

Sentenza: 29 febbraio 2024, n. 31

Materie: governo del territorio, ordinamento sportivo, mobilità locale

Parametri invocati: art. 117, terzo e quarto comma, art. 118, primo comma, Cost. e principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Puglia

Oggetto: art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera b), nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali;
- 2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2), in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge 24 febbraio ter 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, nella parte in cui modifica i commi 5-bis e 5-ter dell'art. 9 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25.

In primo luogo, la disposizione è impugnata nella parte in cui, alla lettera a), numero 2), al fine di assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo, da svolgere a Taranto nel 2026, ha previsto, modificando il citato comma 5-bis, la nomina di un commissario straordinario con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro per lo sport e i giovani e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito (tra gli altri) il Presidente della Regione Puglia, anziché d'intesa con la Regione Puglia o comunque, in subordine, attraverso un adeguato coinvolgimento collaborativo della medesima Regione.

Secondo la ricorrente, i poteri del commissario insisterebbero su ambiti materiali di competenza legislativa regionale, concorrente e residuale, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. In particolare, gli interventi infrastrutturali in questione riguarderebbero materie di competenza legislativa regionale concorrente (l'ordinamento sportivo e il governo del territorio), nonché residuale (la mobilità locale). Sarebbe violato anche il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., poiché una funzione amministrativa destinata a incidere su plurime materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale

sarebbe stata allocata al livello statale, realizzando così una chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa in questione e della relativa funzione legislativa, in mancanza di una intesa con la Regione.

Inoltre, evocando gli stessi parametri costituzionali, la ricorrente ha impugnato l'art. 33, comma 5-ter, nella parte in cui, alla lettera b), ha previsto, modificando il citato art. 9, comma 5-ter, che il programma predisposto dal commissario delle opere infrastrutturali occorrenti per lo svolgimento dei Giochi venga approvato «con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», eliminando la previsione, contenuta nella versione precedente del citato comma 5-ter, che aveva demandato l'identificazione delle opere infrastrutturali a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Regione Puglia.

Secondo la Regione Puglia si sarebbe, dunque, in presenza di una chiamata in sussidiarietà, in quanto talune competenze legislative regionali concorrenti (in materia di governo del territorio e di ordinamento sportivo) e residuali (in materia di trasporto pubblico locale) sarebbero state attratte a livello statale, unitamente alle connesse funzioni amministrative.

La difesa dello Stato considera, invece, la nomina del commissario e l'approvazione del suo programma con decreti interministeriali come esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. e, in particolare, di quelli previsti dall'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito. L'intervento sostitutivo sarebbe dipeso, nello specifico, dalla esigenza «di porre rimedio all'inerzia della Regione nell'attuazione degli obblighi e degli impegni assunti nell'ambito di finanziamenti europei, quali i fondi del PNRR o della programmazione FSC».

A giudizio della Corte, nel caso in esame, non è stato attivato alcun procedimento propedeutico all'esercizio dei poteri sostitutivi. La nomina del commissario straordinario – con l'affidamento delle relative funzioni – non è stata, infatti, preceduta dall'iter descritto all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, secondo cui il Governo, qualora intenda esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 120, secondo comma, Cost., deve assegnare un congruo termine alla regione o all'ente locale interessato, in maniera tale che vi sia ancora la possibilità per l'ente inadempiente di adottare gli atti dovuti o necessari. Non è stato neppure seguito il particolare iter procedurale previsto all'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, riguardante l'esercizio del potere sostitutivo nell'ambito della governance del PNRR, che trova applicazione nel caso del mancato rispetto, da parte delle Regioni o degli enti locali, degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano stesso.

La circostanza che un simile iter non è stato attuato trova conferma nello stesso art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2, che non contempla l'attivazione di detta procedura e, anzi, rimanda all'art. 12, commi 1, secondo periodo, e 5, primo e quarto periodo, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, solo in relazione alla modalità di esercizio dei poteri commissariali. Inoltre, le note depositate in giudizio dalla difesa erariale sono estranee al tema dell'esercizio dei poteri sostitutivi, in quanto non contengono contestazioni rivolte dal Governo alla Regione Puglia.

Secondo la Corte, pertanto, con l'intervento legislativo oggetto di disamina non sono stati esercitati i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. mentre si è realizzata una chiamata in sussidiarietà poiché lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione delle infrastrutture per lo svolgimento dei Giochi.

Il principio di sussidiarietà, che consente l'avocazione a livello statale di competenze legislative proprie delle regioni, si interseca con quello di leale collaborazione, che impone allo Stato di valutare gli interessi in gioco e assumere le relative decisioni, per quanto possibile, attraverso un contraddittorio con le regioni interessate. Viene così enfatizzato il valore procedimentale della sussidiarietà, che trova la sua naturale esplicazione nel dialogo leale e collaborativo delle parti (sentenza n. 303 del 2003).

L'adeguatezza dello strumento collaborativo prescelto dal legislatore va valutata in relazione

alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte (sentenze n. 6 del 2023 e n. 62 del 2005).

In ordine a quest'ultimo profilo, a giudizio della Corte, la materia incisa in via predominante dalla disposizione impugnata è quella, rientrante nella competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, del governo del territorio, che la stessa Corte ha ritenuto «comprensiva, in linea di principio, di “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività” (cfr. sentenza n. 307 del 2003) – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (così, tra le tante, sentenza n. 196 del 2004).

Ai sensi dell'art. 9, comma 5-ter, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, le infrastrutture necessarie per lo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo si distinguono in: «opere essenziali», che sono le opere infrastrutturali la cui realizzazione è prevista dal dossier di candidatura, o che sono necessarie per rendere efficienti e appropriate le infrastrutture esistenti già individuate nel medesimo dossier (lettera a); «opere connesse», vale a dire quelle necessarie a connettere le opere essenziali ai luoghi dove si svolgono gli eventi sportivi e alla rete infrastrutturale esistente (lettera b); «opere di contesto», che sono quelle che integrano il sistema di accessibilità ai luoghi in cui si svolgono gli eventi sportivi o che saranno interessati direttamente o indirettamente dagli stessi, o che offrono opportunità di valorizzazione del territorio in occasione dei Giochi (lettera c).

In sostanza, gli interventi che, in base alla disposizione impugnata, saranno inseriti nel programma predisposto dal commissario straordinario e approvati con uno o più decreti interministeriali riguarderanno, in via prevalente, la localizzazione sul territorio e la realizzazione di importanti infrastrutture. Viene quindi assegnato al commissario straordinario un potere ampio, vale a dire quello di predisporre il programma dettagliato «delle opere infrastrutturali occorrenti», che non risulta essere vincolato dall'esito di precedenti attività di programmazione poste in essere dalla Regione Puglia.

L'intervento legislativo in esame riguarda anche la materia «ordinamento sportivo».

La Corte ha ripetutamente affermato che «la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive» rientra nella materia dell'ordinamento sportivo (sentenza n. 424 del 2004) e che è ascrivibile alla medesima competenza l'utilizzo di un fondo statale finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti (sentenze n. 40 del 2022 e n. 254 del 2013). La disposizione impugnata concerne anche il finanziamento degli impianti sportivi, poiché il programma predisposto dal commissario contiene il costo preventivato e l'entità del finanziamento concedibile per ogni infrastruttura. Per tale motivo, essa afferisce alla competenza legislativa concorrente dell'ordinamento sportivo, avuto riguardo agli interventi infrastrutturali sugli impianti sportivi oggetto di programmazione.

Infine, in relazione alla realizzazione delle opere «connesse» e «di contesto», viene incisa anche la materia del trasporto pubblico locale, che è riservata, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, alla competenza legislativa residuale delle regioni (tra le tante, sentenze n. 137 del 2018, n. 211 e n. 30 del 2016)

Una volta chiarito che con l'art. 33, comma 5-ter, lo Stato ha posto in essere una chiamata in sussidiarietà in materie rientranti nella competenza legislativa concorrente e residuale della Regione Puglia, la Corte si confronta su due differenti aspetti della disciplina contenuta nella disposizione impugnata, che sono tuttavia strettamente connessi: la nomina di un commissario straordinario, sentito il Presidente della Regione Puglia anziché d'intesa con la Regione, e l'approvazione con decreti interministeriali, non preceduta da forme collaborative con la Regione, del programma predisposto dal predetto commissario e recante l'elenco delle infrastrutture necessarie allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo.

Secondo la Corte risulta evidente che, nel modello delineato dal legislatore, il fulcro della attrazione è costituito dall'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali. Tale fase rappresenta, infatti, il momento centrale del trasferimento allo Stato delle

funzioni volte ad assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari per lo svolgimento dei Giochi.

La nomina del commissario straordinario è, invece, funzionale alla scelta di un soggetto in possesso delle competenze necessarie a predisporre una «proposta del programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti» per lo svolgimento dei Giochi. Dunque, tale nomina, seppur significativa, è comunque strumentale rispetto alla successiva, e fondamentale, fase di approvazione del programma delle opere.

Pertanto, poiché il principio di leale collaborazione, come sopra affermato dalla Corte, va declinato in maniera flessibile, anche tenendo conto delle concrete funzioni attratte in sussidiarietà, la richiesta di un parere alla Regione Puglia ai fini della scelta del commissario costituisce, in questa fattispecie, uno strumento di collaborazione adeguato, considerato tra l'altro il breve termine di trenta giorni entro cui deve concludersi la procedura di nomina.

Ne consegue, a giudizio della Corte, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia, ovvero un'altra forma di collaborazione diversa dal parere, per la nomina del commissario straordinario.

La Corte ritiene, invece, fondate le questioni relative all'assenza, nella disposizione impugnata, della previsione di una intesa con la Regione Puglia ai fini dell'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali proposto dal suddetto commissario. Alla luce dei principi in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario.

Per quanto riguarda l'individuazione dello strumento collaborativo maggiormente rispondente alle esigenze sottese all'attrazione in sussidiarietà, è da escludere che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere della Regione, che la Corte ha considerato adeguato nella diversa ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni caratterizzate da una natura eminentemente tecnica (sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005). L'attività in questione, infatti, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici e rilevanti compiti di amministrazione attiva. Per tale motivo, l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa, superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011).

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera b), per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali.