate perché non prevedono un coinvolgimento regionale, e precisa di non contestare la chiamata in sussidiarietà in sé, ma la mancata previsione dell'intesa, cui non può ovviare il rinvio alla conferenza di servizi. In tale sede, infatti, il dissenso regionale rileva, solo se espresso per i motivi indicati dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

5.– Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, con cui insiste nel chiedere il rigetto del ricorso.

La difesa dello Stato sottolinea il carattere nazionale e strategico di tutti gli interventi oggetto delle norme impuginate. Esso giustificherebbe la chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa da parte delle disposizioni censurate e permetterebbe di escludere la necessità di un coinvolgimento regionale. Difatti, per le ipotesi di concorso di competenze, «la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle sfere di competenza tra i vari livelli di Governo».

In ogni caso, l'art. 1, comma 4, impugnato, rinviando all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, assicurerebbe l'adeguato coinvolgimento regionale.

Considerato in diritto

1.– La Regione Puglia ha proposto (reg. ric. n. 5 del 2015), tra le altre, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 4, 10-bis e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

2.– L'art. 1, commi 2 e 4, del d.l. n. 133 del 2014 si riferisce alle opere della tratta ferroviaria Napoli-Bari, già oggetto del Programma Infrastrutture Strategiche previsto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive). Ai sensi dell'art. 161, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), l'approvazione dei relativi progetti dovrebbe avvenire d'intesa tra Stato e Regioni, nell'ambito del CIPE allargato al Presidente della Regione interessata, secondo le previsioni della legge n. 443 del 2001 e dello stesso d.lgs. n. 163 del 2006.

L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, che non ha formato oggetto del ricorso, nomina invece l'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato spa Commissario per la realizzazione delle opere, sicché quest'ultimo subentra al CIPE nelle competenze relative all'approvazione dei progetti, provvede a convocare la conferenza di servizi e a bandire le gare.

La ricorrente ritiene che la norma impugnata, incidendo sulle materie a riparto legislativo concorrente del «governo del territorio» e delle «grandi reti di trasporto», abbia limitato il coinvolgimento regionale conseguente alla chiamata in sussidiarietà, privandolo delle garanzie attive nell'ambito del CIPE a composizione allargata. In tal modo, sarebbero stati violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La questione è fondata.

Lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà «al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (sentenza n. 278 del 2010). Questa Corte ha affermato in proposito che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi –

anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo “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)» (sentenza n. 6 del 2004).

Si è aggiunto che deve trattarsi di “intese forti” (sentenze n. 121 del 2010 e n. 6 del 2004), non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l’esperienza di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012).

Posti tali principi, va rilevato che la norma impugnata ha sottratto alla Regione interessata l’adeguato spazio partecipativo assicurato dalla competenza del CIPE, benché, quando la funzione amministrativa è chiamata in sussidiarietà, esso sia costituzionalmente necessario, non solo per l’inserimento dell’opera nel Programma Infrastrutture Strategiche, ma anche per l’approvazione del progetto (sentenza n. 303 del 2003).

Né questo spazio viene recuperato nell’ambito della conferenza di servizi, che il Commissario convoca entro 15 giorni dall’approvazione dei progetti, perché il motivato dissenso della Regione attiva le procedure concertative previste dall’art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) solo per profili inerenti alla «tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico, ovvero alla tutela della salute e della pubblica incolumità».

È invece evidente che, per conseguire la «codeterminazione» dell’atto (sentenza n. 378 del 2005), la Regione deve essere posta su un piano paritario con lo Stato, con riguardo all’intero fascio di interessi regionali su cui impatta la funzione amministrativa.

I commi 2 e 4 dell’art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 vanno perciò dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non prevedono che l’approvazione dei progetti avvenga d’intesa con la Regione interessata.

Nell’ambito della conferenza di servizi convocata ai sensi dell’art. 1, comma 4, impugnato, potrà eventualmente trovare applicazione l’art. 3, 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), che, come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 121 del 2010), «contiene una norma di chiusura, in quanto prevede che “3. Quando un’intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. 4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l’osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all’esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

3.– L’art. 1, comma 10-bis, impugnato, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la redazione del Piano di ammodernamento dell’infrastruttura ferroviaria, per individuare le linee ferroviarie su cui intervenire con opere di interesse pubblico nazionale o europeo.

La ricorrente deduce anche in questo caso la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché, nelle materie a riparto concorrente del «governo del territorio» e delle «grandi reti di trasporto», lo Stato avrebbe operato una chiamata in sussidiarietà senza prevedere un adeguato coinvolgimento regionale.

La questione è fondata, nella parte in cui la norma impugnata non prevede che il piano sia redatto d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Non vi è dubbio che anche in tal caso la chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa, che non è in sé oggetto di censura, debba accompagnarsi a garanzie partecipative a favore del sistema regionale, in ragione delle competenze che ad esso spettano nelle materie indicate dalla ricorrente e alle quali inerisce la norma impugnata.

Ciò posto, va considerato che il Piano di ammodernamento della rete ferroviaria non ha ad oggetto specifiche opere, ma la sola individuazione dei tratti della rete bisognosi di intervento, e concerne perciò una prospettiva necessariamente unitaria, che non si presta ad essere parcellizzata con riferimento alla posizione di ciascuna Regione. È per questa ragione che la sede naturale ove raggiungere l'intesa deve ravvisarsi nella Conferenza Stato-Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 62 del 2005).

4.– L'art. 1, comma 11, impugnato, assegna un termine acceleratorio ai fini dell'approvazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dei contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale.

La ricorrente deduce la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché nelle materie a riparto legislativo concorrente dei «porti e aeroporti civili» e del «governo del territorio» la funzione amministrativa è assegnata allo Stato, senza alcun coinvolgimento regionale.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già rilevato che «Nei giudizi in via di azione promossi dalle Regioni l'oggetto del contendere verte sulla individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni legislative statali censurate, nei limiti dei motivi di ricorso. A tale scopo, è necessario avere riguardo al "nucleo essenziale" delle norme (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) da cui si muove per identificare il fascio di interessi che viene inciso dall'intervento legislativo», e che «È, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni. In tali casi, questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il proprium del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione. Quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un'ipotesi di "concorrenza di competenze" (sentenza n. 50 del 2005), la quale esige di adottare il "canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze" (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (sentenza n. 278 del 2010).

Applicando tali principi al caso di specie, deve osservarsi che questa Corte (sentenza n. 51 del 2008), con riferimento alla determinazione dei diritti aeroportuali e alla redazione dei piani di intervento sulle infrastrutture, ha già ritenuto che si verifica un concorso tra competenze esclusive statali («tutela della concorrenza») e competenze regionali («porti e aeroporti», e «governo del territorio»), che non può essere disciplinato secondo il criterio della prevalenza ed esige quindi l'introduzione di moduli collaborativi.

Questa conclusione si impone anche per l'approvazione del contratto di programma, che ha analogo oggetto e che la stessa norma impugnata preordina all'avvio di investimenti relativi anche alle infrastrutture.

Nell'intreccio di tali materie, la sentenza n. 51 del 2008 ha già ritenuto che il parere della Regione interessata costituisce la forma più adeguata di coinvolgimento regionale.

L'art. 1, comma 11, impugnato, va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che l'approvazione dei contratti di programma richieda il preventivo parere della Regione interessata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 4, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede che l'approvazione dei relativi progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10-bis, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevede che l'approvazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui, ai fini dell'approvazione, non prevede il parere della Regione sui contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI