

SENTENZA N. 314

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-11 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2010 ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicoletta Gervasi per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto.

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso del 4 gennaio 2010, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2010, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse

geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni la materia «porti e aeroporti civili».

Le norme impugnate secondo lo Stato sarebbero censurabili per i seguenti motivi:

- a) l'art. 1, nel sostituire l'art. 25 della legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88, ai commi 1 e 2, in particolare, riserva alla Regione le funzioni per la «valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere realizzate nei porti di interesse regionale ivi compresi i progetti relativi alle opere di grande infrastrutturazione portuale» (art. 25, comma 1, lett. b). A tale fine sono considerate opere di grande infrastrutturazione le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali;
- b) l'art. 9, nel sostituire l'art. 47-ter della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1, al comma 3, prevede espressamente che la struttura regionale competente debba esprimere parere obbligatorio e vincolante sull'idoneità tecnica delle previsioni contenute nel piano regolatore portuale, entro sessanta giorni dalla trasmissione del piano;
- c) l'art. 10, nell'introdurre l'art. 47-quater all'interno della stessa legge regionale n. 1 del 2005, dispone che tutti i progetti delle opere dei porti di interesse regionale siano conformi al piano regolatore portuale e siano approvati dal comune di interesse, previa valutazione positiva dell'idoneità tecnica effettuata dalla struttura regionale competente ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lett. b), come modificato ai sensi del citato articolo 1 della legge regionale in esame.

Dette norme, così come esplicitato al punto 11 del «Considerato» del preambolo della legge regionale, che della legge stessa costituisce parte integrante, disciplinano la funzione concernente la valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere dei porti regionali, individuando una struttura regionale che opera detta valutazione, attività svolta in precedenza dal Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Le predette norme regionali, attribuendo la prevista attività valutativa esclusivamente agli uffici regionali, si pongono in contrasto con il complesso di disposizioni statali che affermano l'obbligatorietà del parere – peraltro non vincolante – del Consiglio superiore dei lavori pubblici in materia di «Piani regolatori portuali» e realizzazione delle relative opere.

Infatti, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, ai sensi dell'art. 127 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) e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 2006, n. 204 (Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici), esercita funzioni consultive ed esprime pareri, tra l'altro, di carattere obbligatorio sui progetti definitivi, ovvero, nei casi previsti dalla legge, sui progetti preliminari, di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, sui piani portuali, ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale). Si segnala inoltre che l'art. 8, comma 1, n. 6), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), tra le modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), volte alla certezza dei tempi in caso di attività consultiva e valutazioni tecniche, ha introdotto una specifica disposizione a salvaguardia della previsione di cui all'articolo 127 del predetto codice dei contratti pubblici.

Rispetto all'obbligatorietà del parere previsto dalla normativa statale di riferimento in materia di «Piani regolatori portuali» e realizzazione delle relative opere in capo al Consiglio superiore dei lavori pubblici, la legge regionale nulla dispone, attribuendo l'attività valutativa esclusivamente agli uffici regionali competenti.

Alla luce del complesso delle disposizioni statali riferite alla materia in oggetto non potrebbe che desumersi che le stesse, nel prevedere il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, concretizzano un principio fondamentale nella materia di potestà concorrente «porti e aeroporti civili», a garanzia dell'uniformità sul territorio nazionale dei criteri per lo sviluppo coerente ed organico della pianificazione delle aree portuali e che tale principio non possa essere disatteso dal legislatore regionale.

Pertanto, le norme regionali sopra richiamate risulterebbero adottate in violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, considerato il mancato rispetto del principio fondamentale in materia di «porti e aeroporti civili», riferito all'obbligatorietà dell'acquisizione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici per la realizzazione di opere all'interno di un porto.

2.- Con memoria del 29 gennaio 2010 la regione Toscana ha chiesto che il ricorso sia respinto, rilevando che l'articolo 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall'art. 9 della legge 16 marzo 2001, n. 88 (Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime), successivo alla normativa di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), stabilisce la permanenza in capo allo Stato delle sole funzioni amministrative nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con l'aggiornamento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995 (Identificazione delle aree demaniali marittime escluse della delega alle regioni ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 della legge n.84 del 1994.

Tale assetto di competenze è stato considerato conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale che, nelle sentenze n. 89 del 2006 e n. 344 del 2007, ha chiarito che i porti non classificati come finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato, né come porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, sono di interesse economico regionale, e nel loro ambito le competenze sono regionali; questo per il rispetto del riparto di attribuzioni risultante dall'art. 117 della Costituzione nelle materie del governo del territorio, porti ed aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, turismo, industria alberghiera e lavori pubblici.

In sostanza, il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime il suo parere tecnico sulle opere e sui piani regolatori relativi ai porti di competenza statale e non anche a quelli di rilievo regionale. Infatti l'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 non ha posto alcuna eccezione in ordine alle funzioni consultive mantenute in capo ad un organo consultivo statale, ma ha chiaramente stabilito che tutte le funzioni sono trasferite alle Regioni e, in particolare, quelle relative alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale e delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale.

L'art. 127 del d.lgs. n. 163 del 2006 chiarisce, poi, in modo inequivocabile che il Consiglio superiore dei lavori pubblici è il massimo organo tecnico consultivo dello Stato. Non si rinviene dunque, nell'ordinamento vigente, il principio alla luce del quale detto organo debba esprimere un parere obbligatorio su tutti i piani regolatori dei porti di rilievo regionale. Tale norma inoltre prevede che il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere obbligatorio sui progetti definitivi dei lavori pubblici di competenza statale o comunque finanziati per almeno la metà dallo Stato. Dunque, il ruolo consultivo obbligatorio del Consiglio è chiaramente ricondotto alle opere di competenza dello Stato,

mentre, come rilevato, per i porti regionali ormai le competenze fanno capo alle Regioni. L'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 2006, n. 204, (Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici) parimenti fa riferimento al ruolo consultivo del Consiglio superiore dei lavori pubblici per i compiti attribuiti allo Stato e, anzi, aggiunge che ciò avviene «nel rispetto delle prerogative delle Regioni». Ancora, l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 deve essere letto alla luce del trasferimento di competenze operato dal richiamato art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998. Infine, l'art. 8, comma 6-bis, della legge n. 69 del 2009 dispone che resta fermo quanto previsto dall'art. 127 del d.lgs. n. 163 del 2006 e successive modificazioni, con la conseguenza che, per le Amministrazioni diverse dallo Stato, il Consiglio superiore rilascia i propri pareri su richiesta delle Amministrazioni stesse. Le norme regionali non violerebbero dunque alcun principio posto dalla normativa statale.

3.– Nell'imminenza della discussione la Regione Toscana ha depositato memoria con la quale ha ribadito le argomentazioni contenute nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni la materia «porti e aeroporti civili», in quanto, attribuendo la valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere realizzate nei porti regionali esclusivamente agli uffici regionali, le norme impugnate si porrebbero in contrasto con il complesso di disposizioni statali che affermano l'obbligatorietà del parere – peraltro non vincolante – del Consiglio superiore dei lavori pubblici in materia di «Piani regolatori portuali».

A queste conclusioni si oppone la Regione, la quale sostiene che, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall'articolo 9 della legge 16 marzo 2001, n. 88, (Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime), successivo alla normativa di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, (Riordino della legislazione in materia portuale), sono rimaste allo Stato solo le funzioni amministrative nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con l'aggiornamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 1995 (Identificazione delle aree demaniali marittime escluse della delega alle regioni ai sensi dell'art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 della citata legge n. 84 del 1994.

2.– Il ricorso è fondato.

2.1.– È necessario partire dall'esame della legge n. 84 del 1994, il cui art. 4 opera la distinzione tra porti di interesse internazionale, statale e regionale, mentre il successivo art. 5 stabilisce che il piano regolatore portuale è inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Sulla base delle citate disposizioni lo Stato ritiene che la normativa impugnata, escludendo il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, violi l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Infatti: l'art. 1, comma 1, lettera b), della Regione Toscana n. 66 del 2009, attribuisce alla Regione la valutazione dell'idoneità tecnica dei progetti relativi alle opere realizzate nei porti di interesse regionale, ivi compresi i progetti relativi alle opere di grande infrastrutturazione portuale; l'art. 9, comma 3, dispone che la struttura regionale competente esprime parere obbligatorio e vincolante sull'idoneità tecnica delle previsioni contenute nel piano regolatore portuale, entro sessanta giorni dalla trasmissione del piano; mentre l'art. 10, comma 1, stabilisce che tutti i progetti delle opere dei porti di interesse regionale sono conformi al piano regolatore portuale e sono approvati dal comune, previa valutazione positiva dell'idoneità tecnica effettuata dalla struttura regionale competente ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera b), della citata legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88.

Successivamente alla legge n. 84 del 1994, è intervenuto il d.lgs. n. 112 del 1998, il quale, all'art. 104, stabilisce che «1. Sono mantenute allo Stato le funzioni relative: (omissis) s) alla classificazione dei porti; alla pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale»; mentre il successivo art. 105 dispone che «1. Sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni. 2. Tra le funzioni di cui al comma 1 sono, in particolare, conferite alle regioni le funzioni relative: (omissis) e) alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale».

Da tali norme emerge che residuano allo Stato solo le funzioni concernenti porti internazionali e nazionali, mentre risultano attribuite alla Regione tutte le funzioni concernenti i porti regionali, con esclusione della subordinazione dell'esercizio di tali attività al parere del Consiglio superiore.

A ciò si deve aggiungere che ai sensi dell'art. 127 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) «Il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, nonché parere sui progetti delle altre stazioni appaltanti che siano pubbliche amministrazioni, sempre superiori a tale importo, ove esse ne facciano richiesta. Per i lavori pubblici di importo inferiore a 25 milioni di euro, le competenze del Consiglio superiore sono esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT). Qualora il lavoro pubblico di importo inferiore a 25 milioni di euro, presenti elementi di particolare rilevanza e complessità, il direttore del settore infrastrutture sottopone il progetto, con motivata relazione illustrativa, al parere del Consiglio superiore».

Inoltre, l'art. 1 del d.P.R. 27 aprile 2006, n. 204 (Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici) dispone che «Il Consiglio superiore, nell'ambito dei compiti attribuiti allo Stato e nel rispetto delle prerogative delle regioni e delle province autonome, delle province e dei comuni, esercita funzioni consultive ed esprime pareri: a) di carattere obbligatorio sui progetti definitivi, ovvero, nei casi previsti dalla legge, sui progetti preliminari, di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, sui piani portuali, ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e inoltre sui progetti di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato relativi all'informatica ed alle infrastrutture tecnologiche a servizio del trasporto combinato terrestre e marittimo, dei sistemi portuali, degli interporti e della logistica, onde garantire l'interoperabilità delle tecnologie e delle piattaforme software e agevolare l'accesso alle infrastrutture di trasporto».

Infine, l'art. 8, comma 6-bis, della legge n. 69 del 2009 dispone che resta fermo quanto previsto dall'art. 127 d.lgs. n. 163 del 2006 e successive modificazioni.

Dalla successione temporale delle disposizioni richiamate emerge chiaramente che, sulla base degli artt. 4 e 5 della legge n. 84 del 1994, il piano regolatore portuale, adottato nei modi di legge, era inviato per il parere obbligatorio al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprimeva entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, intendendosi tale parere reso in senso favorevole dopo l'inutile decorso del predetto termine. A seguito del mutamento del quadro normativo per effetto delle ricordate disposizioni di cui agli artt. 104 e 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 127 del d.lgs. n. 163 del 2006, la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici è esclusa solo con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale che non siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato, o che siano di importo non superiore a venticinque milioni di euro.

Viceversa il mantenimento del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici per le altre ipotesi costituisce principio fondamentale della materia «porti e aeroporti civili», e pertanto le norme impugnate - le quali invece escludono in ogni caso la richiesta di questo parere - sono costituzionalmente illegittime per contrasto con tale principio fondamentale e, quindi, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ne consegue che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana n. 66 del 2009, nella parte in cui escludono la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale, che siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana 9 novembre 2009, n. 66, recante «Modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale», nella parte in cui escludono la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale che siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA