
Corte Costituzionale

RICORSO 13 settembre 2017, n. 74

Declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della Legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 "Legge sulla partecipazione".

**AVVOCATURA GENERALE DI STATO
ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE
Ricorso ex art. 127 della 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; p e c: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06 / 96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

ricorrente

contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, dott. Michele Emiliano, con sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro;

resistente

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'articolo 7 della Legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28, pubblicata sul Bollettino ufficiale Telematico della Regione n. 84 del 17 luglio 2017, recante *'Legge sulla partecipazione'*.

* * *

1. La legge della Regione Puglia 13 luglio 2017 n. 28, rubricata *'Legge sulla partecipazione'* presenta profili di illegittimità costituzionale.

La legge regionale in esame, in particolare, disciplina le modalità e gli strumenti di partecipazione al dibattito pubblico su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale. Tuttavia, i commi 2, 5 e 12 dell'art. 7 prevedono strumenti di partecipazione anche riguardo ad opere statali e di interesse nazionale che, secondo il dettato costituzionale e la normativa statale di riferimento, esulano dalla competenza regionale.

Le disposizioni richiamate stabiliscono, infatti, che anche con riferimento alla realizzazione delle predette opere statali, sia svolto un dibattito pubblico che interferisce con l'ulteriore e distinto dibattito previsto, per le opere pubbliche nazionali, dalla legislazione statale di riferimento.

Ne consegue la violazione dei seguenti parametri costituzionali: 1) art. 117, comma 2, lettera m), Cost., atteso che le norme regionali (così come formulate) intervengono in ambiti regolatori espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali; 2) art. 117, comma 3, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"*, dettati dalla legge n. 239 del 2004; 3) art. 118, Cost., in quanto le menzionate norme regionali comportano un'interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato, ed in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale; nonché per violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97, comma 1, Cost., introducendo ingiustificati aggravamenti procedurali.

In particolare, Part. 7 della L. R. n. 28/2017, rubricato *'Dibattito pubblico per le grandi opere'*, al comma

2, prevede che: *“La procedura del dibattito pubblico, tesa al confronto pubblico e alla informazione di tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione ai sensi dell’articolo 3, comma 1, è disposto, oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale, per:*

- a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni;*
- b) fatta salvo quanto previsto dall’articolo 9, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni;*
- c) per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale.”*

Lo stesso art. 7, comma 5, prevede che: *“Il dibattito pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata a esprimersi:*

- a) infrastrutture stradali e ferroviarie,*
- b) elettrodotti,*
- c) impianti per lo stoccaggio di combustibili;*
- d) porti e aeroporti;*
- e) bacini idroelettrici e dighe;*
- j) reti di radiocomunicazione;*
- g) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi”.*

Al comma 12, l’art. 7 prevede inoltre che: *“All’esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell’opera sottoposta a dibattito pubblico dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito:*

- a) rinunciare all’opera, al progetto o all’intervento o presentarne formulazioni alternative;*
- b) proporre le modifiche che intende realizzare;*
- c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico”.*

Al riguardo è necessario rilevare che analoghi strumenti di partecipazione sono già previsti nell’ambito della normativa statale in materia ambientale e in particolare all’articolo 24bis del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, così come introdotto dall’art. 13 del D.Lgs n. 104/2017.

L’art. 24bis cit. prevede, in particolare, che *“1. L’autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico di cui all’articolo 24, comma 3, primo periodo, si svolga nelle forme dell’inchiesta pubblica, con oneri a carico del proponente, nel rispetto del termine massimo di novanta giorni. L’inchiesta si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall’autorità competente. 2. Per i progetti di cui all’allegato II, e nell’ipotesi in cui non sia stata svolta la procedura di dibattito pubblico di cui all’articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l’autorità competente si esprime con decisione motivata, sentito il proponente, qualora la richiesta di svolgimento dell’inchiesta pubblica sia presentata dal consiglio regionale della Regione territorialmente interessata, ovvero da un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno cinquantamila residenti nei territori interessati, ovvero da un numero di associazioni riconosciute ai sensi dell’articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, rappresentativo di almeno cinquantamila iscritti. 3. La richiesta di cui al comma 2, motivata specificamente in relazione ai potenziali impatti ambientali del progetto, è presentata entro il quarantesimo giorno dalla pubblicazione dell’avviso al pubblico di cui all’articolo 24, comma 1”*

L’autorità competente cui la norma dianzi citata fa riferimento è definita dall’articolo 5, lett. p), dello stesso D.Lgs. n. 152/2006 come *“la pubblica amministrazione cui compete l’adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l’elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l’adozione dei provvedimenti di VIA”.*

Pertanto appare chiaro che solo per i progetti di competenza regionale l’autorità competente per l’inchiesta

pubblica è la Regione stessa, mentre per i progetti di competenza statale e per i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sulle città e sull'assetto del territorio (di cui all'art. 22 del D.Lgs. n. 50/2016) è l'autorità nazionale competente a disporre e gestire il dibattito pubblico, eventualmente, e in alcuni casi, anche su richiesta del consiglio regionale della regione interessata.

Inoltre va rammentato che il citato D.Lgs n. 104/2017 di *"Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114"*, all'articolo 25 (recante *"Disposizioni attuative"*) prevede che con successivo decreto ministeriale saranno disciplinate le modalità di svolgimento e gestione della procedure di inchiesta pubblica di cui all'articolo 24bis del D.Lgs. n. 152/2006.

Con l'art. 7, commi 2, 5 e 12, della L.R. n. 28/2017, invece, la Regione Puglia disciplina strumenti di partecipazione anche riguardo a opere statali e di interesse nazionale per le quali, come già detto, la Regione stessa non può in alcun modo definirsi *"autorità competente"* ai sensi del citato art. 5, lett. p), del D.Lgs. n. 152/2006, potendo tutt'al più essere chiamata ad esprimere il parere di spettanza.

Vi è dunque incompatibilità tra la normativa statale richiamata e l'art. 7 comma 2 cit., il quale espressamente si pone oltre la disciplina nazionale, estendendo la previsione dell'inchiesta pubblica di cui trattasi anche per opere che ben possono risultare di competenza statale; specie considerando che il valore degli investimenti utilizzato come soglia dall'art. 7, comma 2 cit. non può essere dirimente per far ritenere che le opere di cui alle lettere a), b), e c) siano automaticamente riconducibili alla competenza regionale.

Sotto questo profilo, dunque, Part. 7 della L.R. n. 28/2017 si palesa in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., intervenendo in un ambito (quello della realizzazione di opere pubbliche di competenza statale) in cui viene in gioco la regolazione delle prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali. Prestazioni che nel caso di specie risultano sussumibili nel paradigma della concertazione di cui ai citati artt. 24bis del D.Lgs. n. 152/2006 e 22 del D.Lgs. n. 50/2016.

2. Per quanto riguarda l'art. 7, comma 5, della L.R. n. 28/2017 ed in particolare per le opere di cui alle lettere b), c) e g), la norma detta disposizioni programmatiche preliminari al rilascio dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239.

Come noto, ogni provvedimento finalizzato alla costruzione e all'esercizio delle suddette opere è demandato alla competenza statale.

Infatti l'art. 1, comma 7, della L. n. 239/2004 (concernente il riordino del settore energetico) prevede che siano esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, determinati compiti e funzioni amministrative. Tra questi la lett. n) ricomprende le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate. In primo luogo, la norma regionale eccede dalle proprie competenze per quanto riguarda le trivellazioni "a mare" per la ricerca e la produzione di idrocarburi (art. 7, comma 5, seconda parte della lettera g).

Al riguardo si rammenta che la competenza regionale sugli idrocarburi in mare è da escludersi in ragione del fatto che le finalità, cui si collegano la ricerca e l'estrazione degli stessi, non attengono all'interesse esclusivo o prevalente delle Regioni.

Le concessioni per la ricerca e la coltivazione di idrocarburi rientrano, infatti, nel regime demaniale dello Stato. E così se le forme concertative nello svolgimento delle funzioni amministrative finalizzate al rilascio dei titoli per lo svolgimento delle attività di ricerca ed estrazione di idrocarburi sulla terra ferma, sono dunque garantite alle Regioni alla luce dei diversi interessi coinvolti, un regime differente è stato previsto per le attività *upstream* in mare.

La Regione Puglia non considera invece il fondamentale limite territoriale che connota le competenze legislative delle Regioni e che costituisce un antecedente logico rispetto alle elencazioni di materie contenute nell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché alle altre disposizioni contenute negli artt. 114 e 118 Cost.

Ogni Regione può, infatti legiferare in relazione agli ambiti che afferiscono al proprio territorio, come delimitato dai propri confini terrestri e, se Regione costiera, dal lido del mare. Nel mare - non solo quello libero ma anche quello territoriale - e nello spazio aereo o privo di atmosfera non sono tracciabili confini regionali come del resto nel mare libero e nello spazio non atmosferico non sono tracciabili neppure confini statali.

Codesta ecc.ma Corte Costituzionale, con sentenza n. 39 del 2017 ha sottolineato che in base all'art. 1, comma 7, della legge n. 239 del 2004 *“Sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas i compiti amministrativi riguardanti, da una parte, «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» (lettera g), e, dall’altra, «l’utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia» (lettera 1)”*.

Da questo complesso normativo emerge, sempre secondo codesta ecc.ma Corte, il principio che per il rilascio dei titoli a mare la competenza dello Stato è esclusiva e che tale principio deve qualificarsi come fondamentale.

Relativamente alla legge n. 239 del 2004, infatti, codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di affermare (con sentenza n. 131 del 2016) che: *“[s]i tratta di norme che ridefiniscono, “in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione” delle opere, “in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario” [...] ma anche in relazione “ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione [...]” (sentenza n. 117 del 2013)”*. (In questo senso si è espressa l’ecc.ma Corte adita altresì con sent. n. 105/2017).

Inoltre sempre con riferimento alla ricerca sottomarina, codesta ecc.ma Corte, sia pure in un diverso contesto normativo, ha già affermato, con la sentenza n. 21 del 1968, che sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale.

La legge regionale si pone dunque in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore, che riserva allo Stato la materia in questione.

La L.R. n. 28/2017, infatti, nello stabilire il proprio ambito di operatività, lungi dal porre mere norme di dettaglio, modifica la disciplina unitaria dell’accesso alle attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale, così violando l’art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», dettati dalla legge n. 239 del 2004.

Il comma 12 dell’art. 7 prevede, infine, che all’esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare dell’opera, in accoglimento di quanto emerso dal dibattito, possa dichiarare di rinunciare all’opera, al progetto o all’intervento, conferendo in tal modo all’inchiesta regionale un’indebita rilevanza determinante sul dibattito pubblico nazionale, con innegabili conseguenze sullo stesso. Per i motivi sopra esposti, le norme regionali descritte sono incostituzionali per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. m), e 117, terzo comma, poiché condizionano il rilascio dell’intesa regionale allo svolgimento di un dibattito pubblico “a regia regionale”, intervenendo in una materia di competenza esclusiva statale, quale quella relativa alle opere pubbliche di interesse nazionale, e in una materia a legislazione concorrente quale quella relativa all’energia. Esse infatti contrastano con le menzionate norme statali che definiscono in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, riconoscendo un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario.

Le norme regionali inoltre, comportando una interferenza con l’attività amministrativa di competenza dello

Stato, e in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale, violando l'art. 118, Cost., in attuazione del quale sono peraltro attribuite allo Stato anche le competenze amministrative in materia di impianti e infrastrutture energetiche considerate di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema elettrico e degli approvvigionamenti.

Codesta ecc.ma Corte Costituzionale, ha peraltro già chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte le disposizioni normative concernenti la disciplina dell'intesa prevista dal menzionato art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004.

Con sentenza n. 331/2010, infatti, codesta ecc.ma Corte ha affermato che: *“la disciplina normativa di queste forme di collaborazione e dell'intesa stessa, spetta [...] al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia: si tratta, vale a dire, del legislatore statale, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell'ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia. Anche in quest'ultimo caso, infatti, determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale”*.

Risulta, alla luce della citata giurisprudenza costituzionale, che la legge regionale gravata, laddove prescrive una fase procedimentale di dibattito pubblico ulteriore rispetto a quello già contemplato dalla normativa statale di interesse, va ad incidere su un aspetto fondamentale della legislazione in materia energetica. Aspetto che consiste nella predisposizione di modelli procedurali finalizzati al confronto istituzionale nella materia dell'approvvigionamento energetico e che, in quanto fondamentale, è rimesso alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. *In parte qua*, l'art. 7 della citata legge regionale si palesa illegittimo.

3. Con specifico riferimento ai procedimenti di autorizzazione di infrastrutture energetiche, le norme impugnate violano, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., incidendo su ambiti materiali espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali.

I menzionati commi 2, 5 e 12 dell'art. 7 della legge regionale in esame introducono un'alterazione nel procedimento di composizione d'interessi confliggenti nell'ambito dell'inchiesta pubblica, disciplinato dal legislatore statale nell'art. 24bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, così come introdotto dal D.Lgs. n. 104/2017, da ritenersi norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, ed in quanto tale, suscettibile di modificazioni solo ad opera del legislatore statale, cui è riconosciuta competenza legislativa esclusiva nella materia *de qua*.

Le norme in questione comportano infatti un'alterazione del quadro normativo e una disparità di trattamento di taluni impianti e infrastrutture sul territorio nazionale, introducendo ulteriori oneri procedurali, raddoppiando la consultazione pubblica già svolta dall'autorità statale competente, con tempi ingiustificatamente prolungati, in un'unica regione italiana, sottraendo tra l'altro tali infrastrutture ad una valutazione unitaria, di competenza statale, volta a tracciare le linee fondamentali dell'assetto energetico del territorio nazionale nella politica energetica, importanti per stimolare la ripresa economica del Paese.

4. In ultima analisi, siffatta alterazione del quadro normativo, che introduce ulteriori oneri procedurali e tempi ingiustificatamente prolungati, tinge, ancora, d'illegittimità la norma contrastata per violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97, primo comma, della Costituzione. Infatti, secondo l'insegnamento di codesta Corte Costituzionale (sent. n. 298/2013), *“non risultano conformi al dettato dell'art. 97 Cost. le disposizioni regionali, che stabiliscano ingiustificati aggravamenti procedurali ai fini del rilascio dell'intesa in materia di energia, la quale ricade nella competenza legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost”*.

Ancora più ingiustificate risulterebbero poi le disposizioni testé descritte in quanto in generale, e non solo quindi per le opere e infrastrutture energetiche, afferiscono comunque alla materia riguardante le opere pubbliche di competenza statale.

P. Q.M.

piaccia all'Ecc.ma Corte Costituzionale adita dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo indicato in epigrafe e, nel contesto del presente atto, della Legge Regione Puglia n. 28 del 13 luglio 2017, pubblicata sul Bollettino Ufficiale e Telematico della Regione Puglia n. 84 del 17 luglio 2017.

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 8 settembre 2017.

Roma, 13 settembre 2017

Vincenzo Nunziata
Avvocato dello Stato

Alessandro Jacoangeli
Procuratore dello Stato