

Sentenza: 5 aprile 2016, n.110

Materia: opere pubbliche, energia

Parametri invocati: Cost. art. 117 comma terzo, Cost. art. 118 comma primo e principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria

Oggetto: art. 37, commi 1 e 2, lettere a), c) e c)-bis, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164,

Esito: non fondatezza delle questioni proposte, in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi: Le Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale relativamente all'articolo 37 comma 1 e comma 2 lettere a) e c bis) del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

L'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, prevede che "i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327".

Il successivo comma 2 della disposizione impugnata modifica, in più parti, l'art. 52-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), stabilendo che l'autorizzazione già prevista per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture lineari energetiche sia estesa anche ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse; esso prevede, altresì, che il rilascio di detta autorizzazione sia preceduto dall'acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture in oggetto, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito.

Le doglianze riferite all'art. 37 comma 1, d.l. 133/2014 si possono così riassumere: intervenendo in una materia appartenente alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, tale disposizione avrebbe attribuito d'imperio a tutte le infrastrutture da essa elencate la qualifica di opere di interesse strategico, senza la preventiva intesa con le Regioni interessate, determinando con

ciò la violazione degli artt. 117 comma terzo e 118 comma primo Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La Corte premette che l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, attribuisce carattere di interesse strategico ad alcune specifiche infrastrutture, come pure definisce le stesse priorità a carattere nazionale, di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. L'elenco di tali infrastrutture ricomprende i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di gas naturale liquido, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale. Inoltre, vengono espressamente incluse nell'elenco, con ciò attribuendo loro le medesime qualificazioni conferite alle infrastrutture citate, le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse.

Questa previsione, secondo il comma in questione, ha lo scopo di aumentare la sicurezza delle forniture di gas al sistema italiano ed europeo del gas naturale, anche in considerazione delle situazioni di crisi internazionali esistenti.

La disposizione impugnata attribuisce direttamente il carattere di interesse strategico a tutte le categorie di infrastrutture indicate al suo primo comma. Non è, infatti, prevista una procedura per l'individuazione, nell'ambito della categoria di riferimento, delle specifiche strutture da definirsi strategiche. Né, ed è ciò che più conta, l'attribuzione del carattere di interesse strategico risulta strumentale ad una attività di programmazione e progettazione, in funzione della realizzazione di specifiche infrastrutture rientranti in ciascuna delle categorie.

Inoltre, è essenziale osservare che la disposizione impugnata non modifica, né espressamente, né implicitamente, le singole discipline di settore, dettate per la localizzazione, la realizzazione ovvero l'autorizzazione all'esercizio di ciascuna delle categorie di infrastrutture in essa elencate.

Per ognuna di tali categorie, infatti, esiste una specifica disciplina procedimentale per la realizzazione e la messa in esercizio delle relative opere. Ciascuna di tali discipline, in forme diverse, prevede la partecipazione degli enti territoriali, e, ciò che è decisivo, richiede espressamente l'intesa con la singola Regione interessata.

In definitiva, l'attribuzione di carattere di interesse strategico contenuta nell'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale, deve essere collocata e interpretata alla luce delle specifiche discipline che regolano localizzazione, realizzazione e autorizzazione all'attività, per ciascuna delle infrastrutture elencate dalla disposizione impugnata, la quale, così interpretata, non reca perciò alcuna lesione alle attribuzioni costituzionali regionali.

Ciò determina la non fondatezza, sotto ogni parametro e profilo, delle censure proposte verso l'art. 37 comma 1 del d.l. 133/2014.

La Corte reputa infondate anche le questioni di legittimità proposte verso il comma 2 dell'art. 37 .

Le ricorrenti ritengono che, a seguito delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata nell'art. 52 quinquies del D.P.R. n. 327 del 2001, il rinvio contenuto nel comma 5 della citata disposizione alle "infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2" non ricomprenderebbe i "gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse".

Ne conseguirebbe che ciò che il ricordato comma 5 richiede, cioè l'adozione, d'intesa con la Regione interessata, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione, resterebbe, appunto, prevista necessariamente solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2 dello stesso art. 52 quinquies, ma non sarebbe richiesta per i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, per le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e per le relative opere connesse, con correlativa lesione delle competenze regionali.

Secondo la Corte tale lettura, fondata su disarmonie letterali indotte dalla successione cronologica, non coordinata, delle varie disposizioni legislative intervenute nella materia, trascura una serie di elementi sistematici di rilievo.

Si è osservato che il citato art. 52 quinquies, comma 5, prevede la cosiddetta “intesa forte” ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche quale modulo procedimentale necessario per assicurare l’adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze.

Inoltre, nell’ambito della rete nazionale dei gasdotti di cui all’art. 9 del d.lgs. n. 164 del 2000, sono già menzionati i “gasdotti di importazione”. Tale definizione sostanzialmente coincide con quella utilizzata dal legislatore all’art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che ragiona di “gasdotti di importazione di gas dall’estero”, attribuendo loro “carattere di interesse strategico”. Sicché, a ben vedere, le disposizioni censurate non introducono nell’ordinamento una nuova categoria di infrastrutture, ma si riferiscono ad una nozione, giuridica e tecnica, che l’ordinamento stesso già conosce e disciplina.

In definitiva l’interpretazione sistematica della disciplina vigente in tema di infrastrutture lineari energetiche suggerisce che anche i gasdotti di approvvigionamento o di importazione di gas dall’estero siano da considerare infrastrutture lineari energetiche. Poiché sono da considerare tali, ai “gasdotti di approvvigionamento di gas dall’estero” è pienamente applicabile il disposto dell’art. 52 quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, che prevede l’adozione, d’intesa con le Regioni, dell’atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all’esercizio di ogni infrastruttura lineare energetica.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni proposte, in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

Infine l’intesa prevista dall’art. 52 quinquies, comma 5, del D.P.R. n. 327 del 2001, non può che riguardare anche le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse. Anche tale conseguenza deriva dalla lettura sistematica della vigente disciplina in tema di infrastrutture lineari energetiche.

È, pertanto, da ritenere che la definizione di operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», introdotta nell’art. 52 quinquies del D.P.R. n. 327 del 2001 dall’impugnato art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, identifichi opere e attività, non solo connesse funzionalmente alle infrastrutture in questione, ma anche strettamente accessorie alle stesse. In quanto tali, esse non possono che risultare soggette al medesimo procedimento autorizzatorio previsto, per le infrastrutture cui si riferiscono, dall’art. 52 quinquies, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001.

Ciò determina, anche per questa parte della disposizione, la non fondatezza, sotto tutti i profili evocati, delle censure proposte dalle ricorrenti.