CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **62/2011** (ECLI:IT:COST:2011:62)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **21/02/2011**
Deposito del **25/02/2011**; Pubblicazione in G. U. **02/03/2011**
Norme impugnate: Art. 23 della convenzione 07/12/1999 tra ANAS Spa e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova Spa, approvata con decreto 21/12/1999 del Ministero dei Lavori Pubblici, di concerto con Ministero del Tesoro; art. 4 della convenzione 09/07/2007 tra ANAS Spa e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova Spa. Programma delle infrastrutture e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, approvato dal Consiglio dei ministri il 15/07/2009, inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria e, in particolare, Tabella 11 allegata; Delibera CIPE 26/06/2009, n. 51 (Legge 443/2001 - Interventi fondo infrastrutture quadro di dettaglio delibera CIPE 6 marzo 2009); Delibera CIPE 15/07/2009, n. 52 (Legge n, 443/2001 - Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria -DPEF - 2010/2013; Parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27/01/2010.
Massime: **35405 35406 35407 35408 35409 35410 35411 35412**
Atti decisi: **confl. enti 5 e 6/2010**

SENTENZA N. 62

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio

FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito dell'art. 23 della convenzione 7 dicembre 1999 tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a., approvata con decreto 21 dicembre 1999 del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; dell'art. 4 della convenzione 9 luglio 2007 tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a.; del Programma delle infrastrutture e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 luglio 2009, inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, e, in particolare, della Tabella 11 allegata; della delibera CIPE 26 giugno 2009, n. 51 (Legge 443/2001 – Interventi fondo infrastrutture quadro di dettaglio delibera CIPE 6 marzo 2009); della delibera CIPE 15 luglio 2009, n. 52 (Legge n. 443/2001 – Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria – DPEF – 2010-2013); e del parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27 gennaio 2010; giudizi promossi dalla Provincia autonoma di Trento con due ricorsi notificati il 26 aprile 2010, depositati in cancelleria il 12 maggio 2010 ed iscritti ai nn. 5 e 6 del registro conflitti tra enti 2010.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato Achille Chiappetti per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 23 aprile 2010 e depositato il successivo 12 maggio, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, ha proposto conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 5 del 2010) nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 23 della convenzione 7 dicembre 1999 ed all'art. 4 della convenzione 9 luglio 2007, entrambe stipulate da ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a. (d'ora in poi, s.p.a. Autostrada Brescia-Padova), per violazione degli artt. 97, 116, primo comma, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, degli artt. 8 e 14 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dell'art. 19, primo comma, lettera b), 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 ed opere pubbliche) e del principio di leale collaborazione.

1.1. – La difesa provinciale premette di essere titolare della potestà legislativa primaria in materia urbanistica, viaria, di assetto del territorio, di tutela ambientale e di opere pubbliche (art. 8 del d.P.R. n. 670 del 1972). La medesima difesa precisa che l'art. 19, primo comma, lettera b), del d.P.R. n. 381 del 1974 stabilisce la competenza statale in ordine «alle autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia, salva la necessità dell'intesa con la provincia interessata per quelle il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una regione finitima», mentre sono «di esclusiva competenza dello Stato anche per tali autostrade i provvedimenti successivi all'atto di concessione che sia stato emanato anteriormente

all'entrata in vigore del presente decreto, anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario».

La ricorrente sottolinea come l'autostrada Trento-Rovigo, che viene in questione nel presente giudizio, interessi esclusivamente il territorio della Provincia autonoma di Trento e quello della Regione Veneto, con particolare riguardo alla finitima Provincia di Vicenza.

La difesa provinciale riferisce altresì di aver appreso dalla stampa, solo negli ultimi giorni del mese di febbraio 2010, la notizia che la s.p.a. Autostrada Brescia-Padova aveva bandito una gara (BN01-2010-G0003-CIG0439885C92) per la predisposizione dei progetti, preliminare e definitivo, concernenti la realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo.

Acquisita notizia della gara (il cui bando era stato, peraltro, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 22 febbraio 2010, n. 21), la Provincia ha richiesto all'ANAS tutti gli atti della procedura e quindi ha preso visione dei seguenti documenti: a) le due convenzioni oggetto del presente conflitto di attribuzione; b) il decreto 21 dicembre 1999 del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con il quale è stata approvata la convenzione 7 dicembre 1999; c) la delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 41 (Schema di convenzione unica tra ANAS S.p.A. e Società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A.), con la quale è stato valutato favorevolmente lo schema di convenzione poi stipulata il 9 luglio 2007.

Sulla base di quanto riportato nelle premesse delle due convenzioni la difesa provinciale ricostruisce la successione degli atti concessori, sottolineando come, a seguito del I atto aggiuntivo del 1° agosto 1986, la s.p.a. Autostrada Brescia-Padova (costituita nel 1952) abbia acquisito la concessione per la costruzione e l'esercizio dell'autostrada A/31 (Trento-Rovigo) dalla precedente concessionaria (Autostrada Trento-Valdastico-Vicenza-Riviera Berica-Rovigo s.p.a.) che l'aveva conseguita nel 1970.

Successivamente, in attuazione dell'art. 11 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica), che ha assegnato al CIPE il potere di emanare direttive per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi che disciplinano le convenzioni stradali, l'originaria convenzione è stata sostituita, in data 7 dicembre 1999, mediante la sottoscrizione di un nuovo ed analogo atto, il cui art. 23 ha fissato al 2013 la data di scadenza della concessione.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2006, n. 286, la convenzione del 1999 è stata, a sua volta, sostituita da una convenzione unica, stipulata il 9 luglio 2007, il cui art. 4 ha nuovamente modificato la durata della concessione, fissandone la scadenza al 31 dicembre 2026.

La Provincia autonoma di Trento si duole del fatto di non essere stata interpellata in occasione della stipula delle due convenzioni, sebbene un ampio tratto dell'autostrada A/31 debba essere realizzato sul suo territorio.

La ricorrente precisa altresì come la delibera CIPE n. 41 del 2007 abbia riconosciuto la natura non definitiva della convenzione 9 luglio 2007, in attesa che si concludesse una procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea in relazione al prolungamento del termine di durata della concessione.

Secondo la difesa provinciale, l'avvenuta pubblicazione del bando di gara per la stesura del progetto preliminare e di quello definitivo presupporrebbe la natura definitiva e non già provvisoria della convenzione del 2007. Pertanto, la medesima difesa ipotizza che la suddetta

convenzione sia stata definitivamente approvata, in virtù peraltro di «un procedimento di mero fatto», in quanto, fra i documenti trasmessi dall'ANAS, non è compreso il decreto di approvazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

1.2. – La Provincia autonoma di Trento ritiene che dall'esame degli atti, di cui è venuta a conoscenza solo dopo la pubblicazione del bando di gara, emerga un preciso disegno volto a vanificare del tutto illegittimamente la sua prerogativa costituzionale, consistente nel partecipare a pieno titolo, attraverso un'intesa, alla decisione sulla concessione autostradale relativa al tronco di cui si tratta.

In particolare, tale tesi sarebbe confermata dal fatto che per due volte (nel 1999 e nel 2007) si è colta l'occasione della revisione della convenzione per modificare la durata della concessione; inoltre, la convenzione del 2007, pur dichiarata formalmente provvisoria e sebbene non approvata, sarebbe stata «ritenuta surrettiziamente efficace per fare trovare la Provincia autonoma davanti al fatto compiuto».

Da quanto appena detto deriverebbe la lesione delle attribuzioni costituzionali della Provincia in materia di assetto del territorio, di ambiente e di paesaggio, ed in particolare la violazione dell'art. 19, primo comma, lettera b), del d.P.R. n. 381 del 1974. Con riferimento a quest'ultima disposizione, la ricorrente evidenzia come l'intesa con la Provincia non sia necessaria solo per il compimento di atti «meramente attuativi» della concessione, anche se contenuti in una convenzione successiva. Nel caso di specie, la modifica del termine di durata della concessione dell'A/31 avrebbe inciso sulla fase determinativa della concessione stessa; pertanto, non si tratterebbe di meri «provvedimenti successivi all'atto di concessione», quanto piuttosto di due nuove concessioni per le quali sarebbe stato necessario il ricorso allo strumento dell'intesa con la Provincia autonoma.

1.3. – La ricorrente lamenta inoltre la violazione del principio di leale collaborazione perché lo Stato, con un comportamento scorretto, avrebbe tentato di neutralizzare il dissenso della Provincia autonoma.

La difesa provinciale denuncia infine la violazione delle regole di imparzialità e di buon andamento sancite dall'art. 97 Cost.

1.4. – Per le ragioni suesposte la Provincia autonoma di Trento chiede sia dichiarato che non spettava allo Stato modificare, senza la previa intesa con la ricorrente, il periodo di durata delle concessioni autostradali che incidono sul territorio della Provincia stessa e di una Regione finitima, e che, di conseguenza, siano annullati: l'art. 23 della convenzione 7 dicembre 1999 tra ANAS e s.p.a. Autostrada Brescia-Padova; il decreto 21 dicembre 1999 del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con il quale è stata approvata la convenzione 7 dicembre 1999; l'art. 4 della convenzione 9 luglio 2007 tra ANAS e s.p.a. Autostrada Brescia-Padova; ogni atto connesso e conseguente, ivi compreso il relativo parere CIPE ed il Bando di gara BN01-2010-G0003-CIG0439885C92 per l'appalto dei servizi di ingegneria finalizzati alla realizzazione dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che il ricorso per conflitto di attribuzione sia dichiarato irricevibile o inammissibile o infondato.

2.1. – In via preliminare, la difesa statale ritiene irricevibile il ricorso poiché notificato oltre il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), decorrente dalla data di adozione dell'atto asseritamente lesivo delle prerogative costituzionali provinciali, che, nella specie, è la convenzione 9 luglio 2007. In particolare, l'Avvocatura generale reputa non plausibile che il

ricorrente abbia appreso dell'esistenza di tale atto ben tre anni dopo la sua adozione e solo in quanto è intervenuta la pubblicazione del bando di gara concernente la progettazione di un tratto autostradale.

2.2. – Il ricorso risulterebbe inoltre inammissibile poiché non sarebbero individuate le prerogative costituzionali provinciali lese dagli atti impugnati. Al riguardo, l'Avvocatura generale ritiene sussistente l'esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. n. 381 del 1974, che sancisce la necessità dell'intesa con la Provincia interessata per le autostrade il cui tracciato interessi solo il territorio provinciale e quello di una Regione finitima, tranne che nei casi in cui si tratti di «provvedimenti successivi all'atto di concessione» emanato anteriormente all'entrata in vigore dello stesso d.P.R. n. 381.

Apparterebbero al novero degli "atti successivi", secondo la difesa statale, gli eventuali provvedimenti di proroga della scadenza della convenzione medesima e non già, come prospettato dalla Provincia, i soli atti di mera esecuzione ed attuazione della convenzione. D'altra parte, la ratio della norma di attuazione statutaria consisterebbe proprio nella semplificazione delle fasi che seguono l'avvio della concessione, concentrando la competenza per le stesse in capo ad un'unica autorità (statale), così da assicurare la più agevole e veloce realizzazione dei lavori.

Al riguardo, l'Avvocatura generale sottolinea la differenza tra il rinnovo di una concessione già assentita dalle autorità territoriali interessate, e la stipula di nuove e diverse convenzioni con oggetto e parti differenti. Pertanto, sarebbe di tutta evidenza che il semplice prolungamento del termine di durata dell'unica concessione non equivalga affatto a stipula ex novo di un nuovo atto convenzionale.

Il ricorso proposto dalla Provincia autonoma difetterebbe anche del requisito dell'interesse ad agire, da individuarsi sia nella necessità di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione per eliminare una violazione di attribuzioni costituzionali, sia nella idoneità del conflitto a raggiungere tale scopo, non essendo consentiti ricorsi a difesa di attribuzioni ipotetiche, o lese solo in via astratta, ovvero senza invocare le norme costituzionali concretamente violate.

2.3. – Quanto al merito del conflitto, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, preliminarmente, i fatti da cui trae origine la presente controversia.

2.3.1. – In particolare, la difesa statale sottolinea che nel 1970 è stata stipulata l'originaria convenzione tra ANAS e Autostrada Trento-Valdastico-Vicenza-Riviera Berica-Rovigo s.p.a., che avrebbe dovuto avere termine entro trenta anni dall'apertura all'esercizio dell'intera autostrada. Tuttavia, a causa delle difficoltà finanziarie della stessa concessionaria, nel 1985 quest'ultima veniva incorporata dalla s.p.a. Autostrada Brescia-Padova, che aveva già in concessione la costruzione dell'autostrada A/4.

Tutti i successivi atti aggiuntivi e, in particolare, la convenzione 7 dicembre 1999, hanno riconfermato la titolarità in capo alla società concessionaria dell'intervento in questione, non realizzato a causa delle leggi che negli anni '70 impedivano la costruzione di nuove autostrade. Allo scadere del primo quinquennio, l'ANAS procedeva alla revisione della convenzione citata, disponendone la proroga di ventitre anni, allo scopo di consentire la realizzazione dell'autostrada Trento-Rovigo.

Nel frattempo, la Commissione europea avanzava alle Autorità italiane una richiesta di informazioni in ordine all'avvenuta proroga della concessione e, nel 2006, avviava la procedura di infrazione n. 4378.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2, commi 82 e seguenti, del d.l. n. 262 del 2006,

che imponeva l'inclusione in una «convenzione unica» di tutte le regole in vigore nell'ambito di concessioni già esistenti, l'ANAS stipulava con la s.p.a. Autostrada Brescia-Padova uno schema di convenzione unica, il cui art. 2 prevede, tra gli interventi assentiti in concessione e già previsti dalla convenzione del 1999, la realizzazione dell'autostrada A/31 Valdastico (Nord e Sud).

Successivamente, veniva avviato il procedimento di cui al comma 84 dell'art. 2 del citato d.l. n. 262 del 2006, che prevedeva l'acquisizione del parere del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), preordinato all'adozione del successivo decreto interministeriale di approvazione.

Tuttavia, con il comma 2 dell'art. 8-duodecies del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2008, n. 101, era disposta l'approvazione di tutti gli schemi di convenzione con l'ANAS già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data di entrata in vigore del medesimo decreto. Veniva meno, in questo modo, l'iter approvativo previsto dal comma 84 dell'art. 2 del d.l. n. 262 del 2006, e quindi la necessità del decreto interministeriale di approvazione, posto che il perfezionamento dell'atto convenzionale si produceva ex lege.

In pendenza della procedura di infrazione davanti alla Commissione europea, l'ANAS comunicava alla società concessionaria che l'efficacia del nuovo atto convenzionale doveva ritenersi sospesa fino alla chiusura della procedura stessa. Quest'ultima – sempre secondo la ricostruzione della difesa statale – in considerazione dei chiarimenti forniti dalle Autorità italiane, nonché dell'impegno assunto dalla società concessionaria di realizzare il 100% dei lavori relativi alla Valdastico Nord mediante procedure di evidenza pubblica, si concludeva con l'archiviazione (in data 8 ottobre 2009), riconoscendosi in tal modo la legittimità della convenzione del 2007 e la sua piena efficacia.

2.3.2. – Dalla ricostruzione dei fatti sopra operata, l'Avvocatura generale deduce l'infondatezza delle doglianze avversarie, sia riguardo all'intervenuto rinnovo della concessione, sia in merito alla mancanza del decreto interministeriale di approvazione della proroga della concessione.

Sotto il primo profilo, nessuna lesione di attribuzioni costituzionali della Provincia autonoma sarebbe ravvisabile nell'atto di proroga della concessione disposto dalle Autorità statali, le quali sarebbero titolari di una competenza esclusiva in materia.

Quanto all'asserita illegittimità dell'iter di approvazione del rinnovo intervenuto nel 2007, in ragione di una presunta sua provvisorietà e dell'omissione del decreto interministeriale, si tratterebbe di doglianze del tutto infondate. Quanto al primo profilo, infatti, la sospensione dell'efficacia della convenzione per il periodo aggiuntivo era stata disposta provvisoriamente, in ragione della contestuale pendenza della procedura di infrazione dinanzi alla Commissione europea; con riguardo all'altro profilo, la necessità di un decreto interministeriale di approvazione era venuta meno a seguito dell'entrata in vigore del citato comma 2 dell'art. 8-duodecies del d.l. n. 59 del 2008.

La correttezza dell'operato del Governo sarebbe stata confermata dal TAR Lazio, sezione terza-ter, ordinanza 21 maggio 2010, n. 2211, che ha respinto il ricorso cautelare proposto dalla Provincia autonoma, riconoscendo la fondatezza di tutte le eccezioni mosse dall'Avvocatura generale. Il giudice amministrativo era chiamato a pronunziarsi, tra l'altro, sulla legittimità del bando di gara per la progettazione e degli atti di rinnovo della concessione autostradale, contestata dalla Provincia autonoma sulla base delle argomentazioni oggi riproposte, e cioè della presunta efficacia provvisoria degli atti in esame, del mancato

coinvolgimento della Provincia e dell'assenza di un decreto interministeriale di approvazione.

3. – In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle rispettive conclusioni.

4. – Con ricorso notificato il 23 aprile 2010 e depositato il successivo 12 maggio, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, ha proposto conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 6 del 2010) nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere l'annullamento dei seguenti atti: a) Programma delle infrastrutture e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 luglio 2009, inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, e, in particolare, della Tabella 11 allegata e «degli altri punti del Programma stesso, dai quali discenda che l'autostrada Trento-Piovene Rocchette è (o sarebbe) inclusa nella legge obiettivo e nei corridoi comunitari e pertanto inserita nell'elenco delle grandi opere per le quali si applicano le disposizioni della […] legge n. 443 del 2001»; b) delibera CIPE 26 giugno 2009, n. 51 (Legge 443/2001 – Interventi fondo infrastrutture quadro di dettaglio delibera CIPE 6 marzo 2009); c) delibera CIPE 15 luglio 2009, n. 52 (Legge n. 443/2001 – Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria – DPEF – 2010-2013); d) parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27 gennaio 2010.

Secondo la ricorrente, gli atti impugnati violerebbero gli artt. 116, primo comma, 117 e 118 Cost., gli artt. 8 e 14 del d.P.R. n. 670 del 1972, ed i principi di leale collaborazione, sussidiarietà e adeguatezza, «come concretizzati» attraverso l'intesa preventiva con la Provincia autonoma introdotta dall'art. 1, comma 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).

4.1. – La difesa provinciale premette di essere titolare della potestà legislativa primaria e di quella amministrativa in molteplici materie attinenti al territorio, tra le quali l'urbanistica, la tutela del paesaggio e la viabilità.

La ricorrente precisa altresì che la legge n. 443 del 2001 ha stabilito i principi e i criteri relativi alla nuova disciplina per la realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, rilevando come tale disciplina abbia superato il vaglio della Corte costituzionale proprio in considerazione dei procedimenti collaborativi in essa previsti.

In particolare, secondo l'art. 1, comma 1, della legge citata, l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale deve avvenire «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 e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti». Dunque, l'intesa con la Regione o la Provincia autonoma deve precedere la presentazione del Programma e solo dopo l'approvazione di quest'ultimo si può provvedere alla progettazione preliminare e definitiva.

4.2. – La difesa provinciale precisa di aver appreso dalla stampa, solo negli ultimi giorni del mese di febbraio 2010, la notizia che la s.p.a. Autostrada Brescia-Padova aveva bandito una gara (BN01-2010-G0003-CIG0439885C92) per la predisposizione dei progetti, preliminare e definitivo, concernenti la realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo.

Acquisita notizia della gara (il cui bando era stato, peraltro, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 22 febbraio 2010, n. 21), la Provincia autonoma di Trento ha sottoposto a verifica la documentazione relativa al Programma Infrastrutture Strategiche, predisposto nel luglio 2009 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ed inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, nonché gli atti relativi all'intesa richiesta alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Ad avviso della ricorrente, dall'esame dei documenti indicati sarebbe emersa la volontà di «mimetizzare il più possibile l'intervento stesso sotto nomi diversi affinché la Provincia (cui peraltro non è stata mai chiesta la preventiva intesa) non si avvedesse dell'inserimento dell'opera in parola in sede di conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome». Anzi, aggiunge la difesa provinciale, la dissimulazione sarebbe «talmente forte che è quasi da escludere che il tronco Trento-Piovene Rocchette (o l'intera A/31) sia stato effettivamente inserito nel programma delle opere strategiche».

Al riguardo, la Provincia rileva che, pur esaminando con attenzione il Programma Infrastrutture Strategiche, non è possibile individuare con certezza l'opera autostradale in questione, che non è esplicitamente menzionata nell'elenco contenuto nel Programma medesimo. Nella allegata Tabella 11 è indicato un intervento genericamente attinente all'autostrada in esame, in quanto concernente l'asse autostradale Brescia-Padova; un ulteriore generico riferimento sarebbe presente nel Capitolo 4 del Programma, nella parte in cui si precisa che «gli interventi relativi all'asse Pedemontana Lombarda e all'asse Val d'Astico (Trento-Piovene Rocchette) fanno parte della legge Obiettivo e dei Corridoi comunitari». Peraltro, la Provincia di Trento rileva come l'«asse Val d'Astico» sia cosa diversa dall'«asse autostradale Brescia-Padova», menzionato nella Tabella 11.

L'incertezza sull'effettivo inserimento del tratto autostradale in questione nel Programma Infrastrutture Strategiche sarebbe accentuata dal modo in cui la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha formulato, il 27 gennaio 2010, il proprio parere favorevole sulla delibera CIPE n. 51 del 2009. A tal proposito, la ricorrente dubita che tale parere favorevole sia stato effettivamente reso e precisa come esso sia stato comunque condizionato all'accoglimento di «alcune richieste e integrazioni»; tra queste ultime, la Provincia annovera quella formulata dalla Regione Veneto, desumibile dall'Intesa Generale Quadro tra detta Regione e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, allegata al parere della Conferenza.

Nella richiamata Intesa Generale Quadro si sollecita la formazione, «d'intesa con la Provincia autonoma di Trento», di «un gruppo di lavoro congiunto per individuare e definire le modalità trasportistiche più idonee, anche sotto il profilo ambientale, per collegare l'Autostrada Valdastico Nord con l'Autostrada del Brennero».

In definitiva, la Provincia autonoma di Trento si duole del fatto di non essere mai stata interpellata al fine di pervenire ad un'intesa sull'inserimento dell'autostrada A/31 nel Programma Infrastrutture Strategiche.

4.3. – Se dunque, come emerso dalle notizie di stampa, il tratto Trento-Piovene Rocchette dell'autostrada A/31 è stato effettivamente inserito nel Programma di cui sopra, la ricorrente ritiene lese le proprie competenze costituzionalmente garantite, essendo esclusa anche per il futuro la possibilità della Provincia autonoma di intervenire efficacemente sulla scelta fondamentale dell'opera stessa. Infatti, l'eventuale dissenso della Provincia sulla progettazione di massima potrebbe essere superato solo attraverso il complesso procedimento previsto dall'art. 3 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale), oggi sostituito dall'art. 165 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'omessa richiesta e la conseguente mancanza di intesa con la Provincia di Trento costituirebbero violazione delle attribuzioni costituzionali della Provincia stessa. Inoltre, dovrebbe essere stigmatizzato anche il procedimento seguito dallo Stato, contrario ad ogni criterio di leale collaborazione.

4.4. – Per le ragioni suesposte la Provincia autonoma di Trento chiede sia dichiarato che non spettava allo Stato individuare ed inserire – senza previa intesa con la Provincia autonoma di Trento – nel Programma Infrastrutture Strategiche di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001, opere di rilievo nazionale preminente da realizzare sul territorio della Provincia autonoma medesima, e che di conseguenza siano annullati, nelle parti relative alla realizzazione della tratta finale (Trento-Piovene Rocchette) dell'autostrada Valdastico Nord della A/31, i seguenti atti: il Programma Infrastrutture Strategiche, inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, ed in particolare la Tabella 11 allegata a tale Programma; le delibere CIPE n. 51 e n. 52 del 2009; ed il parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27 gennaio 2010.

5. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che il ricorso per conflitto di attribuzione sia dichiarato inammissibile o infondato.

5.1. – Preliminarmente, la difesa statale contesta l'attualità e l'effettività dell'interesse al ricorso, oltre alla sua stessa necessità, in quanto la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del bando di gara e l'ulteriore prosieguo della procedura costituiscono solo un passaggio per acquisire la progettazione dell'opera, non determinando affatto, quale automatica conseguenza, la sua immediata realizzazione.

Dal richiamato bando di gara, quindi, non potrebbe derivare alcuna lesione, tanto più definitiva, di attribuzioni e prerogative costituzionali, anche in considerazione del fatto che rimane ferma la possibilità per la Provincia di esprimere il proprio dissenso successivamente al fine di arrestare il procedimento (è citata la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale).

Da quanto appena detto deriverebbe l'evidente inammissibilità del ricorso, che non appare sorretto da un interesse ad agire, concreto ed attuale, in considerazione sia della non definitività dell'iter di approvazione dell'opera, sia della non necessità del rimedio esperito.

5.2. – Secondo la difesa statale, l'effettivo svolgimento dei fatti, come riassunto in relazione al conflitto enti n. 5 del 2010, dimostrerebbe non solo l'infondatezza delle censure mosse dalla Provincia autonoma, ma anche la negligenza di quest'ultima, che non si sarebbe avveduta per tempo dell'effettivo inserimento della tratta autostradale nel programma assentito in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Del resto, la stessa ricorrente ha ammesso che il tronco autostradale in questione era stato in più parti indicato nel Programma Infrastrutture Strategiche, allegato al 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, e sottoposto all'approvazione ed all'intesa della Conferenza unificata, alla quale la Provincia autonoma è stata regolarmente invitata ed ha preso parte.

Pertanto, la ricorrente non avrebbe dimostrato alcuna lesione delle prerogative partecipative e di coinvolgimento; al contrario, la stessa Provincia, come gli altri enti chiamati a partecipare alla Conferenza, avrebbe avuto modo di intervenire per tempo e di manifestare il proprio eventuale dissenso in quella specifica sede istituzionale.

La difesa statale richiama, al riguardo, i vari punti del Programma in cui si farebbe riferimento al completamento dell'autostrada A/31, osservando come fosse agevole individuare

i suddetti riferimenti; di conseguenza, la mancata espressione del dissenso sarebbe imputabile solo alla negligenza della Provincia di Trento.

L'Avvocatura generale rileva altresì come, ai fini della piena attuazione del principio di leale collaborazione, risulti sufficiente che ciascuna Regione o Provincia autonoma sia messa nelle condizioni di intervenire e di concorrere al raggiungimento di un accordo, eventualmente opponendosi alle soluzioni proposte (è citata la sentenza n. 206 del 2001 della Corte costituzionale). Anzi, gli enti interessati sarebbero non solo legittimati, ma gravati dall'onere di prendere posizione e di avanzare eventuali obiezioni in sede di Conferenza unificata.

Inoltre, non potrebbe censurarsi il momento in cui l'intesa è stata concretamente sollecitata, in quanto questa può precedere o seguire l'individuazione delle infrastrutture da parte del Governo (è nuovamente richiamata la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale). Ne consegue, secondo l'Avvocatura generale, l'irrilevanza del fatto che il Governo abbia dapprima individuato l'opera, inserendola nel programma da sottoporre alla Conferenza, e su tale programma abbia successivamente richiesto l'intesa con le Autorità coinvolte.

5.3. – La difesa statale conclude richiamando l'ordinanza del TAR Lazio, sezione terza-ter, 21 maggio 2010, n. 2211, che, per le ragioni già esposte in relazione al conflitto enti n. 5 del 2010, confermerebbe la correttezza dell'operato del Governo.

6. – In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle rispettive conclusioni.

6.1. – In particolare, la difesa provinciale evidenzia che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, rispondendo ad un'interrogazione parlamentare, ha confermato l'inserimento dell'autostrada Valdastico Nord tra gli interventi di rilevanza strategica.

La Provincia ricorrente riferisce, inoltre, dei suoi ripetuti tentativi di risolvere bonariamente il conflitto, nel rispetto del principio di leale collaborazione. Tali tentativi hanno condotto, nella riunione della Conferenza unificata del 4 novembre 2010, alla conclusione di un'intesa, nella quale si riconosce la necessità del pieno coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento per la realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord.

Quanto concordato in sede di Conferenza unificata ha trovato riscontro nell'espresso riconoscimento – contenuto nel Programma Infrastrutture Strategiche, 8° Allegato Infrastrutture, elaborato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel mese di settembre 2010 – della necessità dell'intesa con la Provincia autonoma di Trento per la realizzazione della tratta autostradale in esame.

Per queste ragioni, la ricorrente chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere e, in subordine, che il ricorso sia accolto, in quanto lo Stato non ha espressamente cancellato dal Programma Infrastrutture Strategiche 2010 altri riferimenti all'autostrada A/31 Valdastico Nord, privi di indicazioni circa la necessaria intesa con la Provincia autonoma.

7. – In data 31 gennaio 2011 la difesa della Provincia autonoma di Trento ha depositato copia della delibera della Giunta provinciale 23 aprile 2010, n. 947, con la quale è stata decisa la proposizione dei presenti conflitti di attribuzione.

Considerato in diritto

1. – Con distinti ricorsi, la Provincia autonoma di Trento ha proposto due conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Con il primo conflitto (reg. confl. enti n. 5 del 2010) la ricorrente ha chiesto che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato modificare, senza la previa intesa con la ricorrente, il periodo di durata delle concessioni autostradali che incidono sul territorio della Provincia stessa e di una Regione finitima, e che, di conseguenza, annulli: a) l'art. 23 della convenzione 7 dicembre 1999 tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a. (d'ora in poi, s.p.a. Autostrada Brescia-Padova); b) il decreto 21 dicembre 1999 del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con il quale è stata approvata la convenzione 7 dicembre 1999; c) l'art. 4 della convenzione 9 luglio 2007 tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a.; d) ogni atto connesso e conseguente, ivi compreso il relativo parere CIPE ed il Bando di gara BN01-2010-G0003-CIG0439885C92 per l'appalto dei servizi di ingegneria finalizzati alla realizzazione dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette.

Gli atti impugnati con il primo ricorso violerebbero, secondo la Provincia autonoma, gli artt. 97, 116, primo comma, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, gli artt. 8 e 14 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), l'art. 19, primo comma, lettera b), 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 ed opere pubbliche) ed il principio di leale collaborazione.

Con il secondo conflitto (reg. confl. enti n. 6 del 2010), invece, la Provincia autonoma di Trento ha chiesto che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato individuare ed inserire – senza la previa intesa con la ricorrente – nel Programma Infrastrutture Strategiche di cui all'art. 1, comma 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), la progettazione e la realizzazione del tronco Trento-Piovene Rocchette dell'autostrada A/31.

Di conseguenza, la ricorrente ha chiesto l'annullamento dei seguenti atti: a) Programma Infrastrutture Strategiche, predisposto nel luglio 2009 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, ed in particolare della Tabella 11 allegata a tale Programma e «degli altri punti del Programma stesso, dai quali discenda che l'autostrada Trento-Piovene Rocchette è (o sarebbe) inclusa nella legge obiettivo e nei corridoi comunitari e pertanto inserita nell'elenco delle grandi opere per le quali si applicano le disposizioni della […] legge n. 443 del 2001»; b) delibera CIPE 26 giugno 2009, n. 51 (Legge 443/2001 – Interventi fondo infrastrutture quadro di dettaglio delibera CIPE 6 marzo 2009); c) delibera CIPE 15 luglio 2009, n. 52 (Legge n. 443/2001 – Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria – DPEF – 2010-2013); d) parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27 gennaio 2010.

Secondo la ricorrente, gli atti impugnati con il secondo ricorso violerebbero gli artt. 116, primo comma, 117 e 118 Cost., gli artt. 8 e 14 del d.P.R. n. 670 del 1972, ed i principi di leale collaborazione, sussidiarietà e adeguatezza, «come concretizzati» attraverso l'intesa preventiva con la Provincia autonoma introdotta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001.

2. – Entrambi i ricorsi, pur avendo ad oggetto atti differenti, attengono alla progettazione e alla realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette (cosiddetto Valdastico Nord) dell'autostrada A/31, e in entrambi i giudizi la Provincia autonoma ricorrente si duole del suo

mancato coinvolgimento nella fase di individuazione e progettazione dell'opera.

Pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. – Preliminarmente, devono essere affrontati alcuni profili di inammissibilità del primo ricorso (reg. confl. enti n. 5 del 2010), che solo in parte sono stati eccepiti dalla difesa statale.

3.1. – Innanzitutto, le censure rivolte alla convenzione 7 dicembre 1999 devono essere dichiarate inammissibili, in quanto la citata convenzione è stata interamente sostituita da quella del 2007.

La Provincia ricorrente impugna congiuntamente le due convenzioni tra ANAS e s.p.a. Autostrada Brescia-Padova, in quanto entrambe hanno prorogato l'originario termine di durata della concessione per la realizzazione e la gestione dell'autostrada A/31.

In proposito, occorre rilevare che la convenzione del 1999 è stata approvata con il decreto 21 dicembre 1999 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (impugnato, in via consequenziale, dalla Provincia), mentre la convenzione del 9 luglio 2007 è stata approvata in virtù di quanto stabilito dall'art. 8-duodecies del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2008, n. 101.

Il citato art. 8-duodecies, comma 2, nel testo risultante a seguito di modifiche successive, dispone che «sono approvati tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.a. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data del 31 luglio 2010, a condizione che i suddetti schemi recepiscano le prescrizioni richiamate dalle delibere del CIPE di approvazione, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica, fatti salvi gli schemi di convenzione già approvati».

La delibera CIPE 15 giugno 2007, n. 41 (Schema di convenzione unica tra ANAS S.p.A. e Società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A.) ha valutato favorevolmente lo schema di convenzione, poi stipulata il 9 luglio 2007, «fermo restando che la stesura definitiva potrà essere definita solo dopo la conclusione della procedura di infrazione in corso», che era stata avviata dalla Commissione europea, nel 2006, in ordine all'avvenuta proroga della concessione autostradale in oggetto.

L'8 ottobre 2009 la Commissione Europea ha disposto l'archiviazione della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, e il 4 novembre 2009 l'ANAS ha comunicato alla s.p.a. Autostrada Brescia-Padova l'avvenuta archiviazione della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

Pertanto, con l'approvazione ad opera del d.l. n. 59 del 2008 e con la successiva archiviazione della procedura di infrazione, la convenzione stipulata il 9 luglio 2007 è divenuta pienamente efficace; essa pertanto ha interamente sostituito quella del 1999.

Al riguardo, occorre osservare che la convenzione 9 luglio 2007 si autodefinisce «ricognitiva e novativa della precedente convenzione del 1999, che ha a sua volta novato la convenzione del 1956, del 1972 e dei relativi atti aggiuntivi del 1986, 1990, 1992».

Inoltre, l'art. 1, comma 1.2, della convenzione del 2007 stabilisce che quest'ultima «sostituisce ad ogni effetto la convenzione sottoscritta in data 7 dicembre 1999, registrata alla Corte dei conti in data 11 aprile 2000, a far data dalla registrazione del decreto interministeriale di approvazione». Come si è già detto, la convenzione del 2007 non è stata approvata con un decreto interministeriale (come era avvenuto per quella del 1999 e per le altre precedenti) ma con il d.l. n. 59 del 2008.

Formule analoghe a quelle contenute nella convenzione del 2007 si rinvengono nella precedente del 1999; di conseguenza, si può affermare che la Provincia ricorrente avrebbe dovuto censurare una sola convenzione (che non a caso si definisce «convenzione unica») ed in particolare quella del 2007.

Dall'inammissibilità del ricorso nella parte in cui è impugnata la convenzione del 1999 deriva analoga conseguenza per l'impugnativa del decreto interministeriale 21 dicembre 1999 di approvazione della medesima convenzione.

3.2. – Un'ulteriore causa di inammissibilità del primo ricorso deve essere individuata nella carenza di adeguata motivazione che caratterizza tutte le censure mosse, fuorché quella concernente la denunciata violazione dell'art. 19 del d.P.R. n. 381 del 1974.

Infatti, per un verso, si è in presenza della mera evocazione di parametri costituzionali (artt. 116, primo comma, 117, terzo comma, e 118 Cost.), senza che venga fornita alcuna descrizione dei denunciati profili di lesione, mentre, in relazione ad alcuni parametri ulteriori, si riscontra una motivazione estremamente sintetica e generica (art. 97 Cost., artt. 8 e 14 del d.P.R. n. 670 del 1972, principio di leale collaborazione). Peraltro, in relazione alla presunta violazione dell'art. 97 Cost., la ricorrente avrebbe dovuto illustrare le ragioni dell'eventuale ridondanza di questa violazione sulle attribuzioni costituzionali delle Province.

4. – Anche il secondo ricorso (reg. confl. enti n. 6 del 2010) presenta plurimi profili di inammissibilità.

4.1. – Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità delle censure rivolte al parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27 gennaio 2010.

Infatti, a prescindere dall'intrinseca idoneità lesiva dell'atto in questione, la suddetta impugnativa non trova riscontro nella delibera della Giunta provinciale 23 aprile 2010, n. 947, con la quale è stata decisa la proposizione degli odierni conflitti di attribuzione. In particolare, nel secondo punto del citato atto della Giunta provinciale, si legge che quest'ultima ha deliberato di ricorrere alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione al fine di ottenere l'annullamento «degli atti strumentali al finanziamento e alla realizzazione dell'autostrada A31-tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, posti in essere da organi dello Stato, al fine della qualificazione dell'opera autostradale in parola quale infrastruttura strategica ai sensi della legge 21 dicembre 2001, n. 443 […] e, in particolare, delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 26 giugno 2009, n. 51 e del 15 luglio 2009, n. 52, concernenti l'allegato "Opere infrastrutturali" al documento di programmazione economico finanziaria (DPEF) 2010-2013, e del Documento di programmazione economico finanziaria per il 2010-2013 – Allegato II "Programma delle infrastrutture strategiche", nella parte in cui riguardano l'autostrada A31, tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, in quanto atti tutti adottati senza la previa acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma di Trento […]».

Dalla lettura del testo sopra riportato si evince chiaramente come l'unico atto impugnato e non ricompreso nella delibera della Giunta provinciale sia il parere della Conferenza Regioni-Province autonome del 27 gennaio 2010; dunque, come già anticipato, il ricorso va dichiarato inammissibile nella parte de qua.

4.2. – Inammissibili sono altresì le censure rivolte alle delibere CIPE n. 51 e n. 52 del 2009, per tardività del ricorso in quanto notificato oltre i sessanta giorni stabiliti dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Entrambe le delibere sono state infatti pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 21 gennaio

2010, con la conseguenza che il dies a quo per il decorso del termine deve individuarsi in questa data e non in altra successiva.

4.3. – Infine, un'ulteriore causa di inammissibilità del secondo ricorso deve essere individuata nella carenza di adeguata motivazione che caratterizza tutte le censure mosse, fuorché quella concernente la denunciata violazione dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà e adeguatezza, «come concretizzati» attraverso l'intesa preventiva con la Provincia autonoma introdotta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001.

Infatti, per un verso, si è in presenza della mera evocazione di parametri costituzionali (artt. 116, primo comma, Cost.), senza che venga fornita alcuna descrizione dei denunciati profili di lesione, mentre, in relazione ad alcuni parametri ulteriori, si riscontra una motivazione estremamente sintetica e generica (artt. 117 e 118 Cost., artt. 8 e 14 del d.P.R. n. 670 del 1972).

5. – Si deve invece escludere che i ricorsi della Provincia autonoma di Trento siano irricevibili, perché proposti oltre il termine di cui all'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

Per quanto riguarda il primo (reg. confl. enti n. 5 del 2010), si deve notare che la convenzione 9 luglio 2007 non è stata mai pubblicata; che il riferimento alla stessa contenuto nella delibera CIPE n. 41 del 2007 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 29 ottobre 2007, n. 252, S.O.) concerne solo uno schema di convenzione, senza che sia stata successivamente pubblicata la convenzione vera e propria, stipulata in data successiva; che lo stesso art. 8-duodecies del d.l. n. 59 del 2008 ha approvato «tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.a. già sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto [poi differita, con atti legislativi successivi, al 31 luglio 2010]», senza tuttavia che lo stesso atto legislativo elencasse tali convenzioni, né che il relativo elenco fosse compreso in un allegato.

Da quanto sopra esposto discende che le convenzioni impugnate non sono state né pubblicate, né notificate alla ricorrente; non risulta neppure da dati oggettivi che la stessa abbia avuto effettiva conoscenza della giuridica esistenza delle stesse prima della pubblicazione del bando di gara, impugnato in via consequenziale nel presente giudizio, e che ha indotto la ricorrente ad effettuare un accesso agli atti, dal quale sono emerse le convenzioni asseritamente lesive.

Per quanto riguarda il secondo ricorso (reg. confl. enti n. 6 del 2010), si deve notare che nella Tabella 11 del Programma Infrastrutture Strategiche, contenuto del 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria del 2009, si rinviene un riferimento generico all'autostrada Brescia-Padova, senza una precisa individuazione del tronco cosiddetto Valdastico Nord: lo stesso riferimento, più specifico, agli «interventi relativi all'asse Val d'Astico (Trento-Piovene Rocchette)», contenuto nell'elenco degli Impegni del Dicastero delle infrastrutture e dei trasporti coerenti con le disponibilità finanziarie, inserito nel medesimo DPEF, non implica una decisione operativa di realizzare l'autostrada in questione, subordinata, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001, all'intesa con la Provincia ricorrente. La ricorrente ha quindi dedotto l'effettività dell'impegno dalla pubblicazione del bando di gara per la progettazione, dopo aver effettuato l'accesso agli atti.

Da quanto sopra esposto emerge che anche il secondo ricorso non è stato presentato fuori termine, giacché la percezione dell'iter operativo di realizzazione della porzione specifica di un generico programma infrastrutturale è stata possibile solo dopo la pubblicazione del già citato bando di gara per la progettazione dell'opera in questione. Ciò a prescindere dalla reale potenzialità lesiva di tale atto, di cui si dirà più avanti.

6. – Deve essere altresì rigettata un'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa dello

Stato in relazione alla pretesa incomprensibilità dell'oggetto della censura e delle prerogative costituzionali asseritamene lese.

L'autostrada Trento-Rovigo, ed in particolare il tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell'art. 19, lettera b), d.P.R. n. 381 del 1974, che in quanto norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina. 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 interessata, salvo che non si tratti di «provvedimenti successivi all'atto di concessione che sia stato emanato anteriormente all'entrata in vigore [della stessa norma di attuazione], anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario».

Il tronco autostradale, su cui si controverte nel presente giudizio, è stato oggetto di un originario atto di concessione del 1970 (e perciò anteriore al d.P.R. n. 381 del 1974). Successivamente è però intervenuta, tra l'ANAS e la s.p.a. Autostrada Brescia-Padova, dopo varie modifiche e integrazioni, la convenzione 7 dicembre 1999, impugnata dalla ricorrente, che ha integralmente sostituito le convenzioni precedenti ed i relativi atti aggiuntivi. Come si è visto sopra, tale convenzione è stata, a sua volta, integralmente sostituita dalla convenzione 9 luglio 2007, stipulata tra le medesime parti.

Sulla base della precedente ricostruzione, si deve escludere che il tronco autostradale, rispetto al quale la ricorrente lamenta la mancanza dell'intesa prescritta dalla norma di attuazione citata, si possa considerare variante, completamento o prolungamento di autostrada oggetto di concessione anteriore all'entrata in vigore del d.P.R. n. 381 del 1974, giacché l'atto concessorio, cui si deve far riferimento, è oggi databile al 9 luglio 2007. Di conseguenza, non si può neppure parlare di atti di mera esecuzione di concessione anteriore alla norma di attuazione, per il semplice motivo che gli atti esecutivi impugnati dalla ricorrente vanno ricondotti alla citata convenzione del 2007.

7. – Nel merito, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, con riferimento ad entrambi i ricorsi.

La stessa ricorrente ha chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere quanto alla censura, contenuta nel secondo ricorso (reg. confl. n. 6 del 2010), relativa all'inosservanza della prescrizione dell'intesa con la Provincia autonoma contenuta nell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001. La difesa provinciale ha ricordato che nel Programma Infrastrutture Strategiche, 8° Allegato Infrastrutture, del settembre 2010, il Governo ha condiviso la fondatezza della pretesa della Provincia di Trento che l'autostrada in contestazione fosse realizzata solo a seguito di intesa tra Stato e Provincia autonoma. Tale riconoscimento emerge dalla dichiarazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la quale «si precisa che per la realizzazione della Valdastico Nord A31 e nel rispetto dello Statuto speciale della Provincia, deve essere raggiunta l'intesa della Provincia nel rispetto altresì della legge 21 dicembre 2001 n. 443 e della vigente normativa in materia di infrastrutture strategiche».

Nell'accogliere la richiesta della ricorrente riguardo al secondo ricorso, questa Corte deve tuttavia osservare che l'ampia formula impiegata nella dichiarazione sopra riportata si estende anche al profilo di illegittimità denunciato con il primo ricorso, giacché si invoca il rispetto innanzitutto dello Statuto speciale e «altresì» della legge n. 443 del 2001. In sintesi, lo Stato ha dichiarato, per mezzo del Ministero delle infrastrutture, in un documento ufficiale, che l'autostrada in questione non può essere realizzata senza previa intesa, sia in quanto l'opera è inserita nel Programma Infrastrutture Strategiche (per il quale l'intesa stessa è prescritta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001), sia, più in generale, per il rispetto dovuto

allo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle sue norme di attuazione. Di conseguenza, nessun organo o soggetto riconducibile allo Stato – e quindi la stessa ANAS – può procedere alla realizzazione dell'opera suddetta senza acquisire preventivamente l'intesa della Provincia autonoma di Trento.

Occorre precisare che non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001. Entrambe queste fonti di garanzia dell'autonomia provinciale sono contemplate nella dichiarazione governativa prima riportata e non residua pertanto alcuna possibilità che si possa procedere alla realizzazione dell'opera, senza l'esperimento della prescritta forma specifica di leale collaborazione. È appena il caso di aggiungere che l'autostrada di cui si controverte è la medesima, oggetto sia delle convenzioni tra ANAS e società autostradali sia del Programma Infrastrutture Strategiche, atti, questi, impugnati dalla ricorrente. Non avrebbe senso pertanto sdoppiare la valutazione dei profili di legittimità attinenti alla mancanza di intesa, che rimane sempre e comunque necessaria, a prescindere dal soggetto realizzatore e dal procedimento adottato a tal fine.

Si deve ritenere quindi che sia venuto meno anche il motivo di censura posto a base del primo ricorso, giacché pure la convenzione del 9 luglio 2007 non potrebbe ricevere attuazione senza la preventiva intesa con la Provincia, come la stessa autorità governativa ha esplicitamente riconosciuto.

8. – 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, come affermato peraltro dal giudice amministrativo adito dalla stessa Provincia autonoma di Trento. Solo se alla programmazione e 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 5 del 2010) proposto dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato, in relazione alla convenzione 7 dicembre 1999 tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a., ed al decreto 21 dicembre 1999 del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 5 del 2010) proposto dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato, in relazione alla convenzione 9 luglio 2007 tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a., per violazione degli artt. 97, 116, primo comma, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, degli artt. 8 e 14 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e del principio di leale collaborazione;

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 6 del 2010) proposto dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato, in relazione ai seguenti

atti: a) parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27 gennaio 2010; b) delibera CIPE 26 giugno 2009, n. 51 (Legge 443/2001 – Interventi fondo infrastrutture quadro di dettaglio delibera CIPE 6 marzo 2009); c) delibera CIPE 15 luglio 2009, n. 52 (Legge n. 443/2001 – Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria – DPEF – 2010-2013);

dichiara cessata la materia del contendere in ordine al conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe (reg. confl. enti n. 5 del 2010), ed avente ad oggetto la convenzione 9 luglio 2007 tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a.;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine al conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe (reg. confl. enti n. 6 del 2010), ed avente ad oggetto il Programma delle infrastrutture e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 luglio 2009, inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.