

Sentenza: n. 105 del 4 aprile 2017

Materia: Governo del territorio

Parametri invocati: . 3, 41, 42, 43, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 11 aprile 2016, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 8 ottobre 2014, n. 41 (Misure di tutela delle aree colpite da xylella fastidiosa)».

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014, in relazione agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e 120 della Costituzione;
- 3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 41 del 2014,

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Le disposizioni impugnate istituiscono un vincolo di natura urbanistica sulle aree che, per effetto dell'infezione provocata dal batterio della xylella fastidiosa o del complesso del disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.), siano interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento degli alberi di ulivo, stabilendo che tali zone non possano 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. Nondimeno, le stesse disposizioni prevedono la possibilità di deroghe a tale vincolo per «la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa 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)». Inoltre, l'opera autorizzata deve avere un livello di progettazione

esecutiva ed essere immediatamente cantierabile, coerente con ulteriori opere tecnicamente connesse che dovessero risultare necessarie all'esercizio dell'opera stessa, nonché con il contesto produttivo territoriale ed è necessario che siano state adempiute tutte le prescrizioni rivenienti dal provvedimento di VIA e che la relativa verifica di ottemperanza sia stata asseverata da tutti gli enti competenti.

Secondo la parte ricorrente, le disposizioni impugnate potrebbero pregiudicare la costruzione delle infrastrutture gas di competenza nazionale che interessano la Regione Puglia, con particolare riferimento all'interconnessione tra il metanodotto Trans Adriatic Pipeline (TAP) e la rete nazionale di Snam Rete Gas, nonché alla posa dei metanodotti di interesse nazionale appartenenti alla rete nazionale gasdotti.

Una prima censura viene prospettata in relazione all'art. 3 Cost., poiché le deroghe al vincolo urbanistico previste dalla disposizione impugnata sarebbero riferite alle «opere pubbliche» e non anche alle opere private di interesse pubblico, che meriterebbero identica disciplina, con il risultato d'impedire la realizzazione delle infrastrutture quali oleodotti, gasdotti, elettrodotti, acquedotti, e altro, nelle aree interessate.

È altresì denunciata la violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., con particolare riferimento ai commi 7, lettera g), e 8, lettera b), numero 2), dell'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), poiché la previsione regionale ostacolerebbe la realizzazione delle infrastrutture energetiche sul territorio regionale, integrando anche una violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto si porrebbe un impedimento assoluto al raggiungimento dell'intesa regionale prevista dall'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, necessaria ai fini della realizzazione delle opere in discorso.

La parte ricorrente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., per contrasto con la disciplina delle competenze amministrative ed autorizzatorie per gli impianti oggetto dell'intervento normativo, riservate allo Stato 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 legge 15 marzo 1997, n. 59). In applicazione della norma regionale, infatti, la Regione Puglia dovrebbe negare sempre e comunque l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione degli impianti.

Da ultimo, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sono ravvisabili ulteriori profili d'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 41, 42 e 43 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento agli artt. 43 e 49 del Trattato del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Ad avviso della Corte non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 7 del 2016, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost.

Una ricostruzione dell'ambito materiale del Titolo V della Costituzione, a cui vanno ricondotte le disposizioni impugnate, consente, infatti, di collocarle all'interno delle competenze regionali in materia di «governo del territorio». Tale materia, concerne, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e, dunque, l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (tra le tante, sentenze n. 278 e n. 21 del 2010, 237 del 2009, n. 383 e n. 336 del 2005).

Le disposizioni di cui ai primi due commi dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come riformulati dalla legge reg. n. 7 del 2016, nel porre un vincolo settennale sui terreni agricoli che abbiano subito espianto di ulivi affetti da xylella o co.di.r.o., infatti, si pongono in linea di continuità con l'originaria previsione legislativa, da un lato estendendo la portata del vincolo, non più limitato ai soli terreni ove vi siano ulivi monumentali, dall'altro lato, riducendone la durata da quindici a sette anni. Per tali profili, dunque, le disposizioni regionali impugnate agiscono all'interno delle competenze regionali in materia di «governo del territorio», limitando la possibilità di edificare su terreni agricoli. In tal senso, quindi, non si palesano contrasti con i parametri costituzionali evocati.

E' invece ritenuta fondata dalla Corte la questione di legittimità dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge regionale n. 7 del 2016, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e all'art. 118 Cost..

La Corte ritiene, come già affermato in altre pronunce, che non tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio, può essere ricondotta al «governo del territorio». Ne consegue, che l'ambito materiale a cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta o indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato attraverso la valutazione dell'elemento funzionale; l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di ulteriori interessi differenziati (in tal senso già la sentenza n. 383 del 2005).

Dunque, è alla luce di tale giurisprudenza che deve essere esaminato il comma 3 dell'art. 1 della legge regionale in esame, che introduce talune deroghe al divieto di variazione della destinazione urbanistica. Come riconosciuto dalla stessa difesa regionale, la disposizione impugnata, in tal modo, incide su ulteriori aspetti concernenti gli usi del territorio, introducendo casi specifici nei quali il vincolo urbanistico non opera, investendo per tale profilo ambiti di competenza ulteriori, quale, appunto, il settore energetico.

La disposizione regionale include nel suo divieto la realizzazione di opere rientranti di sicuro nella competenza statale, come, tra le altre, le opere energetiche d'interesse strategico nazionale, alle quali si riferisce il ricorso. Inoltre, per le stesse opere la cui realizzazione è, invece, ammessa, si fa riferimento ad interessi, quali l'ambiente, che rientrano nella competenza esclusiva statale, e la pubblica incolumità, la quale certamente investe anche profili, come la sicurezza, attinenti a valutazioni proprie dello Stato. La natura di siffatti interessi, dunque, fa escludere un potere regionale come quello previsto dalla disposizione in esame, che manifesta in tal modo un'esorbitanza dalle competenze legislative della Regione.

Con particolare riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», non possono non entrare in gioco i principi fondamentali posti dallo Stato, nello specifico con: l'art. 1, comma 7, lettera g), della legge n. 239 del 2004, che riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti «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»; l'art. 1, comma 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, che attribuisce allo Stato le funzioni inerenti «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti»; l'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 112 del 1998, che riserva allo Stato le funzioni amministrative concernenti, in particolare, i profili autorizzatori e in materia di gasdotti.

La legge n. 239 del 2004 anche attraverso il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà», quindi attraverso un modulo procedimentale basato su esigenze d'interesse nazionale, ha «ridefinito in modo unitario e a

livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario» (tra le tante, sentenza n. 249 del 2016).

Le norme statali, dunque, costituiscono principi fondamentali per la localizzazione e la realizzazione delle opere d'interesse nazionale, e quindi anche nella materia energetica, «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», 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. 131 del 2016, nonché sentenze n. 119 del 2014, n. 182 del 2013, n. 383 del 2005).

La pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell'intesa, prevista anche per la fase di localizzazione e realizzazione dell'opera ai sensi dall'art. 52-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)». Il raggiungimento dell'intesa costituisce lo strumento necessario al fine d'identificare le «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, inclusa la rete dei gasdotti» (da ultimo, sentenza n. 249 del 2016), superabile nel caso d'inerzia regionale con le modalità previste dal comma 8-bis dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004.

Dunque, è proprio il comma 3 della nuova formulazione dell'art. 1 della legge reg. n. 41 del 2014, recante le deroghe al divieto di variazione della destinazione agricola dei terreni, stabilito in via generale dai primi due commi dell'art. 1, a determinare la lesione delle competenze statali. Nel prevedere tali deroghe, infatti, la Regione, eccedendo le proprie competenze, disciplina casi nei quali la realizzazione dell'opera dipende da una valutazione non sua, ma dello Stato.