CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **261/2015** (ECLI:IT:COST:2015:261)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **FRIGO**
Udienza Pubblica del **17/11/2015**; Decisione del **17/11/2015**
Deposito del **11/12/2015**; Pubblicazione in G. U. **16/12/2015**
Norme impugnate: Art. 29, c. 1°, del decreto legge 12/09/2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11/11/2014, n. 164.
Massime: **38663**
Atti decisi: **ric. 13/2015**

SENTENZA N. 261

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Campania con ricorso spedito

per la notifica il 12 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 novembre 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 12 gennaio 2015 e depositato il successivo 21 gennaio 2015, la Regione Campania ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, denunciando la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La norma impugnata prevede che «Al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Lo schema del decreto recante il piano di cui al presente comma è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di assegnazione, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato».

La Regione Campania rileva come le disposizioni ora riprodotte attengano alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In esse, nonostante la «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni attinenti alla «pianificazione strategica della portualità e della logistica», non sarebbe prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

Al riguardo, la ricorrente evidenzia che la Corte costituzionale, con le sentenze n. 79 del 2011 e n. 303 del 2003, pur indicando la materia «porti e aeroporti civili» tra quelle per le quali, in forza dell'attrazione in sussidiarietà, è riconosciuto un ampio margine di intervento statale, ha precisato che esso è legittimo a condizione che si prevedano e si esplichino adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, quali le intese.

La mancata previsione di qualsiasi forma di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del suddetto piano strategico determinerebbe, pertanto, una violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La difesa dello Stato rileva che la disposizione censurata, nel prevedere l'adozione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica, stabilisce che le attività siano effettuate ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), la quale, all'art. 4, opera la distinzione tra porti di interesse internazionale, statale e regionale, mentre al successivo art. 5 stabilisce che il piano regolatore portuale è inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici. La norma in esame adotterebbe, pertanto, il criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni di cui alla citata legge n. 84 del 1994, ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale.

3.– Con successiva memoria, l'Avvocatura generale dello Stato ha sviluppato le proprie deduzioni, insistendo per la dichiarazione di infondatezza della questione.

Secondo la difesa dello Stato, da una più attenta analisi delle sentenze n. 79 del 2011 e n. 303 del 2003 emergerebbe un orientamento della giurisprudenza costituzionale significativamente diverso da quello rappresentato nel ricorso. In particolare, la Corte costituzionale, dopo aver affermato, nella sentenza n. 303 del 2003, che le istanze unitarie giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze anche in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale, ha ritenuto, altresì, coerente con tale principio non soltanto l'esercizio statale della funzione amministrativa che trascende l'ambito regionale, ma anche la regolazione normativa statale della medesima funzione, ancorché essa non rientri tra quelle riservate alla competenza legislativa dello Stato. E ciò – secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri – a prescindere da una concreta attività concertativa con le Regioni.

Nella specie, l'intervento normativo contestato risponde alla necessità di migliorare l'efficienza del sistema portuale e logistico nazionale, riconducendolo a una visione strategica d'insieme «attraverso strumenti di reale innovazione», anche alla luce «degli indirizzi resi in sede comunitaria ed afferenti alla costituzione della rete di trasporto transeuropea».

La norma censurata prevede, d'altro canto, che mediante il piano strategico nazionale della portualità e della logistica si proceda alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle autorità portuali, le quali, ai sensi degli artt. 4, comma 1-bis, e 6, comma 8, della richiamata legge n. 84 del 1994, debbono avere sede in porti di rilevanza economica internazionale o nazionale. L'intervento dell'amministrazione centrale previsto dall'art. 29, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 sarebbe, dunque, limitato a tali porti: circostanza che renderebbe ancora più evidente la sussistenza di interessi idonei a giustificare – in base alla giurisprudenza costituzionale – un intervento unitario del legislatore statale.

Non si potrebbe, inoltre, trascurare il fatto che, nei porti in cui è istituita l'autorità portuale, siede nel comitato portuale – che è uno degli organi di detta autorità – anche un rappresentante della Regione (art. 9, comma 1, lettera e, della legge n. 84 del 1994), sicché le istanze regionali continuerebbero comunque «a trovar voce».

Considerato in diritto

1.– La Regione Campania ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, denunciando la violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La ricorrente rileva come la norma censurata preveda l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del «piano strategico nazionale della portualità e della logistica», incidendo, con ciò, sulla materia «porti e aeroporti civili», di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nell'effettuare la «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni attinenti alla suddetta pianificazione, la norma impugnata non avrebbe, peraltro, previsto alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella procedura di predisposizione del piano, in contrasto con le chiare indicazioni della giurisprudenza costituzionale, alla luce delle quali disposizioni legislative statali del tipo considerato possono reputarsi legittime solo qualora prevedano adeguate attività concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, quali le intese.

2.– La questione è fondata.

Il censurato art. 29, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, stabilisce che «Al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Lo schema del decreto recante il piano di cui al presente comma è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di assegnazione, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato».

La disposizione impugnata è riconducibile, con ogni evidenza, alla materia «porti e aeroporti civili», che l'art. 117, terzo comma, Cost. include tra quelle di competenza legislativa concorrente. Con altrettanta evidenza, peraltro, la norma non detta una disciplina di principio, ma regole dettagliate e di diretta applicazione.

L'intervento normativo in questione trova, per questo verso, la sua base di legittimazione nel meccanismo ormai comunemente designato come «chiamata in sussidiarietà»: vale a dire nel principio – reiteratamente affermato da questa Corte – in forza del quale, allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell'art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificarne una deroga (ex plurimis, sentenze n. 374 e n. 88 del 2007, n. 303 del 2003).

Sempre alla stregua della costante giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, affinché detta deroga possa ritenersi legittima è necessario – stante la rilevanza dei valori in gioco – per un verso, che la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse (ex plurimis, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011). Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo «può

aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

3.– Nel caso in esame, oggetto della disposizione impugnata è la predisposizione di un piano strategico nazionale volto ad accrescere la competitività del sistema portuale e logistico marittimo italiano, e ad agevolare «la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti».

La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione di pianificazione ora indicata, idonea a giustificare la sua attrazione a livello statale, non è contestata dalla Regione ricorrente. Quest'ultima si duole, invece, specificamente del fatto che non sia prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del piano: aspetto sul quale la norma censurata rimane, in effetti, completamente silente.

Al riguardo, non può essere seguita la tesi della difesa dello Stato, secondo la quale le istanze delle Regioni sarebbero adeguatamente salvaguardate dal richiamo alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), operato dalla norma denunciata al fine di identificare le modalità di effettuazione degli interventi di razionalizzazione, riassetto e accorpamento delle autorità portuali esistenti. Da un lato, infatti, tali interventi rappresentano solo una delle direttrici del piano strategico nazionale prefigurate dalla disposizione impugnata. Dall'altro lato, e comunque, la legge n. 84 del 1994 si limita a prevedere forme di partecipazione delle Regioni a specifiche attività – quali, ad esempio, il parere sullo schema di decreto ministeriale relativo alla classificazione dei porti, l'intesa relativa alla nomina del presidente dell'autorità portuale o la partecipazione del presidente della giunta regionale interessata o di un suo delegato al comitato portuale (artt. 4, comma 5, 8, comma 1, e 9, comma 1, lettera e) – che non possono essere considerate in alcun modo equivalenti al coinvolgimento, nella forma dell'intesa, nella predisposizione del piano strategico nazionale di cui si discute.

4.– Conformemente a quanto già deciso da questa Corte in casi analoghi (sentenza n. 163 del 2012, concernente disposizioni statali che regolavano, in forza di chiamata in sussidiarietà, il progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, incidendo così sulla materia di competenza legislativa concorrente «ordinamento delle comunicazioni»; con specifico riferimento, altresì, alla materia «porti e aeroporti civili», sentenza n. 79 del 2011, richiamata dalla ricorrente), la norma impugnata va dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, da essa disciplinato, sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche,

la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola 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.