

## PARTE PRIMA

---

**Corte Costituzionale**

---

RICORSO n. 31/2016

**Legge regionale n.7/2016, art.1****Ricorso ex art. 127 Costituzione**

Per la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** (C.F. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec: *ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it*; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12

**contro**

**Regione Puglia**, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale Dr. Michele Emiliano, con sede in Bari (cap. 70100), Lungomare Nazario Sauro

**per la dichiarazione di illegittimità costituzionale**

dell'articolo 1 della Legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, pubblicata sul Bollettino ufficiale Telematico della Regione n. 40 del 12 aprile 2016, recante "*Modifica di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa*", per violazione degli articoli 3, 41, 42, 43, 117, commi 1 e 3, 118 e 120 Cost.

\* \* \*

L'articolo 1, comma 1, della L.R. Puglia n. 7/2016 dispone che:

*"In tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale, al fine di garantire la continuità dell'uso agricolo, i terreni interessati da infezione a causa della xylella fastidiosa o complesso disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.) e per questo interessati da espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, non possono cambiare per i successivi sette anni la tipizzazione urbanistica vigente al momento dell'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, né essere interessati dal rilascio di permessi di costruire in contrasto con la precedente destinazione urbanistica. Di tale divieto è dato atto nei certificati di destinazione urbanistica sulla base di specifiche segnalazioni da parte delle strutture regionali ai sensi e secondo le modalità di cui all'articolo 2".*

La disposizione, dunque, istituisce un vincolo di natura urbanistica sulle aree che, per effetto dell'infezione dal batterio della xylella fastidiosa e del co.di.r.o., siano interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento degli alberi di ulivo.

Al dichiarato fine di garantire la continuità dell'uso agricolo dei terreni, quindi, le zone territoriali omogenee a destinazione rurale interessate dal batterio non possono mutare la destinazione urbanistica vigente al momento dell'espianto per sette anni, né essere interessate dal rilascio di permessi di costruire che siano in contrasto con la preesistente destinazione urbanistica.

A tal proposito, si rappresenta che la citata norma, nella sua precedente formulazione, prescriveva - per le sole piante di ulivo monumentale - la destinazione agricola per 15 anni delle aree soggette ad espianto.

Contestualmente, il comma 3 del citato articolo 1 prevede una deroga a quanto previsto al precedente comma 1, disponendo che:

*“È fatta salva la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativi e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell’ambiente e per le quali sia stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale (VIA) e ricorrano congiuntamente i seguenti requisiti:*

- a) che l’opera autorizzata con procedura VIA abbia un livello di progettazione esecutiva e sia immediatamente cantierabile;*
- b) che si sia adempiuto a tutte le prescrizioni rivenienti dal provvedimento VIA e che la relativa verifica di ottemperanza sia stata asseverata da tutti gli enti competenti;*
- c) che l’opera oggetto di autorizzazione sia coerente con ulteriori opere tecnicamente connesse che dovessero risultare necessarie all’esercizio dell’opera stessa, nonché con il contesto produttivo territoriale”:*

Tale deroga al suddetto vincolo urbanistico opera dunque per le sole opere pubbliche *“prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell’ambiente”*:

In altre parole, la deroga è quindi prevista per le opere pubbliche per le quali, in fase di fattibilità, non sia stata possibile una collocazione alternativa e che risultino necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell’ambiente e che abbiano già ottenuto la VIA, in presenza in ogni caso di altri tre requisiti (congiuntamente) indicati alle lettere a), b) e c) del medesimo comma 3, sopra riportate.

La citata normativa assume rilevanza, tra l’altro, nell’ambito della costruzione delle infrastrutture gas di competenza nazionale che interessano la Regione Puglia.

Si fa riferimento specificatamente al punto di interconnessione tra il metanodotto TAP e la rete nazionale di Snam Rete Gas, nonché per la posa dei metanodotti di interesse nazionale appartenenti alla rete nazionale gasdotti.

La disposizione finisce per interessare tutte le opere che non abbiano le caratteristiche previste dalla norma in esame per un’eventuale deroga (ivi compresi elettrodotti, oleodotti, acquedotti non pubblici, ponti radio, ecc.).

Va precisato che gli effetti che deriverebbero da tale vincolo urbanistico possono essere diversi in base al fatto che le opere siano completamente interrato o siano fuori terra. In particolare:

- per le opere completamente interrato il vincolo urbanistico non opera, in quanto la posa di un metanodotto o di una tubazione in senso generale non necessita di modifica della destinazione urbanistica agricola dei terreni;
- per le opere fuori terra il vincolo urbanistico dispiega pienamente i propri effetti, in quanto costruzione/edificazione comporta necessariamente un cambiamento della tipizzazione urbanistica, in caso di aree precedentemente agricole.

Ciò premesso, la formulazione dell’articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 7 del 2016 si pone ad ostacolo - di fatto - alla realizzazione delle infrastrutture sopra richiamate qualora queste siano localizzate nelle aree interessate dall’infezione di xylella fastidiosa e co.di.r.o., e ciò dal momento che oleodotti, gasdotti, elettrodotti ed acquedotti non sono opere pubbliche e, in particolare, non sono finalizzate *“alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell’ambiente”*, ma sono invece opere private, in quanto in capo a soggetti diversi dallo Stato, ancorché di interesse pubblico, anche particolarmente rilevante.

Alla luce della normativa così ricostruita, la norma regionale ha l’effetto di impedire il rilascio della prevista intesa Stato-Regione nell’ambito dei procedimenti di autorizzazione delle infrastrutture, in quanto la Regione Puglia sarebbe tenuta, in applicazione della norma regionale, a negare sempre e comunque l’intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione degli impianti.

\* \* \*

L’articolo 1 della Legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7 presenta dunque, ad avviso della Presidenza ricorrente, indubbi profili di illegittimità costituzionale in relazione alle disposizioni contenute negli articoli 3 Cost. (violazione del principio di uguaglianza); 41, 42 e 43 Cost. (violazione dei principi che tutelano la

libera iniziativa economica e la proprietà privata), nonché si pone in contrasto con i principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento, di cui agli articoli art. 43 e 49 del Trattato U.E. e quindi dell'articolo 117, primo comma, Cost., nonché in violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, dell'articolo 118 Cost. (riparto costituzionale delle competenze amministrative) e dell'articolo 120 Cost. (principio di leale collaborazione).

In particolare, circa la violazione dell'articolo 3 Cost., si osserva che appare pregiudicato il principio di uguaglianza allorché la deroga viene concessa dalla disposizione impugnata solo con riguardo alle *“opere pubbliche”* e non anche alle opere private di interesse pubblico, che meritano ragionevolmente identica disciplina.

Ancora, essendo la materia in oggetto tra quelle a competenza concorrente, la potestà legislativa regionale deve esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dal legislatore nazionale e con spirito di collaborazione.

Questi principi, nel caso di specie, risultano violati poiché la previsione regionale si pone in contrasto con le norme nazionali vigenti, ed in particolare con i commi 7, lettera g), e 8, lettera b), n. 2 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, che riservano allo Stato, di intesa con la Conferenza unificata, rispettivamente *«l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti»* e *«l'individuazione della rete nazionale dei gasdotti»*.

La previsione regionale impugnata costituisce un ostacolo alla realizzazione delle infrastrutture energetiche sul territorio regionale, violando di fatto il principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 Cost.

Quanto alla violazione dell'articolo 118 Cost., relativamente al riparto costituzionale delle competenze amministrative, si rileva che:

- le competenze amministrative ed autorizzatorie per gli impianti oggetto dell'intervento normativo sono state poste dall'art. 29, comma 2, lettera g), 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 L. 15 marzo 1997, n. 59) in capo allo Stato in quanto opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema energetico e degli approvvigionamenti;
- la competenza statale verrebbe elusa dalla norma regionale, che pone un impedimento assoluto all'ottenimento dell'intesa regionale prevista dall'art. 1, comma 8, lettera b), n. 2, della legge n. 239 del 2004 necessaria ai fini della realizzazione delle opere in commento.

Sulla questione, l'Ecc.ma Corte Costituzionale adita si è già pronunciata, dichiarando l'incostituzionalità di alcune norme regionali che disponevano l'incompatibilità/ inidoneità di determinate infrastrutture con specifiche aree del territorio regionale.

In particolare, con riferimento alla materia della potestà concorrente *«produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»*, codesta Corte ha costantemente affermato che *“la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano invece necessarie idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze (ex pluribus sent. n. 165 del 2011)”*.

Per gli stessi motivi sopra descritti, la norma regionale sopra indicata presenta profili di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 41, 42 e 43 Cost., cioè dei principi che tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata.

La disposizione si pone altresì in contrasto con i principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento, di cui agli articoli art. 43 e 49 del Trattato U.E. e quindi dell'articolo 117, primo comma, Cost., oltre che in violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*.

**P.Q.M.**

Si conclude affinché l'Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della Legge Regione Puglia n. 7 dell'11 aprile 2016, pubblicata sul Bollettino Ufficiale e Telematico della Regione Puglia n. 40 del 12 aprile 2016.

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 giugno 2016.

**Roma, 10 giugno 2016**

**Vincenzo Nunziata**  
**Avvocato dello Stato**

**Paolo Grasso**  
**Avvocato dello Stato**