

Sentenza: 9 ottobre 2018, n. 235

Materia: diritti civili e sociali (dibattito pubblico) e governo del territorio (opere pubbliche)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione; art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), quali norme interposte

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 7, commi 2, 5 e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione)

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della l. 28/2017 della Regione Puglia e dell'art. 7, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali;
2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12, della l. 28/2017 della Regione Puglia, promossa con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione

Estensore nota: Sara Marasco

Sintesi: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione, dell'art. 7, commi 2, 5 e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione), i quali, nel disciplinare le modalità del dibattito pubblico su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica, prevede che esso sia svolto anche per opere nazionali.

Il ricorrente sostiene che tale previsione determinerebbe un'indebita interferenza con il dibattito previsto dalla legislazione statale di riferimento, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal momento che il legislatore regionale interverrebbe nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche nazionali, che attiene anche alla regolazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali, espressamente riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Inoltre, la normativa regionale impugnata violerebbe: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», disciplinati dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), e nello specifico dall'art. 1, comma 7, lettera n); b) l'art. 118, Cost., data l'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; c) l'art. 97, primo comma, Cost., per l'introduzione di ingiustificati aggravamenti procedurali.

La legge regionale in questione disciplina, in particolare, il dibattito pubblico regionale, il quale, ai sensi del comma 2 dell'art. 7 della suddetta legge, è disposto anche per le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; per le opere pubbliche e private che

comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale.

Dunque tale formulazione si riferisce anche alle opere nazionali; il comma 5 prevede espressamente che il dibattito pubblico sia tenuto su specifiche tipologie di opere nazionali in ordine alle quali la Regione Puglia è «chiamata ad esprimersi» (infrastrutture stradali e ferroviarie; elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; porti e aeroporti; bacini idroelettrici e dighe; reti di radiocomunicazione, trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi).

Tale disciplina è sostenuta dalla tesi per cui, in caso di disposizioni quali quelle contenute nei commi 2 e 5 dell'art. 7 della legge regionale di cui sopra, la Regione avrebbe il potere di disciplinare e indire il dibattito pubblico.

Tuttavia, dal momento che gli atti in oggetto sono atti del procedimento, la Corte ritiene che essi rientrino nel procedimento statale di deliberazione dell'opera e dunque nella disciplina del dibattito pubblico, che è dettata dallo Stato.

Inoltre, in merito alla questione, è rilevante prendere in considerazione l'art. 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), poiché individua nell'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore proponente l'opera il titolare del potere di indire il dibattito e dispone che tutte le parti coinvolte possano esprimere la propria opinione.

Il suddetto decreto specifica le modalità di iniziativa e svolgimento del dibattito pubblico e sancisce, all'art. 8, che il dibattito pubblico debba essere «organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento» e che debba «consistere in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati»; è prevista la pubblicazione del dossier di progetto dell'opera, di cui all'art. 7, comma 1, lettera a), anche sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento, sui quali, ai sensi dell'art. 9, vanno pubblicati i risultati delle consultazioni svolte durante il dibattito pubblico.

L'art. 4 del suddetto decreto espressamente prevede, per le gare relative ad opere nazionali, che l'attività di monitoraggio della Commissione nazionale per il dibattito pubblico debba svolgersi anche a livello territoriale, coinvolgendo attivamente gli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera, i quali possono segnalare alla Commissione eventuali criticità. Nel caso di opere di interesse regionale, la Commissione si avvale del supporto tecnico-amministrativo degli uffici regionali individuati.

L'art. 5 del decreto prevede invece che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore comunichi, alle amministrazioni territoriali interessate dall'intervento, l'indizione del procedimento del dibattito pubblico per la tempestiva pubblicazione sui relativi siti.

Dalla normativa fin qui descritta, si evince l'esistenza di una disciplina esaustiva dell'istituto alla cui stregua è da escludere che soggetti diversi da quelli individuati possano assumere l'iniziativa di avviare il dibattito pubblico; in aggiunta, le posizioni emergenti a livello locale, facenti capo a soggetti pubblici e privati, possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale, che per sua natura tende a convogliare in se stesso contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello.

Ciò considerato, la Corte ritiene che l'intervento del legislatore regionale, oltre a comportare l'interferenza lamentata dal ricorrente e perciò la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., appare anche ingiustificato sotto il profilo sostanziale: infatti l'assetto dato a questa fase del procedimento deve risultare in un ragionevole punto di equilibrio fra partecipazione ed efficienza.

Il dibattito pubblico è «uno strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto», come sottolinea il Consiglio di Stato nel parere n. 855 del 1° aprile 2016 sullo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione»; e proprio perché tale istituto si configura quale prezioso strumento di

democrazia partecipativa, è necessario evitarne abusi e arbitrarie ripetizioni, sia sul piano statale che su quello regionale.

Nel caso di specie, il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale rappresenta una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale, comportando così ingiustificati prolungamenti dei tempi dell'azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali.

A tale proposito è significativa la previsione contenuta nel comma 9, non impugnato, in base alla quale è possibile sospendere l'adozione o l'attuazione di atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito pubblico. Tramite questa facoltà della Regione, il rischio di abuso dell'istituto può concretizzarsi, poiché con l'astensione dall'adozione dell'atto di propria competenza (incompatibile con la logica stessa della partecipazione regionale) la Regione può bloccare la realizzazione dell'opera per un tempo indefinito. Al riguardo, va sottolineato che il principio di leale collaborazione impedisce di opporre preclusioni pregiudiziali, anche temporanee.

Considerando inoltre gli artt. 2 e 21-quater della legge 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), bisogna tenere presente che la disciplina in questione è concepita per i procedimenti volti all'adozione d'ufficio di atti produttivi di effetti nella sfera giuridica dei destinatari e per quelli volti a rispondere ad una istanza di parte, ovvero nei quali si rileva un interesse pretensivo od oppositivo cui deve essere garantito tempestivo soddisfacimento. Tali procedimenti non riguardano, invece, procedure prive di destinatari specifici, come quelle finalizzate all'approvazione del progetto, relativamente alle quali mancano specifiche scadenze temporali.

Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., che la Corte dichiara fondata per lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (Legge sulla partecipazione) e dell'art. 7, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali.

Rimane assorbita l'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost.

Nel ricorso viene anche impugnato il comma 12 dell'art. 7 della legge regionale, il quale prevede che, all'esito del dibattito pubblico, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera dichiari pubblicamente se intende rinunciare all'opera, presentarne formulazioni alternative, proporre modifiche, confermare il progetto.

Il ricorrente ritiene che tale previsione comporterebbe «un'indebita rilevanza determinante sul dibattito pubblico nazionale con innegabili conseguenze sullo stesso».

La formulazione fatta dal ricorrente lega la norma impugnata alle ipotesi in cui si tratti di un'opera pubblica regionale e non quando la Regione sia chiamata ad esprimersi all'interno di un dibattito pubblico avente ad oggetto un'opera della cui realizzazione essa non sia titolare.

Pertanto la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12, della legge della Regione Puglia n. 28 del 2017 (promossa con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione) per erroneità del presupposto interpretativo.