

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. **VII-bis**
N. 1

DOCUMENTO FINALE
DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

*approvato, ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del Regolamento,
nella seduta del 4 dicembre 2003*

A SEGUITO DELL'ESAME DELLA SENTENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE 1° OTTOBRE 2003, N. 303
(doc. VII, n. 351)

Trasmesso alla Presidenza il 9 dicembre 2003

I N D I C E

1. <i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	5
2. <i>La sentenza della Corte</i>	»	5
3. <i>Le modifiche legislative proposte</i>	»	10

1. Premessa.

Il presente documento è presentato, ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del Regolamento, al termine dell'esame, da parte della VIII Commissione della Camera dei deputati, della sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, concernente la legislazione speciale in materia di infrastrutture strategiche.

La citata sentenza interviene sulla legge n. 443 del 2001 (cosiddetta « legge obiettivo ») e sui relativi decreti legislativi attuativi: il decreto legislativo n. 190 del 2002 e il decreto legislativo n. 198 del 2002.

Si tratta, in particolare, dell'impianto normativo posto in essere nel corso della XIV legislatura, al fine di garantire la definizione di un regime giuridico accelerato e, per certi versi, prioritario, per la progettazione e realizzazione delle grandi infrastrutture strategiche sul territorio nazionale.

La VIII Commissione ha svolto l'esame della citata sentenza congiuntamente alla sentenza n. 307 del 2003 della Corte costituzionale, relativa all'inquinamento elettromagnetico prodotto da reti infrastrutturali di distribuzione di energia elettrica, di radiodiffusione e di telecomunicazioni, con cui esistevano, a giudizio della stessa Commissione, numerosi elementi di interesse comune. Al termine dell'esame congiunto, sono stati peraltro predisposti due distinti documenti finali.

2. La sentenza della Corte.

Con la sentenza n. 303 del 2003, la Corte costituzionale perviene ad un chiarimento in merito ad alcune delle materie non più elencate nell'articolo 117 della Costituzione (lavori pubblici, urbanistica).

Si tratta certamente di una delle più approfondite pronunce della Corte costituzionale emanate dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V. Pertanto in essa sono rinvenibili una serie di considerazioni di carattere generale e intersettoriale, utili sia ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione delle nuove norme costituzionali, sia della prosecuzione del processo di riforma costituzionale.

In particolare, è da segnalarsi lo svolgimento che la Corte propone di un tema centrale nella interpretazione delle nuove norme costituzionali: quello del bilanciamento fra riparto di competenze ricavabile dal testo del Titolo V ed « istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica » (punto 2.1. dei « considerato in diritto » della sentenza). Tali istanze non sono più riferibili all'interesse nazionale, ma tuttavia sorreggono l'interpretazione — alquanto estensiva rispetto al dato meramente testuale — di alcune disposizioni, fra le quali assume particolare rilievo l'articolo 118, comma 1, della Costituzione (principio di sussidiarietà).

La Corte sostiene infatti che « *limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente ... significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze* ».

Emerge pertanto un indirizzo più articolato e problematico rispetto a quello (pure prospettato in tutti i ricorsi regionali contro la legge n. 443 del 2001 e il decreto legislativo n. 190 del 2002), che dalla lettura congiunta delle elencazioni dei commi secondo e terzo dell'articolo 117 e del comma quarto dello stesso articolo (recante la discussa inversione del criterio « residuale ») ricava un criterio interpretativo ancorato alla necessità che ogni intervento legislativo statale trovi un titolo competenziale espresso nel testo dell'articolo 117.

Un elemento centrale della ricostruzione operata dalla Corte della competenza legislativa in materia di infrastrutture strategiche è svolto al punto 2.1. della sentenza n. 303, laddove viene richiamato per la prima volta « *un elemento di flessibilità* » presente nel nuovo testo costituzionale, costituito dall'articolo 118, primo comma « *il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un elemento dinamico che finisce col rendere meno rigida ... la stessa distribuzione delle competenze legislative* ».

La Corte costituzionale afferma quindi che i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza non operano solo come criteri ai fini della attribuzione (legislativa) di competenze amministrative, ma — al contrario — valgono ad « attrarre » allo Stato tutte quelle funzioni (sia amministrative, sia legislative) che esigono un esercizio unitario. Nella linea così tracciata, il principio di sussidiarietà opera quale criterio interpretativo (e integrativo) della ripartizione di competenza legislativa ricavabile dal dato meramente testuale del solo articolo 117. Infatti, « *il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto* ».

Una tale rilettura sistematica del disegno che discende dal nuovo Titolo V è chiarita dalla stessa Corte, che specifica che una deroga al riparto letterale delle competenze legislative possa prodursi « *solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata* ».

Un secondo elemento di novità, potenzialmente ricco di implicazioni sulla legislazione futura, è proposto al punto 16. Si tratta della facoltà della legge statale di introdurre (dopo l'entrata in vigore del Titolo V) norme di dettaglio in materie di legislazione concorrente aggiungendovi la clausola di cedevolezza rispetto all'entrata in vigore di successive norme regionali (norme suppletive statali). Tale facoltà — di cui il legislatore ha fatto largamente uso nella vigenza del vecchio

articolo 117 della Costituzione — non viene invece ritenuta oggi ammissibile dalla dottrina, in quanto il nuovo articolo 117 ha, com'è noto, invertito la tecnica del riparto di competenze legislative.

La Corte costituzionale ritiene invece che « *una simile lettura svaluterebbe la portata precettiva dell'articolo 118, comma primo ... La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole* ».

È interessante notare che il caso in oggetto non è connesso al recepimento di norme comunitarie e quindi l'ammissibilità di norme statali suppletive non trova qui fondamento negli obblighi di adempimento gravanti sullo Stato, ma — come la Corte dichiara — tale ammissibilità è radicata nel mero principio di ragionevolezza.

Infine, si può rilevare l'insistenza del richiamo al principio di leale collaborazione. Elemento non nuovo nella giurisprudenza costituzionale, il principio di collaborazione assume in questa sentenza una centralità e una articolazione di tipo particolare: la « *concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza* » (punto 2.2.) che porta la Corte ad assegnare un valore decisivo all'intesa fra Stato e Regioni nella determinazione delle fasi attuative della normativa in oggetto (cioè nella programmazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche). Queste prescrizioni relative al procedimento sono radicate nel sostanziale rispetto del principio di lealtà. Pertanto, anche su questo versante, dalla sentenza emerge un indirizzo volto a scoraggiare un uso conflittuale del nuovo riparto di competenze e a respingere argomentazioni che, sia pure ancorabili al dato meramente letterale delle disposizioni dell'articolo 117, finiscano con il contraddire il principio della « leale collaborazione », principio che invece deve trovare nell'intesa e nelle norme procedurali lo strumento privilegiato.

In coerenza con tale spirito collaborativo che deve caratterizzare il fisiologico rapporto tra i vari livelli istituzionali della Repubblica, sembra auspicabile individuare le forme e le sedi più appropriate, anche a legislazione vigente e a costituzione invariata, per attivare un virtuoso processo di condivisione delle scelte ordinamentali, soprattutto nei casi in cui si avverta la necessità di garantire una omogeneità normativa, anche di dettaglio, negli ambiti di competenza concorrente o esclusiva regionale.

Passando ai profili più settoriali della sentenza n. 303, si ricorda preliminarmente che essa sottopone al vaglio di costituzionalità sia la legge delega (legge n. 443 del 2001), sia il decreto delegato n. 190 del 2002, giungendo ad una conclusione sinteticamente riportata al punto 4.1., dove, nel valutare complessivamente « *l'operazione compiuta dal legislatore* », si afferma: « *non di lesione di competenza delle regioni si tratta, ma di applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza* ».

Il giudizio sulle finalità e sui contenuti sostanziali della cosiddetta « legge obiettivo » in relazione all'esercizio della potestà legislativa appare chiaramente espresso e discende direttamente da quella ricostruzione del valore dell'articolo 118 della Costituzione di cui si è detto sopra. Tuttavia appare interessante seguire anche alcuni dei passaggi intermedi — attinenti alla disciplina di settore — dai quali deriva tale

giudizio conclusivo, ed in particolare quello attinente collocazione della « materia » dei lavori pubblici.

Al punto 2.3. si chiarisce e si integra, ad esempio, quello che è uno dei principali problemi interpretativi aperti dal nuovo Titolo V: « *la mancata inclusione dei »lavori pubblici« nella elencazione dell'articolo 117, diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti* ».

Ogni esercizio unitario dei poteri statali e regionali può, infatti, superare il vaglio di costituzionalità solo in presenza di attività concertative e di coordinamento orizzontale. Tra queste ultime la Corte richiama le intese, condotte secondo il principio di lealtà costituzionale, nelle forme di procedimenti di codecisione tra Stato e regioni, secondo modalità proprie del contraddittorio. In questa ottica e ferma restando, comunque, in capo allo Stato — in quanto portatore delle istanze unitarie della Repubblica — il potere ultimo di decisione, la sentenza assume una valenza istituzionale e sembra riproporre la necessità di dare slancio, tra le altre, alle sedi interistituzionali.

Passando ad altra problematica, la sentenza — come si è visto — attribuisce un valore discriminante all'intesa fra Stato e Regioni nelle varie fasi procedurali disciplinate particolarmente dal decreto legislativo n. 190 del 2002. Anche tale aspetto presenta profili di novità e di interesse, in quanto sembra che sia questo il versante — oltre a quello della definizione della potestà regolamentare — su cui la Corte ha deciso di accogliere le rivendicazioni delle Regioni connesse alla nuova posizione loro attribuita dalla riforma del 2001.

Nella sentenza n. 303 la Corte dichiara, infatti, che « *diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale si subordina l'operatività della disciplina* ».

È tuttavia utile osservare che l'intesa a cui la Corte fa riferimento è sempre fondata sull'applicazione del principio di lealtà e non sembra possa essere piegata ad alcun uso strumentale di interdizione o di veto, né tanto meno possa essere interpretata in senso unidirezionale, quale espediente per imporre la volontà dello Stato a prescindere da qualsiasi principio di ragionevolezza e lealtà istituzionale.

È interessante, infine, anche riportare un passaggio della sentenza che può essere illuminante — in futuro — ai fini della individuazione di quelle opere per le quali l'interesse nazionale sia concorrente con quello regionale. Secondo la Corte (punto 17.1. della sentenza) non è accoglibile la tesi delle regioni secondo cui: « *il solo fatto della localizzazione di una parte dell'opera sul territorio di una Regione implicherebbe il coinvolgimento di un interesse regionale* ». È invece sempre attraverso l'intesa e quindi sulla base della leale collaborazione che occorre procedere, caso per caso, alla classificazione delle opere.

Nello schema così delineato rientrano sostanzialmente tutti gli aspetti fondamentali della nuova disciplina. Ne rimangono invece fuori alcuni su cui la Corte esprime un giudizio di illegittimità.

I primi due che riguardano:

l'articolo 1, comma 3-*bis*, della legge n. 443 del 2001, con cui il legislatore aveva introdotto una procedura alternativa di approvazione dei progetti preliminari e definitivi (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del CIPE integrato dai presidenti delle regioni o delle province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari). Secondo la sentenza n. 303, tale procedura è lesiva delle prerogative regionali perchè è il CIPE stesso (e quindi anche i rappresentanti regionali che lo integrano) ad essere *degradato* da organo di amministrazione attiva ad organo con funzioni meramente preparatorie (punto 8.);

la Corte poi — con dichiarazione additiva — sostanzialmente corregge il dettato legislativo (articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 190 del 2002) che non prevedeva che la Commissione speciale VIA, per la valutazione delle opere di concorrente interesse nazionale e regionale, fosse integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate.

Considerazioni a parte richiedono invece le due dichiarazioni di illegittimità costituzionale relative all'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 443 e all'articolo 15, commi 1-4 del decreto legislativo n. 190. Si tratta di un'unica censura (che colpisce la norma delegante e quella delegata) e riguarda l'autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti integrativi delle norme regolamentari vigenti e attuativi delle nuove norme di rango primario.

La Corte ricorda che — per giurisprudenza consolidata — ai regolamenti di delegificazione (quali quelli in oggetto) è inibito disciplinare materie di competenza regionale, in quanto fra norme statali e norme regionali non sussiste un rapporto gerarchico, ma di separazione di competenze.

Probabilmente tale censura è quella che maggiormente può incidere sull'attuazione concreta della « legge obiettivo » in quanto il processo normativo aperto dalla legge delega del 2001 è ancora non compiuto. Si ricorda, in proposito almeno il principale regolamento in via di elaborazione, quello su l'istituzione di un sistema di qualificazione dei contraenti generali (autorizzato, appunto dall'articolo 15, comma 3, lettera *d*), del decreto legislativo n. 190) all'esame del Consiglio di Stato, che però l'organo consultivo — a seguito della sentenza n. 303 — ha rimesso al Governo con parere interlocutorio in quanto ormai privo di base giuridica.

Quanto alla definizione costituzionale della materia urbanistica, la sentenza n. 303 chiarisce (al punto 11.1) non solo che le norme della « legge obiettivo » riguardanti i titoli abilitativi all'attività edilizia non sono lesive di competenze regionali, ma anche che tutta la materia urbanistica « *fa parte del governo del territorio* » e quindi che « *si versa in materia di competenza concorrente* », superando così definitivamente la tesi (invero minoritaria) che con il nuovo Titolo V la materia urbanistica fosse diventata di competenza esclusiva (residuale) delle Regioni.

Altri interessanti elementi si ricavano in merito alla estensibilità del concetto di norma di principio (elementi che possono essere considerati dall'organo parlamentare nell'elaborazione legislativa in corso in materia di governo del territorio ed urbanistica). La Corte sostiene, infatti, che lo Stato, nel corso della vigenza del vecchio articolo 117, « *ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principi della materia* ». Tale situazione non muta con il nuovo articolo 117 che, come si è visto, attribuisce la materia urbanistica ancora alla legislazione concorrente (in quanto parte del governo del territorio).

Ebbene, nelle disposizioni dei commi 6-14 della legge n. 443 « *non vi è nulla ... che non sia riconducibile ad una enunciazione di principio e che possa essere qualificato come normativa di dettaglio* ».

Sembra pertanto che la Corte — per lo meno nella materia urbanistica — ricorra ad una accezione estensiva del concetto di norma di principio. Infine, per quanto riguarda il decreto legislativo n. 198 del 2002, la Corte non si pronuncia nel merito, ma colpisce con dichiarazione di illegittimità il rapporto fra il decreto stesso e la legge delega. Tutta la procedura prevista dalla legge obiettivo si basa sulla previa individuazione (ogni anno e attraverso definiti passaggi procedurali) delle opere strategiche. Tale impostazione non può prevedere una attribuzione di « *strategicità* » illimitata e indeterminata (nel tempo e nello spazio) ad una intera categoria di opere.

Può essere utile ricordare che tali valutazioni convergono con il parere sullo schema di decreto legislativo deliberato dalla VIII Commissione il 22 luglio 2002, nel quale si richiedeva come condizione — al primo punto — che « *all'articolo 1, comma 1, alinea, sia specificato che le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano solo alle categorie di opere infrastrutturali nel settore delle telecomunicazioni inserite nel programma delle infrastrutture strategiche ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001* ».

Il testo definitivo del decreto legislativo ha accolto solo in parte la condizione richiesta dall'organo parlamentare, inserendo un generico richiamo dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 443 (richiamo non ritenuto sufficiente dalla Corte).

3. Le modifiche legislative proposte.

Alla luce della sentenza n. 303 del 2003, non sembrerebbero necessarie particolari iniziative legislative. Tuttavia, appare opportuno segnalare, in modo sintetico, le eventuali modifiche che potrebbero essere apportate alla legislazione vigente.

Poiché la sentenza della Corte costituzionale sembra avere risolto, in misura piuttosto chiara, le questioni di carattere più generale, andrebbero affrontati i seguenti nodi, che si potrebbero definire « *di dettaglio* »:

1) L'indicazione data dalla sentenza della Corte costituzionale, che maggiormente sembrerebbe incidere sulla concreta attuazione della cosiddetta « *legge obiettivo* », è la dichiarazione di illegittimità delle norme relative all'autorizzazione al Governo ad emanare rego-

lamenti di delegificazione, integrativi delle norme regolamentari vigenti e attuativi delle nuove norme. Infatti, secondo la Corte, ai regolamenti governativi di delegificazione è inibito disciplinare materie in cui vi sia separazione di competenze con le regioni, come nel caso dei lavori pubblici. Tale indicazione potrebbe pregiudicare la possibilità, per il Governo, di emanare la necessaria disciplina del contraente generale, per cui il decreto legislativo n. 190 del 2002 prevedeva regolamenti in materia di qualificazione, progettazione ed esecuzione, determinando un blocco nella attuazione concreta del programma di opere strategiche previste. Tuttavia la Corte fornisce una chiara indicazione per superare questa situazione di stallo. Infatti, nella sentenza n. 303 si afferma che solo « *alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, ... la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendole la discrezionalità* ». Pertanto, si potrebbe proporre di elevare al rango di legge la disciplina della materia del contraente generale in relazione alla qualificazione, alla progettazione ed alla esecuzione. Tale esigenza sottolinea la rilevanza politica che investono le questioni oggetto di sostituzione normativa da parte dello Stato, quale certamente risulta la disciplina del contraente generale, anche per le implicazioni che riveste per le regole di mercato; pertanto, non può non verificarsi una attenta ponderazione e determinazione di tali profili in sede parlamentare, anche attraverso uno specifico provvedimento di legge ovvero, eventualmente, ricorrendo allo strumento dei decreti legislativi, secondo quanto previsto dalla delega conferita al Governo dalla legge n. 443 del 2001 (articolo 1, comma 3), che prevede l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo n. 190 del 2002.

2) La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo n. 198 del 2002. La sentenza, tuttavia, non si pronuncia sul merito di quella normativa, anche se evidenzia i profili di attrito con le competenze regionali e comunali, per cui appare particolarmente opportuna una indagine sull'eventuale possibilità di sostituire tale normativa con altra legislazione tuttora vigente. In questo ambito, la soluzione prospettata alla VIII Commissione, della quale non si può che prendere atto, è che i contenuti del decreto legislativo n. 198 del 2002 sono stati trasfusi, non con semplice richiamo normativo, bensì con novazione integrale (e, in taluni casi, modificazione) dei contenuti stessi, nell'ambito del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il « *Codice delle comunicazioni elettroniche* ». In tal senso, sembrerebbe accoglibile la tesi per cui non appare necessario procedere all'adozione di alcuna normativa sostitutiva rispetto al decreto legislativo n. 198 del 2002, non essendovi alcun vuoto normativo ed essendo già in vigore una nuova disciplina legislativa della materia.

3) In ragione delle premesse di cui al punto 2), la VIII Commissione formula pertanto un'unica osservazione, che riguarda l'assenza nella legislazione di una norma transitoria, che chiarisca che i procedimenti in corso al momento della pubblicazione della sentenza

n. 303 del 2003, ossia della illegittimità del decreto n. 198, restano regolati dal nuovo « *Codice delle comunicazioni elettroniche* » e che, pertanto, continuano a valere sia le domande già presentate ai comuni (conformi, naturalmente, agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti comunali), sia i termini in corso. Infatti, pur nella convinzione che a questa conclusione possa giungersi già sulla base della normativa esistente, potrebbe tuttavia essere utile un simile intervento normativo chiarificatore.