

Sentenza: 1 dicembre 2015, n.7/2016 (deposito 21/01/2016)

Materia: governo del territorio, reti di trasporto e di navigazione

Parametri invocati: artt.117, terzo comma e 118, primo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: 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.

Esito: illegittimità costituzionale dei commi 2,4,10-bis e 11 dell'art1 della d.l. n.133/2014

Estensore nota: Angela Li Serra

Sintesi: La Regione Puglia, sollevando questione di legittimità costituzionale, ritiene che l'art.1, commi 2,4,10-bis e 11, del decreto-legge 12 settembre 2014, n.133, attenga alle materie di competenza legislativa concorrente, "governo del territorio" e "grandi reti di trasporto e di navigazione" e, con riferimento al comma 11, alle materie "governo del territorio" e "porti e aeroporti civili".

Nell'ambito di tali materie, secondo la Regione, è preclusa allo Stato l'allocazione a livello centrale delle funzioni amministrative, se non mediante chiamata in sussidiarietà e nel rispetto delle garanzie partecipative previste a favore delle Regioni interessate.

La Regione adduce che tali garanzie non sono osservate nei commi 2 e 4 dell'art.1 impugnato, perché la Regione può intervenire nella fase di approvazione e di esecuzione dei progetti di opere pubbliche ferroviarie solo in sede di conferenza di servizi, e, nel caso di dissenso, l'art.14-quater, comma3, della legge n.241 del 1990, preordinato al raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regione, trova 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.

Si lamenta, perciò, una chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative senza il necessario coinvolgimento della Regione interessata, nella forma dell'intesa, cui non può ovviare il rinvio alla conferenza di servizi.

Censura analoga è rivolta al comma 10-bis, laddove affida allo Stato la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria di interesse nazionale o europeo senza prevedere l'intesa con la Regione interessata e, al comma 11, relativo all'approvazione dei contratti di programma tra ENAC e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale.

La Corte ritenendo fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2 e 4 rispetto agli artt.117, comma 3 e 118, comma 1 della Costituzione, ritiene che la Regione sia stata privata delle garanzie attive nell'ambito del CIPE a composizione allargata al Presidente della Regione.

In particolare la Corte, già nelle sentenze n.303 del 2003 e 278 del 2010, aveva chiarito che lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale.

Affichè 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 innanzitutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni.

Tale legge deve dettare una disciplina logicamente pertinente, dunque, idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; prevedendo adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

Una legislazione statale di questo tipo supera il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (Corte cost., sent.n.6/2004).

Tali intese devono essere "forti" (Corte cost., n.121/2010), ovverosia non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nell'ipotesi estrema in cui l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace (Corte cost., n.165/2011 e n.179/2012).

Ai fini della codeterminazione dell'atto, infatti, 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.

La Corte ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 4 nella parte in cui non prevedono che l'approvazione dei relativi progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata.

Analogamente, la Corte dichiara l'illegittimità del 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; anche in tale caso, infatti, la chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa deve accompagnarsi a garanzie partecipative a favore del sistema regionale, in ragione delle competenze che ad esso spettano nelle materie oggetto della norma.

Inoltre, poiché 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 una prospettiva necessariamente unitaria, risulta chiaro come la sede naturale di raggiungimento dell'intesa debba ravvisarsi nella Conferenza Stato-Regioni (Corte cost. sentt. n.33/2011, n.278/2010 e n.62/2005).

In fine la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche del 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.

La Corte, già nella sentenza n.51/2008, in riferimento alla determinazione dei diritti aeroportuali e alla redazione dei piani di intervento sulle infrastrutture, aveva 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 e che esige, quindi, l'introduzione di moduli collaborativi.

Nell'intreccio di tali materie, il parere della Regione interessata costituisce la forma più adeguata di coinvolgimento regionale.