

Sentenza n. 7 depositata il 21 gennaio 2016

Materia: Governo del territorio, grandi reti di trasporto e navigazione, porti e aeroporti civili

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Asserita violazione degli artt. 117, comma terzo, e 118 comma primo, della Costituzione

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: 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, seguenti disposizioni:

- **Art. 1, comma 2**, che attribuisce al Commissario (nominato come da comma 1) il potere di approvare i progetti per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari e di espletare ogni relativa attività amministrativa, tecnica e operativa
- **Art.1, comma 4** che stabilisce, a seguito dell'approvazione dei progetti, la convocazione della conferenza di servizi e, soltanto, *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* prevede l'applicazione delle procedure concertative indicate dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n.241/90
- **Art.1, comma 10-bis**, che conferisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di redigere il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura con l'individuazione delle linee ferroviarie da ammodernare
- **Art.1, comma 11**, che 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.133/2014

Esito: Illegittimità costituzionale

- **dell'art. 1, commi 2 e 4**, *nella parte in cui non prevede che l'approvazione dei relativi progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata*
- **dell'art.1, comma 10-bis**, *nella parte in cui non prevede che l'approvazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni*
- **dell'art.1, comma 11**, *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*

Impugnando davanti alla Corte costituzionale il decreto-legge n.133/2014, all'art.1, commi 2,4,10-bis e 11, la Regione Puglia non si duole per l'intervento normativo Statale in materie rientranti nella competenza legislativa concorrente, né per l'attrazione in sussidiarietà motivata dall'interesse strategico delle opere oggetto di disciplina, quanto dalla mancanza della menzione di un adeguato coinvolgimento regionale in sede di adozione delle disposizioni normative statali e in sede di attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative.

La Corte ha accolto le censure della ricorrente, evidenziando che le disposizioni impugnate (del d.l. n.133/2014) fanno riferimento ad opere già oggetto del Programma Infrastrutture Strutturali Strategiche previsto dalla legge n. 443/2001, che aveva anche stabilito l'approvazione dei relativi progetti d'intesa tra Stato e Regioni, nell'ambito del CIPE, allargato al Presidente della Regione interessata, disposizione quest'ultima riconfermata dal legislatore statale nell'art. 161, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 (Codice dei contratti attuativo delle direttive europee).

A differenza della legge n. 443/2001 che stabiliva fosse il CIPE ad approvare i summenzionati progetti, il d.l. n.133/ prevede, all'art. 1, commi 2 e 4, che i progetti in argomento siano approvati dal Commissario (nominato ai sensi dell'art.1, comma 1) che provvede anche a convocare la conferenza di servizi e, soltanto in determinati casi, ad applicare le procedure concertative indicate dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241/90. Essendo le procedure concertative espletate soltanto in determinati casi, la ricorrente lamenta che le disposizioni di cui all'art.1, commi 2 e 4, privano la Regione Puglia delle tutele della propria autonomia garantite nell'ambito del CIPE con la partecipazione allargata al Presidente della Regione.

Per la giurisprudenza della Corte costituzionale, lo Stato può legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale, regolandone l'esercizio, anche quando la materia non rientri nella competenza statale, rispettando, però, i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni e limitandone la regolazione al soddisfacimento delle esigenze di esercizio unitario (esigenze che ben possono scaturire dal carattere strategico nazionale delle opere), assicurando comunque la partecipazione dei livelli di governo attraverso adeguati strumenti di collaborazione (sentenza 303/2003 e sentenza 278/2010).

Per la Corte, la partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del CIPE, come stabilito nel d. lgs 163/2006 (Codice dei contratti) e nella, sopra citata, legge 443/2001, avrebbe garantito alla Regione la posizione paritaria a tutela della propria autonomia per la salvaguardia di tutti gli interessi regionali da difendere in sede di inserimento dell'opera nel Programma Infrastrutture Strategiche ed in sede di approvazione del progetto.

Le norme impugnate, invece, prevedendo soltanto l'applicazione delle procedure concertative indicate dall'art. 14-quater, comma 3, della legge 241/90, limitatamente al 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*, non consentono alla Regione di partecipare al processo di codeterminazione a livello paritario dello Stato, violando in definitiva gli ambiti di autonomia legislativa e amministrativa regionale tutelati dagli articoli 117, comma terzo e 118, comma primo della Costituzione. Per questo motivo, l'art. 1 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede, ai commi 2 e 4, che l'approvazione dei relativi progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata.

Problematiche analoghe alla questione sopra presentata si ritrovano in sede di scrutinio di legittimità costituzionale sull'art. 1, comma 10-bis (che conferisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di redigere il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura con l'individuazione delle linee ferroviarie da ammodernare). Anche relativamente alla disposizione del comma 10-bis, la Regione Puglia non censura la chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa, ma l'esclusione della partecipazione regionale alla procedura di individuazione delle linee ferroviarie da ammodernare. In questo caso, però, non trattandosi di approvazioni di singole opere, ma di individuazioni di tratti della rete che possono coinvolgere più Regioni, il giudice costituzionale ha ritenuto adeguata collaborazione, non l'intesa dello Stato con la Regione interessata, ma l'intesa con la Conferenza Stato Regioni. Pertanto, l'art. 1, comma 10-bis, è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede che l'approvazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria avvenga d'intesa con la Conferenza Stato Regioni.

In riferimento, infine, alla questione riguardante l'art.1, comma 11 (che 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), la Corte, richiamando la propria sentenza n.51/2008, ha ritenuto che, in presenza di intreccio di competenze statali e regionali (tutela della concorrenza, porti e aeroporti, governo del territorio) il modulo collaborativo adeguato sia quello che prevede il parere della Regione interessata. Per questo motivo, l'art. 1, comma 11, è stato dichiarato illegittimo 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.