CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **122/2013** (ECLI:IT:COST:2013:122)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del **07/05/2013**; Decisione del **03/06/2013**
Deposito del **05/06/2013**; Pubblicazione in G. U. **12/06/2013**
Norme impugnate: Nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 19/06/2012, prot. n. 5438.
Massime: **37119 37120 37121 37122**
Atti decisi: **confl. enti 8/2012**

SENTENZA N. 122

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 9 agosto 2012, depositato in cancelleria il 17 agosto 2012 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon 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 9 agosto 2012 e depositato il successivo 17 agosto, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione: a) alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, ricevuta dalla Presidenza della Provincia il 27 giugno 2012; b) agli «atti in essa citati, e tra questi in particolare [all]'atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, citato nella predetta nota e mai prima reso noto alla ricorrente Provincia, attraverso il quale "in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650", nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della "Valdastico Nord"»; c) a «tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada "Valdastico Nord" a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento».

Secondo la ricorrente, gli atti impugnati violerebbero gli articoli 117 e 118 della Costituzione; l'art. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), e gli artt. 14 e 16 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); gli artt. 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); l'art. 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); infine, il principio di leale collaborazione.

1.1.– Preliminarmente, la difesa provinciale ricostruisce le vicende relative alla realizzazione dell'autostrada "Valdastico Nord", ricordando come la Corte costituzionale sia già stata investita di questione analoga a quella odierna con due conflitti di attribuzione (reg. confl. enti n. 5 e n. 6 del 2010) decisi con la sentenza n. 62 del 2011. Entrambi i conflitti, pur avendo ad oggetto atti differenti, attenevano «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 doleva «del suo mancato coinvolgimento nella fase di individuazione e progettazione dell'opera».

Con la sentenza citata la Corte costituzionale ha, tra l'altro, dichiarato cessata la materia del contendere in quanto, nelle more del giudizio, «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».

Quest'ultima sottolinea altresì come la Corte abbia precisato 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».

La ricorrente richiama, inoltre, quanto affermato dalla Corte in relazione al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell'opera, impugnato in via consequenziale nei conflitti definiti con la sentenza n. 62 del 2011: «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».

In definitiva, la difesa provinciale assume che, a seguito della richiamata decisione, si possa ritenere «acquisita e riconosciuta a tutti i livelli la necessità dell'intesa [con la Provincia] al fine della realizzazione della Valdastico Nord».

1.2.– La ricorrente aggiunge che la necessità di siffatta intesa è stata ulteriormente confermata in una serie di atti posti in essere successivamente alla pronunzia della Corte costituzionale. Sono richiamati, in particolare, il verbale della conferenza di servizi svoltasi presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 24 aprile 2012 e le osservazioni predisposte dalla Provincia autonoma di Trento in occasione di questa conferenza, trasmesse con nota del 23 aprile 2012.

1.3.– A fronte di siffatte univoche indicazioni circa la necessità dell'intesa con la Provincia ricorrente, quest'ultima sottolinea come la nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, oggetto dell'odierno conflitto, si ponga in termini di netta discontinuità con tali indicazioni.

In particolare, con la nota impugnata, la Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha comunicato alla Provincia autonoma di Trento che, nell'ambito del processo di definizione dei nuovi regolamenti TEN-T, e segnatamente del regolamento COM(2011)650 e del regolamento COM(2011)655, il Ministero «ha identificato, a livello nazionale, gli elementi costitutivi della rete TEN-T da sottoporre alla Commissione europea, per ciascuna modalità di trasporto».

La nota in oggetto richiama ulteriori documenti (allegati alla medesima ma non al ricorso per conflitto), fra cui una precedente nota ministeriale del 22 luglio 2010, la proposta dell'ANAS dell'8 settembre 2010 (di inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete TEN) e la nota della Direzione Generale per le infrastrutture stradali del Ministero del 6 dicembre 2010, con cui sono stati richiesti all'ANAS i dati necessari e sono state indicate le proposte da inserire nella comprehensive network (rete globale).

La nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, riassume, altresì, le tappe fondamentali dei negoziati con la Commissione europea aventi ad oggetto la predetta questione, e sottolinea 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, sulla quale è attualmente in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo».

La Provincia autonoma di Trento stigmatizza, in particolare, le seguenti affermazioni contenute nella nota: «Per effetto delle attività sopra sommariamente descritte, nella cartografia che correda il regolamento COM(2011)650, e, segnatamente nella mappa n. 8 "stradale", è presente la sezione relativa all'autostrada A/31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprehensive TEN-T nazionale».

In relazione a quanto appena riportato, la ricorrente si duole di non essere mai stata

coinvolta durante il processo decisionale, come risulta, peraltro, nella parte conclusiva della nota stessa. Tutto ciò determinerebbe, nella prospettiva della Provincia, la lesione delle sue prerogative costituzionali.

1.4.– Quanto alla lesività della nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, la difesa provinciale ritiene che essa contenga «una chiara manifestazione di volontà […] nel senso di ritenere non necessaria l'intesa della Provincia di Trento per la manifestazione al livello europeo della determinazione italiana di realizzare la Valdastico Nord».

Al riguardo, la ricorrente sottolinea che, qualora «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»; sarebbe significativa, in proposito, la determinazione di sostituire la precedente disciplina, dettata da una decisione, con una recata da un regolamento, approvato seguendo la procedura legislativa ordinaria, al fine dichiarato di «garantire che gli orientamenti siano vincolanti per tutti».

In questo contesto, il mancato coinvolgimento della Provincia autonoma costituirebbe una illegittima lesione delle sue competenze. Sussisterebbero, pertanto, i presupposti per l'instaurazione di un conflitto di attribuzione, che, per costante giurisprudenza, può essere innescato da «qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto "ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima"» (è richiamata la sentenza n. 332 del 2011 della Corte costituzionale).

1.5.– In merito ai parametri costituzionali asseritamente violati, la Provincia autonoma sottolinea di essere dotata di potestà legislativa primaria in materia di urbanistica e piani regolatori (art. 8, numero 5, del d.P.R. n. 670 del 1972), tutela del paesaggio (art. 8, numero 6), viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, numero 17), comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia (art. 8, numero 18). Nelle medesime materie la Provincia è altresì titolare delle relative competenze amministrative.

Inoltre, l'art. 14 dello statuto speciale prevede l'obbligatorietà del parere della Provincia «per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale».

Le norme statutarie anzidette hanno trovato attuazione con il d.P.R. n. 381 del 1974, il cui art. 19, primo comma, lettera b), fa salva «la competenza degli organi statali 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». Il successivo art. 20 aggiunge che «Ai fini dell'attuazione del piano urbanistico provinciale e dei piani territoriali di coordinamento, nel rispetto delle relative competenze, gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome, sono effettuati previa intesa con la provincia interessata».

Peraltro, la violazione delle competenze costituzionali della Provincia sarebbe rinvenibile anche qualora si ritenessero applicabili a quest'ultima le norme di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in virtù della clausola di maggior favore recata dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La difesa provinciale aggiunge che le anzidette competenze della ricorrente hanno trovato

esplicito riconoscimento nella sentenza n. 62 del 2011, ove la Corte costituzionale ha ribadito la necessità dell'intesa «a doppio titolo», cioè sia per effetto delle norme statutarie e di attuazione statutaria, sia per effetto di quanto previsto dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001.

In particolare, l'art. 1, comma 1, di quest'ultima legge stabilisce che l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private, e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate. Al comma 2 del medesimo articolo si individua, tra i principi e criteri direttivi, la necessità dell'intesa, con la Regione o la Provincia autonoma competente, per la localizzazione dell'opera. Infine, il comma 5 fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

La ricorrente – dopo aver ricordato che la necessità dell'intesa «a doppio titolo» è stata riconosciuta anche dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella dichiarazione del 2010 citata nella sentenza n. 62 del 2011 – sostiene che il coinvolgimento della Regione o della Provincia autonoma interessata, nel caso di realizzazione di un'infrastruttura, sia stato ritenuto necessario dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 163 del 2012, n. 79 del 2011 e n. 278 del 2010, oltre che nella più volte citata sentenza n. 62 del 2011.

È richiamata, inoltre, la sentenza n. 303 del 2003, la quale, secondo la difesa provinciale, ha chiarito che l'intesa con la Regione interessata è condizione di efficacia dell'inserimento dell'opera nel programma delle infrastrutture strategiche (in tal senso sono citate anche le sentenze n. 233 e n. 6 del 2004).

In definitiva, il mancato coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento, nelle attività poste in essere dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sarebbe illegittimo e lesivo delle prerogative costituzionali della ricorrente, «alla luce sia delle norme statutarie e di attuazione sia delle norme costituzionali e legislative sopra richiamate, oltre che del principio di leale collaborazione».

Un particolare pregiudizio deriverebbe dall'affermazione, contenuta nella parte finale della nota impugnata, secondo cui non sarebbe necessario consultare gli enti territoriali interessati, in quanto gli «eventuali confronti» dovrebbero svolgersi «nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Da ultimo, la difesa provinciale rileva che il Comitato delle Regioni, con parere del 3-4 maggio 2012, si è espresso sulla proposta di regolamento COM(2011)650, insistendo sul rispetto delle competenze degli enti locali e regionali a livello sia decisionale sia di pianificazione e di finanziamento.

Quanto appena detto, nella prospettiva della ricorrente, dimostrerebbe la necessità del previo coinvolgimento delle comunità locali ed in particolare di quelle titolari, come la Provincia autonoma di Trento, di un potere di codecisione.

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 infondato in fatto ed in diritto.

2.1.– Preliminarmente, la difesa statale ritiene necessario riassumere la complessiva vicenda in cui si inserisce l'odierno conflitto. Al riguardo, precisa che, a partire dal 2014, la rete di trasporto europea 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. Ai fini dell'aggiornamento delle cartografie nonché della revisione della rete infrastrutturale nazionale, lo Stato italiano ha fornito alla Commissione europea, su sua esplicita richiesta, formulata a tutti gli Stati membri, una proposta nazionale per la comprehensive network.

Per quanto riguarda la rete stradale, il resistente ricorda che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha, da tempo, inviato la relativa documentazione, che comprende, tra gli assi di rilevanza locale, la sezione dell'autostrada A/31 Valdastico, come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprehensive TEN-T nazionale. Il lavoro svolto, quindi, sarebbe stato mirato a fornire alla Commissione europea «una proposta che riflettesse, in una visione nazionale, il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea»; siffatta attività si collocherebbe nell'ambito di una procedura di revisione da cui dipende la possibilità di accedere ai contributi TEN-T per il periodo 2014-2020.

Da ultimo, la difesa statale conferma 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, sulla quale è in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo.

2.2.– In relazione al richiesto annullamento della nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, il resistente osserva che questa, contrariamente a quanto asserito dalla Provincia ricorrente, «ha mero carattere esplicativo delle procedure adottate e con essa non viene manifestata alcuna pretesa di esercitare competenze che rientrano nelle prerogative costituzionali della controparte, né di limitare l'esercizio delle medesime, per giunta con atti aventi carattere non definitivo (si ricorda infatti che la proposta di rete TEN-T di che trattasi è tuttora all'esame del Parlamento europeo)».

In particolare, l'Avvocatura generale precisa che agli Stati membri è stato chiesto di fornire, «peraltro all'interno di un arco temporale di breve durata», una proposta recante una visione unitaria della rete nazionale di interesse europeo, articolata in base ai suddetti livelli di rete globale e di rete centrale.

Il resistente contesta, inoltre, che dalla nota impugnata si deduca il carattere non necessario della consultazione degli enti territoriali interessati; al contrario, nella nota stessa si ricorda che il confronto su dette proposte è previsto nelle sedi europee in cui le amministrazioni regionali e gli altri enti territoriali sono unitariamente costituite (in primis, in seno al Comitato delle Regioni).

In generale, la difesa statale rileva che l'attività del Governo si è svolta in conformità a quanto previsto dagli artt. 170, 171 e 172 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); pertanto, sarebbe pacifica la competenza statale, ex art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

Per le considerazioni che precedono, l'Avvocatura generale ritiene che le censure avversarie non meritino condivisione: l'attività del Governo non solo non è illegittima, in quanto volta alla realizzazione di obiettivi di coesione territoriale, ma «è posta a presidio della salvaguardia di interessi generali, anche futuri, per la crescita economica e la coesione territoriale».

Al contempo, il resistente afferma che l'eventuale realizzazione dell'opera pubblica dovrà essere preceduta dall'intesa tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento, secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 62 del 2011. Con la stessa decisione – aggiunge la difesa statale – è stato riconosciuto il carattere non lesivo del bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell'opera, e, se la Corte ha negato la portata

lesiva di un atto di progettazione, «a maggior ragione non può considerarsi lesivo un atto di pianificazione di rete di trasporto nazionale, formulato in ambito europeo, nel pieno rispetto delle competenze previste» nel TFUE (è richiamata anche la sentenza n. 303 del 2003).

In virtù delle argomentazioni sopra riportate, la parte statale contesta l'attualità e l'effettività dell'interesse al ricorso, in quanto né l'approvazione, in sede di prima lettura, della proposta di reti TEN-T da parte del Consiglio trasporti del 22 marzo 2012, né l'impugnata nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, hanno una portata lesiva nei confronti della Provincia autonoma di Trento, non ponendo, tra l'altro, alcun obbligo di realizzazione dell'opera.

Con riferimento a quest'ultima affermazione, l'Avvocatura generale ribadisce che l'inserimento della Valdastico Nord, come di tutte le altre infrastrutture viarie, nella regolamentazione comunitaria, ha carattere vincolante per il periodo 2014-2020 «nel senso che lo Stato membro non può aggiungere altre tratte stradali oltre a quelle individuate al momento della predisposizione» della suddetta regolamentazione. Da tale inserimento non discenderebbe, però, l'obbligo di realizzazione dell'opera ma solo, eventualmente, la sua suscettibilità di finanziamento pro quota con le risorse dell'Unione europea per l'ipotesi in cui si decida di intraprenderne la realizzazione.

Pertanto, la nota impugnata non costituirebbe, in alcun modo, la manifestazione di una volontà dell'amministrazione statale di disattendere il contenuto dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001.

Per le ragioni anzidette, il resistente esclude che, nel caso di specie, ricorra l'asserita violazione dei parametri costituzionali evocati. In particolare, alcuni di essi, come gli artt. 8, 14 e 16 dello statuto speciale e l'art. 118 Cost., sarebbero del tutto inconferenti rispetto alla vicenda dedotta nel presente giudizio; mentre altri risulterebbero «forzatamente richiamati», in quanto la loro asserita violazione sarebbe fondata su un erroneo presupposto, costituito dalla confusione del tema della localizzazione e della realizzazione dell'opera con quello della sua inclusione in uno strumento pianificatorio di livello europeo.

3.– In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria nella quale contesta le affermazioni di parte avversa e ribadisce le conclusioni già rassegnate nel ricorso.

3.1.– In particolare, la difesa provinciale insiste sulla lesività degli atti impugnati, sottolineando come la nota in oggetto esprima «una chiara manifestazione di volontà nel senso di ritenere non necessaria l'intesa con la Provincia autonoma di Trento per l'espressione al livello europeo della determinazione italiana di realizzare la Valdastico Nord».

Quanto alla presunta maggiore lesività degli atti di progettazione rispetto a quelli di pianificazione, la ricorrente precisa che i secondi determinano l'an dell'opera, ed in relazione ad essi, dunque, si impone l'intesa con la Provincia; gli atti di progettazione, invece, non possono comunque portare alla realizzazione dell'opera, in assenza di intesa.

3.2.– Nel merito, la difesa provinciale ritiene che la consultazione del Comitato delle Regioni non sia equiparabile all'intesa con la Provincia.

Inoltre, il richiamo agli artt. 170, 171 e 172 del TFUE non sarebbe pertinente, in quanto le norme citate non incidono affatto sul riparto interno di competenze in relazione alla realizzazione delle opere pubbliche.

Più in generale, la Provincia autonoma assume che le presunte finalità di interesse generale perseguite dalle proposte statali, avanzate in sede europea, non possono «spostare» le competenze costituzionali e quindi vanificare la necessità dell'intesa (sono richiamate le sentenze n. 39 del 2013 e n. 179 del 2012).

Quanto alla tesi secondo la quale dalla regolamentazione europea non discenderebbe l'obbligo di realizzare l'opera ma solo l'eventuale finanziamento pro quota, la ricorrente sostiene che si tratti di «una mera affermazione, priva di qualunque supporto di documentazione». Al riguardo, è richiamato il testo originario della citata proposta di regolamento, in cui si prevedeva il completamento della rete europea di trasporti entro il 2050.

Al contempo, la difesa provinciale rileva che il testo della suddetta proposta è stato modificato dal Consiglio dell'Unione europea (nella seduta del 15 marzo 2012), nel senso di prevedere che la realizzazione dei progetti di interesse comune dipenda «dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'U.E. e dalla disponibilità di risorse finanziarie». Inoltre, sarebbe previsto un generico impegno ad adoperarsi per il completamento della rete globale entro il 2050.

Secondo la medesima difesa, il testo del regolamento, così riformulato, sarebbe «compatibile con il rispetto delle procedure interne, e dunque anche con la subordinazione della realizzazione dell'opera all'intesa con la ricorrente Provincia autonoma di Trento», la quale espressamente dichiara di non avere «alcuna obiezione all'inserimento della Valdastico Nord nella rete TEN-T, qualora tale inserimento avesse il solo scopo ed effetto di consentire il cofinanziamento europeo dell'opera, una volta che attraverso l'intesa se ne fosse decisa la realizzazione».

Tuttavia, la Provincia ritiene che non esista alcuna garanzia giuridica che il testo finale del regolamento corrisponda a quanto sopra riportato, «né il Governo italiano ha provveduto ad assicurare che l'inserimento della Valdastico Nord nella rete globale avvenga in tale contesto meramente facoltizzante».

Per queste ragioni, la ricorrente insiste per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione: a) alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, ricevuta dalla Presidenza della Provincia il 27 giugno 2012; b) agli «atti in essa citati, e tra questi in particolare [all]'atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, citato nella predetta nota e mai prima reso noto alla ricorrente Provincia, attraverso il quale "in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650", nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della "Valdastico Nord"»; c) a «tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada "Valdastico Nord" a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento».

Secondo la ricorrente, gli atti impugnati violerebbero gli articoli 117 e 118 della Costituzione, gli artt. 8, numeri 5), 6), 17) e 18), 14 e 16 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), gli artt. 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), l'art. 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) ed il principio di leale collaborazione.

2.– La Provincia autonoma di Trento promuove, quindi, un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, riguardo agli atti poco sopra elencati, in quanto gli stessi vanificherebbero la necessità dell'intesa con la ricorrente al fine della progettazione e realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, meglio noto come Valdastico Nord, che insiste sul territorio provinciale.

Il riparto di competenze in merito al completamento del tratto autostradale in questione è già stato oggetto di due conflitti di attribuzione, promossi in relazione agli stessi parametri evocati nel presente giudizio e definiti con la sentenza n. 62 del 2011. In questa decisione, la Corte ha affermato che «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"» (sentenza n. 62 del 2011, punto 6 del Considerato in diritto).

Nella medesima decisione è stato altresì precisato 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» (punto 7 del Considerato in diritto).

Da ultimo, questa Corte ha aggiunto: «Quanto al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell'opera, impugnato in via consequenziale dalla ricorrente, si deve ritenere che lo stesso non possieda una lesività attuale, 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» (sentenza n. 62 del 2011, punto 8 del Considerato in diritto).

Le precedenti affermazioni mantengono inalterata la loro validità e pertanto devono essere assunte quali presupposti dell'odierno giudizio per conflitto.

3.– La stessa Provincia autonoma riconosce che la necessità dell'intesa è stata ulteriormente confermata in una serie di atti posti in essere successivamente alla citata pronunzia di questa Corte.

La nota 19 giugno 2012, prot. n. 5438, oggetto dell'odierno conflitto, si porrebbe, invece, in linea di discontinuità con la ritenuta necessità dell'intesa. Infatti, la nota impugnata e gli atti in essa richiamati, disponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella nuova rete transeuropea dei trasporti (ed in particolare nella rete comprehensive TEN-T nazionale) senza la previa intesa con la Provincia autonoma, avrebbero prodotto una lesione delle prerogative costituzionali e statutarie di quest'ultima.

La ricorrente si duole, pertanto, di non essere mai stata coinvolta durante il processo decisionale che ha portato i rappresentanti del Governo italiano ad esprimere, in data 22 marzo 2012, il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, relativa alla suddetta rete dei trasporti.

4.– La pluralità degli atti impugnati rende necessario un esame separato di questi e delle relative censure.

4.1.– Il conflitto di attribuzione promosso in relazione alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, prot. n. 5438, è inammissibile.

La nota impugnata costituisce la risposta fornita dalla Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ad una precisa richiesta di documenti, avanzata dalla Provincia autonoma in data 8 giugno 2012 e ricevuta dal Ministero in data 15 giugno 2012. In questa nota il dirigente competente indica tutti gli atti posti in essere dal Ministero nell'ambito del processo di definizione dei nuovi regolamenti dell'Unione europea TEN-T, e, segnatamente, del regolamento COM(2011)650 e del regolamento COM(2011)655. Viene, quindi, ricostruita la successione degli adempimenti che si sono resi necessari a tal fine (fra i quali, la nota ANAS del 10 settembre 2010); sono, inoltre, richiamate le tappe salienti del negoziato con la Commissione europea.

Il dirigente dà, inoltre, notizia del fatto che «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è attualmente in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo».

La nota impugnata si conclude con le seguenti affermazioni: «Per effetto delle attività sopra sommariamente descritte, nella cartografia che correda il regolamento COM(2011)650, e, segnatamente nella mappa n. 8 "stradale", è presente la sezione relativa all'autostrada A31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprehensive TEN-T nazionale. In conclusione, giova precisare che durante tutto il processo decisionale che ha condotto alla definizione dell'attuale proposta di regolamenti TEN-T, la Commissione europea ha chiesto ai singoli Stati membri di formulare proposte che riflettessero, in una visione nazionale, il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea. Per questo motivo, non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Da quanto sopra riportato si deduce che la nota non è in sé lesiva delle attribuzioni provinciali ma costituisce il documento con il quale la ricorrente ha ufficialmente appreso che la Valdastico Nord è stata inserita nella rete comprehensive TEN-T nazionale.

Né può sostenersi – come fa, invece, la ricorrente – che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti abbia dichiarato che non è necessario il coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento nell'adozione degli atti volti alla realizzazione, nella stessa Provincia, della sezione dell'Autostrada A/31 Valdastico Nord. Infatti, negli ultimi due capoversi della nota impugnata non si nega la necessità dell'intesa ma si precisa che «non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee».

Quest'ultima affermazione non può, senza dubbio, consentire l'elusione della necessità dell'intesa, derivante dal quadro costituzionale e statutario ricostruito nella sentenza n. 62 del 2011. Tuttavia essa, nel presente giudizio, non vale a far acquisire alla nota impugnata un'idoneità lesiva di cui la stessa, in sé e per sé, è priva per le ragioni sopra indicate.

Deve pertanto concludersi, relativamente all'atto in questione, per l'inammissibilità del ricorso per conflitto.

4.2.– Se, dunque, la nota 19 giugno 2012, n. 5438, non è in sé lesiva, occorre valutare se lo siano gli atti in essa richiamati, il cui contenuto è stato ufficialmente conosciuto dalla ricorrente solo il 27 giugno 2012.

4.2.1.– Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto in relazione alla generica indicazione degli «atti citati nella suddetta nota». La Provincia ricorrente avrebbe dovuto, infatti, indicare gli atti asseritamente lesivi e, soprattutto, motivare adeguatamente sul punto. L'assoluta genericità nell'indicazione sia degli atti sia delle ragioni di illegittimità degli stessi conduce ad una pronuncia di inammissibilità.

4.2.2.– L'unico atto, richiamato nella nota e specificamente censurato, è l'atto, «formale o informale», del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650», nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della Valdastico Nord.

A prescindere dalla generica individuazione («formale o informale») dell'atto impugnato, deve ritenersi censurato in generale il comportamento del Governo italiano, che, nella prospettazione della ricorrente, avrebbe inteso superare la necessità dell'intesa con la Provincia, proponendo l'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, da approvarsi con un regolamento dell'Unione europea.

Questa Corte ha più volte ribadito che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto "ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima" (ex plurimis, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sentenza n. 332 del 2011).

Quanto al merito, è necessario ricostruire l'oggetto del dibattito in corso a livello europeo e, soprattutto, il contenuto delle proposte di regolamento TEN-T.

Al riguardo, entrambe le parti affermano che, a partire dal 2014, la rete di trasporto europea 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. Ai fini dell'aggiornamento delle cartografie nonché della revisione della rete infrastrutturale nazionale, lo Stato italiano ha fornito alla Commissione europea, su sua esplicita richiesta, formulata a tutti gli Stati membri, una proposta nazionale per la comprehensive network.

Per quanto riguarda la rete stradale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inviato la relativa documentazione, che comprende, tra gli assi di rilevanza locale, la sezione dell'autostrada A/31 Valdastico, come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprehensive TEN-T nazionale.

Secondo la difesa statale, il lavoro svolto sarebbe mirato a fornire alla Commissione europea una proposta che rifletta, in una visione nazionale, «il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea»; tale attività si collocherebbe nell'ambito di una procedura di revisione da cui dipende la possibilità di accedere ai contributi TEN-T per il periodo 2014-2020.

Da ultimo, lo stesso resistente conferma 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, sulla quale è in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo.

Dunque, ricorrente e resistente concordano nella ricostruzione dei fatti, con la precisazione (operata dal Governo) che l'inserimento della Valdastico Nord sarebbe necessario per accedere ai contributi TEN-T nel caso in cui si decidesse di realizzare l'opera in questione.

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

Quanto al contenuto della proposta di regolamento COM(2011)650, essa è volta a stabilire «orientamenti per lo sviluppo di una rete transeuropea dei trasporti comprendente una struttura a doppio strato, vale a dire la rete globale sulla quale è istituita la rete centrale» (art. 1, comma 1, sia nella versione recata dal Documento del Consiglio dell'Unione europea, 15 marzo 2012, n. 7537/12, sia in quella, successiva, del Documento del Consiglio dell'Unione europea, 28 marzo 2012, n. 8047/12).

In entrambe le versioni della proposta di regolamento è, inoltre, contenuto un comma 4 dell'art. 1, dal seguente tenore: «Il regolamento prevede misure per la realizzazione della rete transeuropea. La realizzazione dei progetti di interesse comune dipende dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE e dalla disponibilità di risorse finanziarie, fatto salvo l'impegno finanziario di uno Stato membro o dell'Unione».

È la stessa difesa della Provincia che, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, riferisce dell'inserimento di questo comma e soprattutto dell'inciso che condiziona la realizzazione dei progetti alla «conformità con le procedure giuridiche nazionali», precisando che, così formulato, il testo del regolamento sarebbe compatibile con la subordinazione della realizzazione dell'opera all'intesa con la stessa Provincia.

Quest'ultima, sempre nella memoria, aggiunge di non avere «alcuna obiezione» all'inserimento della Valdastico Nord nella rete TEN-T qualora tale inserimento sia finalizzato a consentire l'accesso ai finanziamenti europei e la realizzazione dell'opera sia subordinata al raggiungimento dell'intesa.

D'altra parte, dagli atti allegati al ricorso si apprende che, in occasione della Conferenza di servizi del 24 aprile 2012, la Provincia autonoma di Trento ha manifestato una generica disponibilità alla realizzazione dell'opera, sempre previa intesa.

La Provincia si duole invece (e per questa ragione insiste nel chiedere l'accoglimento del ricorso per conflitto) del fatto che «non esiste alcuna garanzia giuridica che il testo finale del regolamento […] corrisponda a quanto sopra riportato, né il Governo italiano ha provveduto ad assicurare che l'inserimento della Valdastico Nord nella rete globale avvenga in tale contesto meramente facoltizzante».

Quanto alla proposta di regolamento, occorre aggiungere che, alla data odierna, essa non risulta definitivamente approvata, anzi l'iter si è arrestato all'acquisizione del parere del Comitato delle Regioni, reso il 3 maggio 2012 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 27 luglio 2012. Il parere è favorevole con alcune proposte di emendamento che però non toccano il citato art. 1, comma 4.

Dunque quest'ultima norma, nella prima come nella seconda delle versioni proposte, contiene una clausola che esplicitamente subordina «la realizzazione dei progetti di interesse comune» alla loro «conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE», oltre che al «loro grado di maturità» e alla «disponibilità di risorse finanziarie». Risulta evidente, allora, come non sia affatto pregiudicata la necessità dell'intesa con la ricorrente Provincia autonoma al fine della realizzazione della Valdastico Nord.

Pertanto, l'assunto della difesa provinciale si fonda su un erroneo presupposto

interpretativo, che determina il rigetto del conflitto promosso con riferimento ai sopra indicati parametri costituzionali e statutari relativi al riparto di competenze tra Stato e Provincia autonoma. D'altra parte, 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 (di recente oggetto di una nuova disciplina ad opera della legge 24 dicembre 2012, n. 234 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»).

Deve essere, quindi, dichiarato che spettava allo Stato proporre l'inserimento del tratto autostradale Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti, in quanto tale inserimento non pregiudica la necessaria acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma.

4.3.– Da ultimo, la ricorrente solleva conflitto di attribuzione in relazione a «tutti gli eventuali altri atti o attività», dai quali risulta, mediante l'inserimento nella rete transeuropea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento.

Il conflitto deve essere dichiarato inammissibile con riferimento a quest'ultima categoria indefinita di atti impugnati, a causa dell'estrema genericità del ricorso sul punto. Manca, infatti, la stessa individuazione degli atti impugnati, che è preliminare rispetto alla valutazione dell'idoneità lesiva degli stessi e alla verifica della sussistenza delle ragioni di censura.

Per le ragioni anzidette, il ricorso si presenta, in questa parte, inammissibile per l'insufficiente individuazione degli atti impugnati e per l'estrema genericità che lo connota (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2011, n. 105 del 2009, n. 329 del 2008, n. 380 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, ricevuta dalla Presidenza della Provincia il 27 giugno 2012;

2) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione agli «atti citati nella suddetta nota»;

3) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione a «tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati alla ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada Valdastico Nord a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento»;

4) dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle infrastrutture e trasporti, esprimere il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella 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.