

Sentenza : 5 giugno 2013, n. 122

Materia: infrastrutture e trasporti

Giudizio: conflitto di attribuzione fra enti

Limiti violati (dedotti dal ricorrente): articolo 117 e articolo 118 Cost.; articolo 8, numeri 5), 6),17), 18 e articoli 14 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto per il Trentino Alto Adige); articoli 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige in materia di urbanistica e di opere pubbliche); articolo 1 della 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); principio di leale collaborazione

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: a) nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438; b) gli *“atti in essa citati e tra questi in particolare l’atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale “in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio dei trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l’Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento Com (2011)650 nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della “Valdastico Nord”; “tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l’inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell’autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento”*

Esito: inammissibilità del conflitto in relazione alla nota prot. n. 5438 del 2012; inammissibilità del conflitto in relazione agli atti citati nella suddetta nota; inammissibilità in relazione a *“tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l’inserimento nella Rete europea la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell’autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento”*; spettanza allo Stato e per esso al Ministero delle infrastrutture e trasporti di esprimere il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM (2011)650

Estensore: Francesca Casalotti

Il conflitto di attribuzione tra enti in questione è promosso dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento agli atti sopraelencati in quanto questi vanificherebbero la necessità dell’intesa con la ricorrente ai fini della progettazione e realizzazione del tronco “Trento - Valdastico Piovene” dell’Autostrada Trento Rovigo (noto come Valdastico nord), che insiste sul territorio provinciale.

Il riparto di competenze relativo al completamento del tratto autostradale in questione è già stato oggetto di due conflitti di attribuzione, promossi con riferimento

agli stessi parametri evocati nel presente giudizio e decisi entrambi con la sentenza n. 62 del 2011.

La Corte, in tale decisione, aveva stabilito che l'autostrada Trento Rovigo, ed, in particolare, il tronco Trento- Valdadastico - Piovone Rocchette, rientra nella prescrizione di cui all'art. 19, lett. b), d.P.R. n. 381 del 1974, che stabilisce che - con riferimento alle autostrade il cui tracciato interessa soltanto il territorio provinciale e quello di una Regione finitima - è necessaria l'intesa con la Provincia interessata, salvo che non si tratti di provvedimenti successivi all'atto di concessione che sia astato emanato anteriormente all'entrata in vigore [della stessa norma di attuazione], anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario.

Tale disposizione, in quanto norma di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige /Sudtirolo, costituisce ai fini del giudizio parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina.

Nella stessa decisione, peraltro, la Corte aveva anche precisato che non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione di cui all'art. 19 d.P.R. n. 381 del 1974 sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della l. n. n. 443 del 2001 (che stabilisce che l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale è operata a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate).

Infine, sempre nella stessa decisione, la Corte aveva aggiunto *“quanto al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell'opera, impugnato in via consequenziale dalla ricorrente, si deve ritenere che lo stesso non possieda una lesività attuale [...] Solo se alla programmazione a progettazione dovessero seguire concreti atti di realizzazione dell'opera sarebbe indispensabile l'intesa con la Provincia stessa, la cui mancanza avrebbe l'effetto di arrestare il procedimento”*.

Tali affermazioni costituiscono i presupposti del giudizio deciso con la sentenza n. 122 del 2013.

La Corte passa poi ad esaminare separatamente gli atti impugnati e le relative censure.

Con riferimento alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438 – che, ad avviso della ricorrente sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali e statutarie della Provincia autonoma in quanto disporrebbe l'inserimento della Valdadastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti (ed, in particolare, nella rete comprensiva TEN-T nazionale), senza la previa intesa con la Provincia stessa – il conflitto di attribuzione deve ritenersi inammissibile.

Tale nota costituisce, infatti, la risposta fornita dalla Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ad una precisa richiesta di documenti avanzata dalla Provincia autonoma stessa. In questa nota il dirigente competente indica tutti gli atti posti in essere dal Ministero nell'ambito del processo di definizione dei nuovi regolamenti dell'Unione europea TEN-T e segnatamente dei regolamenti COM(2011)650 e COM(2011)655, ricostruisce la successione degli adempimenti che si sono resi necessari, richiama le tappe salienti del negoziato con la Commissione europea.

Dunque, tale nota - limitandosi a inserire tra la cartografia che correda il regolamento COM(2011)650 [...], la sezione relativa all'autostrada A31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprensive TEN-T nazionale - non è in sé lesiva delle attribuzioni provinciali ma costituisce semplicemente il documento con il quale la Provincia autonoma ha ufficialmente appreso tale inserimento

Sotto questo profilo la Corte sottolinea poi che negli ultimi due capoversi della nota impugnata - nella parte in cui si afferma che *“non sono state aperte le consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee”* - non si nega affatto la necessità dell'intesa.

Dopo aver affermato che la nota n. 5438 del 2012 non è in sé lesiva, la Corte procede poi a valutare se lo siano gli atti in essa richiamati.

A tal proposito il giudice delle leggi dichiara inammissibile il ricorso per conflitto in relazione alla generica indicazione degli *“atti citati nella suddetta nota”*.

La Provincia, secondo la Corte, avrebbe dovuto indicare gli atti asseritamente lesivi e motivare adeguatamente sul punto. A tal proposito la Corte precisa poi che l'unico atto richiamato nella nota è l'atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale *“in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio dei trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM (2011)650 nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della Valdastico Nord.*

Anche con riferimento a questo atto, a prescindere dalla generica individuazione dello stesso, la ricorrente intende censurare il comportamento del Governo italiano che avrebbe inteso superare la necessità dell'intesa con la Provincia, proponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, da approvarsi con un regolamento dell'Unione europea.

A questo proposito la Corte richiama quanto già affermato in precedenti pronunce con riferimento alla definizione di atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione come *«qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima (ex plurimis sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sentenza n. 332 del 2011).*

Quanto al merito, la Corte ricostruisce l'oggetto del dibattito in corso a livello europeo e il contenuto delle proposte di regolamento TEN-T.

Sotto questo profilo entrambe le parti concordano che a partire dal 2014 la rete di trasporto europea si articolerà in due distinti livelli di pianificazione: da un lato la rete estesa o globale (*comprehensive network*) che concorre agli obiettivi di coesione sociale ed economica delle regioni europee; dall'altro la rete prioritaria o centrale (*core network*) di interesse strategico europeo. Nel caso di specie, lo stato italiano ha fornito alla Commissione europea su sua esplicita richiesta una proposta nazionale per la *comprehensive network*. Per quanto riguarda la rete stradale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inviato la relativa documentazione che comprende, tra gli

assi di rilevanza locale, la sezione dell'autostrada A/31 Valdastico, come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprensive TEN-T nazionale.

Tale attività, secondo la difesa dello stato, si collocherebbe nell'ambito di una procedura di revisione da cui dipende la possibilità di accedere ai contributi TEN-T per il periodo 2014-2020.

In sostanza, la realizzazione della Valdastico Nord non sarebbe imposta dal suo inserimento nella rete transeuropea dei trasporti, ma quest'ultimo sarebbe soltanto una condizione per accedere eventualmente ai finanziamenti dell'Unione Europea.

Quanto al contenuto della proposta di regolamento COM(2011)650 questa prevede un comma 4 dell'art. 1 che stabilisce *“il regolamento prevede misure per la realizzazione della rete trans europea. La realizzazione dei progetti di interesse comune dipende dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'Ue ed alla disponibilità di risorse finanziarie, fatto salvo l'impegno finanziario di uno Stato membro o dell'Unione”*.

In considerazione del riconoscimento da parte della stessa provincia che il testo del regolamento così formulato, sarebbe compatibile con la subordinazione della realizzazione dell'opera all'intesa con la stessa Provincia, la Corte dichiara che spetta allo Stato proporre l'inserimento del tratto autostradale in questione nella rete transeuropea dei trasporti in quanto tale inserimento non pregiudica la necessaria acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma.

Da ultimo, con riferimento a tutti gli eventuali altri atti o attività dai quali risulta, secondo la ricorrente, mediante l'inserimento nella rete transeuropea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia, la Corte dichiara inammissibile il conflitto a causa dell'estrema genericità del ricorso sul punto.

In particolare, secondo la Corte, manca nel caso di specie la stessa individuazione degli atti impugnati, che risulta preliminare rispetto alla valutazione dell'idoneità lesiva degli stessi e alla verifica della sussistenza delle ragioni di censura.