

Sentenza: n. 131 del 17 maggio 2016

Materia: Energia

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40 (Modifiche ed integrazioni all'art. 2 della L.R. 28 aprile 2014, n. 26, all'art. 14 della L.R. 25 ottobre 1996, n. 96, alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 e ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. in oggetto;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della l.r. in oggetto, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. in oggetto, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 3 della l.r. in oggetto è contestato dalla difesa statale nella parte in cui stabilisce la riduzione dei canoni delle locazioni relative al patrimonio di edilizia residenziale pubblica (locazioni in regime di canone concordato con riguardo ai contratti non ancora stipulati alla data del 30 settembre 2014), in quanto si ritiene che la riduzione delle entrate delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER), derivante da tale previsione, comporti oneri a carico del bilancio regionale non quantificati e privi di copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Viene contestualmente censurato anche l'art. 4 della medesima legge regionale, nella parte in cui introduce l'art. 1.1 nella l.r. 2/2008 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), che ha disciplinato le modalità per il superamento del dissenso espresso dalla Regione in ordine alla realizzazione di opere energetiche per le quali sia prescritto il raggiungimento di un'intesa: a tal proposito si ritiene che tale disposizione violi la competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.), sia che si intenda rivolta, in maniera specifica, a disciplinare le modalità per il superamento del dissenso espresso dalla Regione con riferimento all'intesa da raggiungere in relazione alle attività di "prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria" di cui all'art. 1, comma 7, lettera n), della l. 239/2004 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), oggetto dell'art. 1 della citata l.r. 2/2008, sia che si ritenga volta a disciplinare, in via generale, le modalità di risoluzione del dissenso tra Regione e amministrazioni statali in tutti quei procedimenti nei quali l'amministrazione regionale è chiamata

ad esprimere la propria intesa “forte”, con riferimento a tutte le opere energetiche soggette ad intesa regionale, ovunque localizzate. La disposizione impugnata, nella parte in cui disciplina in modo unilaterale il superamento del dissenso regionale per il raggiungimento dell’intesa e individua forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono anche attribuzioni e compiti dello Stato in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, violerebbe inoltre i principi di sussidiarietà e leale collaborazione di cui all’art. 118, primo comma, della Costituzione. Essa, infatti, si porrebbe in contrasto non solo con il principio del buon andamento dell’azione amministrativa sancito dall’art. 97, primo comma, Cost., ma anche con l’esigenza di unitarietà che, in quanto espressione dell’art.118, primo comma, Cost., è fondamento della chiamata in sussidiarietà e, conseguentemente, dell’intesa stessa. L’art. 4, infine, riferito in generale a tutte le opere energetiche soggette a intesa regionale, ovunque localizzate, violerebbe anche la competenza legislativa statale nel definire i livelli essenziali delle prestazioni. Ad avviso della difesa statale, infatti, si introdurrebbe un meccanismo di superamento del dissenso, alternativo e contrastante con quello disciplinato dall’art. 14-quater della l. 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) che costituisce norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni, da applicare anche nelle ipotesi di diniego dell’intesa relativa al rilascio dell’autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche.

La Corte costituzionale ha innanzitutto dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della l.r. 40/2014 “nella sua interezza” in quanto, come più volte affermato, la delibera del Consiglio dei ministri o la relazione ministeriale cui questa rinvia, devono necessariamente indicare le specifiche disposizioni che si intende impugnare (fra le tante, sentenze n. 450 e n. 49 del 2006). È consentita l’impugnativa di intere leggi solo ove esse siano “caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime” (sentenze n. 81 del 2015 e n. 201 del 2008).

La Corte ha invece dichiarato fondata l’eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Abruzzo in relazione alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell’art. 3 della l.r. 40/2014, in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., ritenendo nel caso in esame priva di un’adeguata motivazione la censura proposta. Come la Corte ha infatti più volte affermato, “...la genericità e l’assertività delle censure implicano, di conseguenza, l’inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010)” (sentenza n. 38 del 2016). Essa evidenzia che non è presentata alcuna ragione per cui la misura della riduzione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, corrisposti alle ATER, dovrebbe tradursi automaticamente in un onere a carico del bilancio regionale, con conseguente onere di copertura. A suo giudizio, non è rilevante l’argomento svolto dalla difesa statale secondo cui anche le minori entrate comporterebbero un onere finanziario da calcolare ai fini della salvaguardia del principio dell’equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, principio che, a seguito della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), compare al primo comma dell’art. 81 Cost. È implicito e non dimostrato l’assunto secondo cui le minori entrate delle ATER creano un onere a carico del bilancio regionale.

La Corte ha inoltre dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 della legge regionale in oggetto, promossa in riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. L’art. 4 inserisce nella già citata l.r. 2/2008 l’art. 1.1 che detta “disposizioni programmatiche per il rilascio dell’Intesa prevista dall’art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239”. Quest’ultima norma attribuisce allo Stato 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”. L’art. 1.1 dispone che “[s]ulle opere per le quali è stata negata l’intesa, la soluzione per la quale è stata data la negazione sarà valutata e

comparata entro sei mesi, di concerto con gli organi statali competenti e in ottemperanza al principio di leale collaborazione, con le soluzioni alternative elaborate dalla Regione al fine di scegliere la proposta che accolga nel modo più completo possibile le ragioni alla base della negazione e che abbia minore impatto ambientale e il più basso impatto sismico”. A giudizio della Corte, tale disposizione, di certo riferibile alla fattispecie di cui all’art. 1 (attività connesse alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), anche se interpretata in senso più ampio, con riferimento alla realizzazione, soggetta ad intesa regionale, di infrastrutture energetiche, ovunque localizzate, come i gasdotti e le centrali di spinta, deve essere ricondotta all’ambito materiale relativo alla competenza legislativa concorrente della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

La Corte si è pronunciata in altre occasioni su norme statali che disciplinano la realizzazione di infrastrutture energetiche, subordinandole all’intesa con le Regioni, e le ha qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia. Si 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” (sentenza n. 119 del 2014), 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 (ex plurimis, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 182 del 2013). Il legislatore statale ha dunque preso atto dell’interferenza, negli ambiti considerati, di competenze dello Stato e delle Regioni e ha individuato “lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell’atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione” (sentenza n. 117 del 2013). Tale strumento è l’intesa, costruita in modo da evitare, per quanto possibile, che la decisione sia adottata unilateralmente da una delle parti. La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell’intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando “la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all’energia” (sentenza n. 331 del 2010). A tal proposito, la Corte ha specificato che “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” (sentenza n. 331 del 2010).