

CORTE COSTITUZIONALE
4 LUGLIO 2017 (UD.) - 14 LUGLIO 2017 (DEP.), N. 198 *

Pres. Grossi, Red. Carosi

*Regione Abruzzo c. Presidenza del Consiglio dei Ministri
e Ministero dello sviluppo economico*

**Energia – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia –
Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassoso –
Conferimento del titolo concessorio unico**

Il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 marzo 2015, recante l'«Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'art. 38, d.l. 12 settembre 2014, n. 133» - questo ultimo dedicato alle «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» e convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - è illegittimo perché in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e governo del territorio si realizza una chiamata in sussidiarietà in cui occorre rispettare le garanzie previste dagli artt. 117, comma 3 e 118 Cost., dunque non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, adottare la norma gravata senza l'adeguato coinvolgimento delle Regioni.

Infatti con la sentenza n. 170 del 2017 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, introducendo l'obbligo di prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui, ai sensi del citato comma, sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e quelle di esercizio delle relative attività.

* Per il testo integrale della sentenza, tratto dal sito ufficiale della Corte costituzionale, v. www.giureta.unipa.it/osservatorio/corte_cost_pronuncia_198_2017.pdf.

La sentenza è stata osservata da Andrea Ippolito, studente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Teramo, con la collaborazione e l'intervento della dott.ssa Giuseppina Rosato, Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche nell'Università di Sassari.



LA DECISIONE:

La Regione Abruzzo ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dello sviluppo economico, in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015, recante l'«Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'art. 38, d. l. 12 settembre 2014, n. 133», che aveva ad oggetto le «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, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, perché il menzionato decreto violerebbe le competenze attribuite alla regione dagli artt. 117, comma 3, e 118 Cost.

In particolare secondo la regione il decreto sarebbe illegittimo perché «incidendo sulle materie “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e “governo del territorio”, realizzerebbe una chiamata in sussidiarietà a prescindere dal coinvolgimento regionale».

Inoltre la regione non sarebbe stata coinvolta neppure in relazione all'art. 3, comma 14 del decreto impugnato che, di fatto, «consentirebbe la conversione dei precedenti titoli minerari nel titolo concessorio unico o direttamente il rilascio di quest'ultimo sebbene l'art. 38, comma 1-bis, del d. l. n. 133 del 2014 subordinava tale evenienza al piano delle aree disponibili per le attività minerarie, da adottarsi d'intesa con la Conferenza unificata per quelle sulla terraferma».

In ragione di tali argomentazioni la regione chiede alla Corte costituzionale di annullare il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015, perché lo Stato, e per esso il menzionato ministro, non poteva adottare l'atto in questione senza il coinvolgimento regionale.

Al contrario le autorità statali coinvolte nel giudizio in esame «negano che il decreto consenta il rilascio di titoli concessori unici o la conversione di quelli precedenti prima dell'adozione del piano delle aree», ma sostengono anzi che lo stesso «costituirebbe puntuale attuazione dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, senza realizzare un'autonoma lesione alle prerogative regionali, con conseguente inammissibilità del conflitto». Tanto più, si afferma, che il coinvolgimento regionale nel rilascio dei titoli minerari sarebbe assicurato, per quanto riguarda le attività sulla terraferma, dall'art. 3, commi 2 e 14, del gravato decreto ministeriale.

Nelle more il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016 recante il «Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale» ha abrogato e quindi sostituito il decreto del M.I.S.E. del 25 marzo 2015.

A tale ultimo proposito la regione ritiene che detta circostanza «non avrebbe

rilievo nel presente giudizio, in quanto il decreto censurato avrebbe ricevuto applicazione *medio tempore*», diversamente l'avvocatura dello Stato, per la Presidenza del Consiglio dei ministri e per il M.I.S.E., continua ad affermare che «il rilascio del titolo concessorio unico è subordinato al raggiungimento di un'intesa in senso forte con la Regione interessata e che il decreto censurato si limita a confermare quanto previsto dall'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014».

Il Giudice delle leggi affronta il tema proposto evidenziando in primo luogo che il ricorso della regione Abruzzo è inammissibile nella parte in cui solleva conflitto di attribuzione anche nei confronti del Ministro dello sviluppo economico, oltre che del Presidente del Consiglio dei ministri, perché secondo la giurisprudenza costituzionale «l'unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nel giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalle regioni (o dalle province autonome) è il Presidente del Consiglio dei ministri».

In secondo luogo chiarisce la questione relativa all'intervenuta abrogazione del decreto impugnato, quello del M.I.S.E. del 25 marzo 2015, a fronte dell'adozione del successivo decreto adottato dallo stesso ministero il 7 dicembre 2016.

Ebbene tale circostanza non determina l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, o per cessazione della materia del contendere, per due ragioni: prima di tutto perché «nei conflitti di attribuzione sussiste comunque - anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato - un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine - secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni», e poi perché «per il periodo anteriore alla cessazione degli effetti (nella fattispecie, per abrogazione) «permane l'efficacia del decreto [...] impugnato, non sono venute meno le ragioni del conflitto»».

Detto questo la Corte costituzionale analizza il merito del ricorso, dichiarandolo fondato, evidenziando preliminarmente che, già in passato, la medesima questione era stata sollevata da altre regioni che avevano impugnato l'art. 38, comma 7, d.l. n. 133 del 2014, ai sensi del quale il decreto ministeriale contestato era stato adottato e detta norma «è stata dichiarata illegittima (sentenza n. 170 del 2017) per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale, recante il disciplinare tipo con cui dovevano essere stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché i modi di esercizio delle relative attività».

Ad ogni modo si rileva come il decreto del M.I.S.E. del 25 marzo 2015 adottato senza il previo coinvolgimento regionale «risulta autonomamente e diretta-

mente lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente (sentenza n. 103 del 2016), realizzando una chiamata in sussidiarietà senza il rispetto delle garanzie previste dai parametri evocati».

Di conseguenza la Corte costituzionale annulla il decreto impugnato affermando che «non spettava allo Stato e per esso al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto impugnato senza adeguato coinvolgimento delle Regioni».

NORMATIVA DI RIFERIMENTO:

Art. 117, comma 3, Cost.

«Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Art. 118 Cost.

«Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di inte-

resse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Art. 38, d.l. n. 133 del 2014,

convertito con modificazioni dalla l. n. 164 del 2014

«1. Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili. I relativi decreti autorizzativi comprendono pertanto la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi, conformemente al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità.

2. Qualora le opere di cui al comma 1 comportino variazione degli strumenti urbanistici, il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante urbanistica.

3. Al punto 7) dell'Allegato II alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo le parole "coltivazione di idrocarburi" sono inserite le seguenti: "sulla terraferma e".

4. Per i procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le Regioni alla data di entrata in vigore del presente decreto, relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la Regione presso la quale è stato avviato il procedimento, conclude lo stesso entro il 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine la Regione trasmette la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico.

5. Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, sono svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca, a seguito della quale, in caso di rinvenimento di un giacimento riconosciuto tecnicamente ed economicamente coltivabile da parte del Ministero dello sviluppo economico, seguono la fase di coltivazione, per la durata di trenta anni, da prorogare per una o più volte per un periodo di dieci anni ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile, e quella di ripristino finale.

6. Il titolo concessorio unico di cui al comma 5 è accordato:

a) con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse d'intesa, per le attività da svolgere in terraferma, con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata;

b) a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza di servizi, nel cui ambito è svolta anche la valutazione ambientale strategica del programma complessivo dei lavori;

c) a soggetti che dispongono di capacità tecnica, economica ed organizzativa ed offrono garanzie adeguate alla esecuzione e realizzazione dei programmi presentati e con sede sociale in Italia o in altri Stati membri dell'Unione europea e, a condizioni di reciprocità, a soggetti di altri Paesi. Le attività di perforazione e di realizzazione degli impianti di sviluppo sono soggette a VIA e ad autorizzazione di sicurezza, svolte secondo le procedure stabilite dalla legge entro 60 giorni dalla presentazione delle domande.

7. Con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sono stabilite, entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 5, nonché le modalità di esercizio delle relative attività.

8. I commi 5 e 6 si applicano, su istanza del titolare o del richiedente, da presentare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente decreto, anche ai titoli vigenti e ai procedimenti in corso.

9. All'articolo 10 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: "3-bis. Al fine di effettuare e verificare gli studi previsti dall'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con l'impiego di nuove tecnologie disponibili per la tutela ambientale e la valorizzazione delle risorse nello svolgimento dell'attività mineraria, la procedura definita nel presente articolo si applica, ai titoli minerari e ai procedimenti di conferimento ricadenti nelle aree di cui all'articolo 4, comma 1".

10. All'articolo 8 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: "1-bis. Al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi in mare localizzate in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi, per assicurare il relativo gettito fiscale allo Stato e al fine di valorizzare e provare in campo l'utilizzo delle migliori tecnologie nello svolgimento dell'attività mineraria, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del terri-

torio e del mare, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti. I progetti sono corredati sia da un'analisi tecnico-scientifica che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici e sia dai relativi progetti e programmi dettagliati di monitoraggio e verifica, da condurre sotto il controllo del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Ove nel corso delle attività di verifica vengano accertati fenomeni di subsidenza sulla costa determinati dall'attività, il programma dei lavori è interrotto e l'autorizzazione alla sperimentazione decade. Qualora al termine del periodo di validità dell'autorizzazione venga accertato che l'attività è stata condotta senza effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, nonché sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, il periodo di sperimentazione può essere prorogato per ulteriori cinque anni, applicando le medesime procedure di controllo. 1-ter. Nel caso di attività di cui al comma 1-bis, ai territori costieri si applica quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 e successive modificazioni”.

11. Al comma 82-sexies, dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239, dopo le parole “compresa la perforazione”, sono aggiunte le parole “e la reiniezione delle acque di strato o della frazione gassosa estratta in giacimento”.

BIBLIOGRAFIA MINIMA:

1. A.M. Basso, *Ricerca di idrocarburi con «air gun» nel sottosuolo marino tra permesso del richiedente e potestà dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario: la mancanza di (contestuale) pubblicazione della domanda di compatibilità ambientale e di acquisizione del parere regionale rende illegittimo il successivo decreto ministeriale*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2013, 123;
2. A. Chianale, *Profili civilistici di diritto minerario*, Torino, 2017;
3. M. Grimaldi, *Ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare*, in *Dir mar.*, 2015, 88;
4. E. Grippo, F. Manca, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova, 2008;
5. U. Leanza, I. Caracciolo, *L'Unione Europea e la protezione dell'ambiente marino del Mediterraneo dall'esplorazione e sfruttamento di idrocarburi offshore*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, 625;
6. G. Rezzano, *La materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nella recente giurisprudenza costituzionale, fra leale collaborazione e doveri di solidarietà*, in *federalismi.it*, 2011, 1;
7. S. Vaccari, *Le nuove disposizioni in tema di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e le problematiche giuridiche connesse*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, 487.