

La realizzazione delle infrastrutture autostradali fra principio di leale collaborazione e fase ascendente. Brevi note sul contenzioso costituzionale che ha riguardato la c.d. Valdastico Nord (sentenze nn. 62/2011; 122/2013; 274/2013)

di Paolo Colasante – Assegnista di ricerca ISSiRFA-CNR

1. La c.d. Valdastico Nord (il tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette di prolungamento verso nord dell'autostrada A31) è una delle infrastrutture italiane che ha maggiormente impegnato la Corte costituzionale nell'ultimo periodo. In particolare, vi sono state tre pronunce che hanno avuto ad oggetto quest'opera, originate da due conflitti intersoggettivi (sentt. nn. 62 del 2011 e 122 del 2013) e un giudizio in via principale (sent. n. 274 del 2013). Di queste, la decisione n. 122 del 2013 è senza dubbio la più interessante.

Tuttavia, occorre brevemente ripercorrere, a partire dalla sentenza n. 62 del 2011, i termini della vicenda. In questo primo conflitto intersoggettivo, veniva – fra l'altro – contestato, da parte della Provincia autonoma di Trento, l'inserimento della Valdastico Nord nel Programma Infrastrutture Strategiche di cui all'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, senza che si fosse previamente dato luogo all'intesa con la Provincia autonoma, la quale, oltre a essere prevista da questa norma, sarebbe dovuta anche in virtù delle disposizioni attuative dello Statuto speciale (art. 19, lett. b, d.p.r. n. 381 del 1974). Nell'occasione, la Corte ha chiarito che non sono necessarie due intese (in virtù delle due disposizioni che la prescrivono), ma che la medesima intesa è (*rectius*: sarà) necessaria *a doppio titolo* per procedere alla *realizzazione* dell'infrastruttura. In ogni caso, veniva dichiarata cessata la materia del contendere, poiché nel Programma Infrastrutture Strategiche, 8° Allegato Infrastrutture, del settembre 2010, il Governo ha condiviso la fondatezza della pretesa della Provincia di Trento, secondo cui l'autostrada in contestazione dovesse essere preceduta dall'intesa.

La successiva sentenza n. 122 del 2013 è fonte di notevoli spunti di riflessione, in riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti dell'Unione europea – c.d. fase ascendente¹ – e costituisce un ulteriore svolgimento della complessa vicenda che interessa da anni la realizzazione dell'autostrada c.d. Valdastico Nord, la quale è stata anche oggetto di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea (su cui, si veda sent. n. 122 del 2013, *C.i.d.*, par. 3.1).

La pronuncia risolve un ulteriore conflitto intersoggettivo promosso dalla Provincia autonoma di Trento avverso una nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che dava risposta ad una serie di richieste di informazioni formulate dalla Provincia stessa. Nella stessa, viene data notizia del fatto che in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo 2012, l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650. Atto, questo, che si inquadra nel dibattito in corso a livello sovranazionale sulla rete di trasporto europeo, la quale “si articolerà in due distinti livelli di pianificazione: da un lato, la cosiddetta rete estesa o globale (*comprehensive network*) che concorre agli obiettivi di coesione sociale ed economica delle regioni europee; dall'altro, la cosiddetta rete prioritaria o centrale (*core network*), di interesse strategico europeo” (*C.i.d.*, par. 4.2.2).

2. Il contenuto della nota è di per sé meramente informativo. Pertanto, essa è carente di autonoma portata lesiva, in quanto “costituisce (semplicemente) il documento con il quale la ricorrente ha ufficialmente appreso che la Valdastico Nord è stata inserita nella rete *comprehensive TEN-T nazionale*” (*C.i.d.*, par. 4.1). Ne deriva che l'impugnazione della nota (nonché degli “atti citati nella suddetta nota”) è inammissibile.

È, invece, ammissibile il conflitto proposto avverso l'atto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso cui, in sede di esame da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni, l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento su indicata, nella parte in cui comprende la realizzazione della Valdastico Nord. La Corte ricorda, infatti, di aver “più volte ribadito che ‘costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia

¹ Sulla fase ascendente, v. almeno S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, a cura di R. Cerreto, Solaris Edizioni, Roma 2010, p. 257-285; C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari. Un'analisi di diritto comparato*, in *Ist. Fed.*, 2009, p. 409-436; L. VIOLINI, *Le Regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano 2012, p. 463-528. Per un'ottica comparata, v. S. MANGIAMELI, H.-J. BLANKE, *Art. 6 of Protocol no. 2* (commento), in *The Treaty on European Union (TEU) – A Commentary*, a cura di S. Mangiameli, H.-J. Blanke, Springer, Heidelberg 2013.

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”².

In particolare, la Provincia ricorrente si duole di non esser mai stata coinvolta durante questo processo decisionale, nonostante la prescrizione contenuta nell’art. 19, lett. b), d.p.r. n. 381 del 1974³. Specificamente, la disposizione citata stabilisce che, per quanto riguarda le autostrade il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una Regione finitima, è necessaria l’intesa con la Provincia stessa.

3. La sentenza n. 122 del 2013 pare costituire il primo caso in cui una Regione o Provincia autonoma rivendica la propria partecipazione alla c.d. fase ascendente e, perciò, alla formazione di un atto dell’UE⁴, nonostante il contrario avviso della Corte.

Quest’ultima, di fatto, “sposta” la questione dal versante europeo a quello puramente interno, ricorrendo a una considerazione di ordine formale. Infatti, il giudice costituzionale ritiene che “non viene qui in rilievo – in quanto non espressamente richiamata dalla ricorrente – la problematica connessa al ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del diritto dell’Unione europea” (*C.i.d.*, par. 4.2.2).

Cioè a dirsi che la Corte sarebbe andata *ultra petitem* se avesse analizzato la questione sotto la lente della partecipazione alla fase ascendente, in quanto tale specifica censura non sarebbe stata mossa dalla Provincia ricorrente. Ma appare evidente che l’invocazione, quale parametro di legittimità costituzionale, del principio di leale collaborazione in relazione alla censura dell’operato governativo in sede europea sarebbe stata in grado di porre la Corte in condizione di giudicare sotto tale aspetto; né potrebbe ritenersi che, da questo punto di vista, la censura fosse non sufficientemente specifica o, addirittura, generica. A questo proposito, basti ricordare quanto

² Cfr. *C.i.d.*, par. 4.2.2, nonché i precedenti conformi ivi indicati. In dottrina, sull’ammissibilità dei conflitti intersoggettivi, v. F.S. BERTOLINI, *Conflitti di attribuzione*, in *Dizionario Sistematico di Diritto Costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Il Sole 24 Ore, Milano 2008, p. 1072-1081; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2011, p. 212 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano 2004, p. 328 ss.

³ Recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale per regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche”.

⁴ L’implementazione della fase ascendente in Italia è annualmente monitorata dal Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. In particolare, per gli ultimi anni, si veda A. IACOVIELLO, *Formazione e attuazione delle politiche dell’Unione europea*, in *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Camera dei deputati, Roma 2014, p. 360-385, nonché i numeri precedenti dello stesso Rapporto.

sostenuto dalla ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio⁵, dove si legge che, nel contesto dell'approvazione del Regolamento, “sembra evidente che l'omissione del coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento, dovuto per diritto costituzionale italiano, rappresenta una illegittima lesione delle sue competenze”. Peraltro, che il problema fondamentale della questione fosse la partecipazione alla fase ascendente, non solo è reso palese dalla circostanza che dal “lato interno” ogni questione potesse dirsi ampiamente risolta con la sentenza n. 62 del 2011, ma anche dalla formulazione della Deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Trento (n. 1642 del 27 luglio 2012) che ha preceduto la proposizione del ricorso che ha condotto alla sentenza n. 122 del 2013. Nelle premesse del documento si dà atto della mancata consultazione della Provincia nel dibattito concernente il Regolamento europeo in discorso e, dunque, alla luce dell'art. 117 Cost. e del principio costituzionale di leale collaborazione, la Giunta delibera la proposizione del ricorso. Per quanto non sia specificamente menzionato (né nel ricorso né nella deliberazione) il comma 5 dell'art. 117 Cost. (che fonda la pretesa costituzionale delle Regioni e delle Province autonome di partecipare alla fase ascendente), è del tutto evidente che il principio di leale collaborazione è in questo caso declinato prendendo in considerazione le sue “proiezioni esterne” allo Stato. Da questo punto di vista, sembrerebbe essere debole la motivazione con cui la Corte esclude che la ricorrente abbia fondato le proprie doglianze sulla (mancata) partecipazione alla fase ascendente della formazione degli atti dell'UE. Invero, tale profilo sembra assumere nel caso *de quo* un'importanza centrale.

4. La Corte rigetta il conflitto proposto, sul rilievo che “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” (*C.i.d.*, par. 4.2.2). Perciò, l'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea “non pregiudica – secondo la Corte – la necessaria acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma”, ai fini della realizzazione dell'opera.

Conclusione, questa, che, però, non pare essere del tutto in linea col dettato dell'art. 117, comma 5, Cost., in cui si stabilisce che le Regioni e le Province autonome partecipano alla formazione degli atti europei nelle materie di competenza (fra cui il titolo competenziale costituito dalle “grandi reti di trasporto” di cui all'art. 117, comma 3, Cost.). Questo “diritto di partecipazione” non pare, invero, subordinabile al concreto contenuto recato dall'atto in questione (obbligatorio o facoltizzante). Inoltre, anche a voler prescindere da tale rilievo, si deve ricordare che il settore

⁵ Ricorso n. 8/2012 del registro conflitti tra enti, consultabile in *Gazzetta Ufficiale*, 1° Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 37 del 19-9-2012.

coinvolto appartiene alla competenza concorrente dell'Unione europea in materia di trasporti e reti trans europee⁶. Questo significa – come correttamente posto in rilievo dal ricorso introduttivo – che “le decisioni sui tempi e sulle condizioni di realizzazione di tale rete appartengono al medesimo livello europeo, senza che su di esse non solo la ricorrente Provincia, ma neppure lo stesso Governo italiano possa esercitare un determinante controllo”, dacché “risulta evidente che la rilevanza e la necessità dell'intesa della Provincia di Trento per la realizzazione dell'opera sono poste in questione”. D'altronde, se “come nella proposta iniziale del Regolamento (...), e come in qualunque momento potrebbe accadere, indipendentemente dalla volontà della Provincia e persino dello Stato italiano, al livello europeo venisse sancito l'obbligo di realizzare compiutamente la rete, il sorgere di tale obbligo verrebbe a contraddire la necessità della previa intesa con la ricorrente Provincia”. Se ne deduce che il distinguo operato dalla Corte fra contenuto vincolante e facoltizzante è destinato a produrre un esito indesiderato. Infatti, asserire che la mancanza di obbligatorietà dell'atto europeo non dà pregio alla doglianza regionale in ordine alla propria partecipazione alla formazione dell'atto europeo potrebbe probabilmente significare escluderla *tout court* o, comunque, ammetterla quando sarà troppo tardi.

Infatti, dalla motivazione della sentenza si dovrebbe intendere *a contrario* che, laddove le competenze della Provincia fossero state effettivamente comprese (per mezzo di un atto non già “facoltizzante”, bensì obbligatorio), la Corte avrebbe dovuto dichiarare che non spettava allo Stato esprimere il consenso all'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea in assenza di una previa intesa con la Provincia. Ebbene, in questo caso, però, il mancato coinvolgimento della Provincia sembrerebbe invero non conoscere rimedi. La decisione europea “assorbirebbe” ogni profilo di diritto interno e sarebbe valida, senza che le si possano opporre – in via di principio – motivi afferenti al riparto nazionale delle competenze. Né potrebbe ammettersi, da parte dell'Unione europea un controllo del riparto interno delle competenze ai fini della legittima formazione dell'atto europeo. Infatti, la previsione dell'art. 4, par. 2, primo periodo, TUE⁷, che prevede il riconoscimento dell'identità nazionale nell'ordinamento europeo, opera esclusivamente come limite ai poteri conformativi dell'ordinamento europeo sull'autonomia costituzionale degli

⁶ V. art. 4, par. 2, lett. g-h, TFUE. Sul sistema delle competenze dell'Unione europea, v. S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *L'ordinamento europeo – L'esercizio delle competenze*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano 2006, p. 1 ss.; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, p. 59 ss. Sia, altresì, consentito rinviare a P. COLASANTE, *Il riparto delle competenze fra Unione europea e Stati membri*, in *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di G. Marazzita, ESI, Napoli 2012, p. 65 ss. Sulla potestà concorrente in particolare, v. F.R. DE MARTINO, *Il principio di competenza concorrente nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *www.costituzionalismo.it*, 2005.

⁷ “L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”.

Stati membri e non può essere interpretato come una disposizione che consenta il controllo delle relazioni istituzionali interne agli Stati membri, da parte dell'UE.

5. Alla luce di quanto sin qui detto, il quesito principale che viene naturale porsi è quello concernente i rimedi a disposizione delle Regioni e delle Province autonome nel caso in cui il Governo non li coinvolga nella deliberazione degli atti europei concernenti materie di loro competenza. Rimedi che non sembrerebbero rinvenibili nell'ordinamento interno, atteso che, anche laddove la Corte costituzionale – in un conflitto fra enti – accertasse la predetta violazione delle competenze regionali (o provinciali), questa dovrebbe limitarsi a dichiarare che non spettava allo Stato esprimere la propria posizione in sede di Consiglio senza aver consultato la Regione o la Provincia autonoma interessata. A tale dichiarazione, normalmente, la Corte fa seguire l'annullamento dell'atto lesivo delle competenze altrui, ma in questo caso è del tutto evidente che ciò non le sarebbe consentito, visto che si tratterebbe di annullare un atto appartenente al diverso e separato ordinamento dell'UE.

Né parrebbe perseguibile la strada del ricorso in annullamento dinanzi alle giurisdizioni europee ai sensi dell'art. 263 TFUE. Infatti, a prescindere da ogni considerazione sulla legittimazione attiva della Regione o della Provincia autonoma interessata, che comunque andrebbe valutata ai sensi del quarto comma della disposizione menzionata, si chiederebbe l'annullamento di un atto sovranazionale, non già sulla base del diritto europeo, bensì in ragione della violazione del (riparto delle competenze stabilito dal) diritto interno.

Per inciso, occorre sottolineare come il problema fosse stato avvertito anche dal Senato francese, che, in riferimento alla proposta di Regolamento in discorso, il 30 gennaio 2012 ha emesso un parere ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona. Con quest'ultimo, premettendo che gli Stati membri, assieme agli enti locali, costituiscono la migliore istanza decisionale per dar luogo a dei progetti di infrastrutture sostenibili per le popolazioni residenti, ha rilevato dei profili di contrasto di alcune disposizioni del testo normativo con il principio di sussidiarietà (in particolare, gli artt. 51 e 53). Il Senato francese ha, invece, espresso parere favorevole rispetto alla disposizione di cui all'art. 59 della proposta di Regolamento. Nel prevedere l'intervento della Commissione solo in caso di ritardi nell'avvio o nel completamento dei lavori (una sorta di "potere sostitutivo"), la norma pare essere conforme al principio di sussidiarietà, in quanto in prima battuta lascia agli Stati membri (e alle loro articolazioni interne) la competenza all'effettiva realizzazione delle opere.

Da questo punto di vista, trattandosi di materia rientrante nella competenza concorrente dell'UE, il cui esercizio è soggetto al rispetto del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 5 TUE, l'unico rimedio giudiziale possibile parrebbe essere proprio quello previsto dall'art. 8, comma 1, del

Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in base al quale “la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale”⁸. Come si è detto precedentemente, le Regioni e le Province autonome non avrebbero una legittimazione diretta per intraprendere questa azione. Tuttavia, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge n. 131 del 2003 (ora espressamente richiamato dall'art. 42, comma 5, della legge n. 234 del 2012, sostitutiva della c.d. Legge Buttiglione, n. 11/2005), “(...) il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome”. In questo modo, le Regioni potrebbero farsi portatrici delle loro istanze direttamente al livello europeo, anche se ciò avverrebbe con un strumento all'apparenza paradossale, nel senso che dovrebbe essere lo stesso governo italiano, che ha acconsentito all'atto, ad avere la rappresentanza processuale dello Stato in giudizio.

Vi è, infine, da aggiungere che a tutela delle competenze delle Regioni e delle Province autonome è altresì previsto uno strumento “preventivo” (di natura politica), in aggiunta a quelli che potremmo definire come “successivi” (di natura giudiziale), in quanto seguirebbero l'emanazione dell'atto europeo. Si tratta della possibilità offerta dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 24 della legge n. 234 del 2012, in base al quale, qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome e una o più di loro ne facciano richiesta, deve essere convocata la Conferenza Stato-Regioni, la quale può richiedere al Governo l'apposizione di una riserva di esame in sede di Consiglio dell'UE. Laddove questa facoltà venisse effettivamente esercitata, allo strumento “politico” potrebbe collegarsi un rimedio giudiziale nel caso in cui il Governo, incurante della procedura collaborativa prevista, esprimesse comunque il proprio assenso all'atto legislativo europeo. In tale ipotesi, la possibilità di proporre un conflitto di attribuzione intersoggettivo potrebbe risultare rafforzata dalla domanda di sospensiva dell'atto impugnato, secondo quanto previsto dall'art. 40 della legge n. 87 del 1953⁹, la quale può essere richiesta in qualsiasi momento¹⁰. In questo modo, il Governo sarebbe

⁸ In commento a tale disposizione, v. S. MANGIAMELI, A. IACOVIELLO, *Art. 8 of Protocol no. 2* (commento), in *The Treaty on European Union (TEU) – A Commentary*, a cura di S. Mangiameli, H.-J. Blanke, Springer, Heidelberg 2013.

⁹ “L'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto di attribuzione fra Stato e Regione ovvero fra Regioni può essere in pendenza del giudizio, sospesa per gravi ragioni, con ordinanza motivata, dalla Corte”.

¹⁰ Art. 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

costituzionalmente obbligato a rappresentare questa condizione, che di fatto equivale all'apposizione della riserva, nell'ordinamento sovranazionale.

6. La vicenda concernente la c.d. Valdastico Nord ha recentemente conosciuto un ulteriore sviluppo, per via del ricorso in via principale proposto dalla Provincia autonoma di Trento avverso l'art. 16, comma 10-bis, del d.l. n. 83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 2012. La disposizione prevedeva che “al fine di garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), secondo le procedure di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e alla relativa normativa di attuazione, l'intesa generale quadro prevista dall'articolo 161, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, deve essere raggiunta *entro sessanta giorni* dalla data di entrata in vigore della legge di conversione” (corsivo aggiunto).

La Corte, in accoglimento del ricorso, ha rilevato che “costituisce un insuperabile motivo di illegittimità costituzionale la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, in caso di mancato raggiungimento di un accordo nel breve periodo di tempo concesso dal legislatore”. Peraltro, “la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa”.

Al di là della natura evidentemente provvedimentale della disposizione, vi è da rilevare come per il suo tramite lo Stato centrale abbia tentato di persistere nell'adozione di un atteggiamento inequivocabilmente rivolto a comprimere l'autonomia provinciale costituzionalmente tutelata.