CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **249/2016** (ECLI:IT:COST:2016:249)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **04/10/2016**; Decisione del **04/10/2016**
Deposito del **25/11/2016**; Pubblicazione in G. U. **30/11/2016**
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Abruzzo 08/06/2015, n. 13, nella parte in cui introduce l'art. 1.2, c. 1° e 2°, della legge della Regione Abruzzo 10/03/2008, n. 2.
Massime: **39175 39176 39177**
Atti decisi: **ric. 77/2015**

SENTENZA N. 249

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», nella parte in cui introduce l’art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a

tutela del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-22 luglio 2015, depositato in cancelleria il 29 luglio 2015 ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica a mezzo del servizio postale il 21 luglio 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 29 luglio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso − in riferimento agli artt. 41, 42, 43 e 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) − questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)».

La disposizione inserisce nella legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), dopo l'art. 1, l'art. 1.2, censurato nei primi due commi dal seguente tenore: «1. Le centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti di cui all'art. 52-quinquies, comma 2, del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 "T. U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità" (Testo A), anche ai fini dell'espressione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-quinquies del medesimo DPR, sono localizzate, in ottemperanza alle disposizioni del Piano regionale della qualità dell'aria, nelle zone (aree e nuclei) industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori. 2. Fatte salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, per i nuovi metanodotti la Regione stabilisce distanze di sicurezza tali da salvaguardare l'integrità fisica delle persone stabilendo distanze che crescono in proporzione all'aumentare del diametro delle condotte e della loro pressione d'esercizio secondo l'allegata Tabella A) e le note per condotte con categoria di posa "B"».

1.1.− Con specifico riferimento alla parte in cui l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 inserisce il comma 1 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008 – il quale prevede che le centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti ivi indicati sono localizzate nelle zone industriali della Regione dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori, con conseguente incompatibilità in aree diverse da queste ultime –, il contrasto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), Cost., ad avviso del ricorrente, deriverebbe dalla predeterminazione dell'esito negativo delle istanze di autorizzazione eventualmente proposte dai soggetti interessati per la localizzazione di centrali di spinta, in aree diverse da quelle industriali, con conseguente superamento dei limiti imposti al potere normativo regionale.

Esso, inoltre, violerebbe il terzo comma dello stesso art. 117 Cost., in quanto la disciplina relativa alla localizzazione di impianti a gas rientra nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Viene rammentato il dettato normativo di cui alla lettera f) del comma 4 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), il quale troverebbe concreta applicazione nell'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico

delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità − Testo A), ove si prevede, quale forma di coordinamento tra l'istituzione regionale e quella statale in una materia di legislazione concorrente, che l'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione è adottato d'intesa con la Regione interessata.

Sarebbero, quindi, ravvisabili, in capo alla legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015, profili di incostituzionalità del tutto analoghi a quelli che avevano determinato l'impugnazione da parte del Governo della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28, recante «Modifiche alla L.R. 3 marzo 2010, n. 7 (Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità) ed integrazione alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», del cui art. 3 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 182 del 2013.

1.2.– Relativamente alla parte in cui l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 inserisce il comma 2 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008 – il quale, pur facendo salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, prevede che la Regione stabilisce le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio –, l'Avvocatura dello Stato sostiene la violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), e terzo comma, Cost.

Tale disposizione, a parere del ricorrente, interferirebbe con una funzione espressamente riservata allo Stato dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004, e cioè la «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia», criteri individuati, infatti, dal decreto interministeriale 16 aprile 2008 (Regola tecnica per la progettazione, costruzione, collaudo, esercizio e sorveglianza delle opere e degli impianti di trasporto di gas naturale con densità non superiore a 0,8).

La difesa dello Stato rammenta che, secondo quanto più volte asserito da questa Corte, i principi posti dalla legge n. 239 del 2004 sono da considerarsi principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., qualifica, del resto, rinvenibile nel comma 1 dell'art. 1 della stessa legge.

Viene altresì evocato il comma 4 del medesimo articolo, a norma del quale lo Stato e le Regioni, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscono: l'adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati standard di sicurezza e di qualità del servizio nonché la distribuzione e la disponibilità di energia su tutto il territorio nazionale (lettera d); l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole Regioni, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale (lettera f).

1.3.– La terza censura – avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 nel suo complesso – concerne la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.; dei principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento (artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea − TFUE); degli artt. 41, 42 e 43 Cost., quale violazione dei principi che tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata; dell'art. 117, terzo comma, Cost., quale violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative, e degli artt. 118 e 120 Cost.

Il ricorrente asserisce che la legge regionale si pone in contrasto con le norme nazionali vigenti in materia di energia e viola il principio di leale collaborazione, come confermato dalla circostanza che ben due procedimenti amministrativi, relativi a un gasdotto e ad una centrale di compressione facenti parti della rete nazionale dei gasdotti, sono stati ostacolati da precedenti leggi regionali (poi dichiarate incostituzionali da questa Corte), con le quali era stato stabilito il divieto di costruzione di metanodotti e impianti di spinta della rete nazionale dei gasdotti.

2.– La Regione Abruzzo non si è costituita nel presente giudizio.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 41, 42, 43 e 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed agli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», che inserisce nella legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), dopo l'art. 1, l'art. 1.2.

1.1.– Una prima censura ha ad oggetto il comma 1 dell'articolo aggiunto, il quale dispone, ai fini dell'espressione dell'intesa regionale nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla normativa statale, che le centrali di spinta del gas funzionali ai metanodotti vengono localizzate in aree determinate, quali le zone (aree e nuclei) industriali dove l'impatto ambientale e il rischio sismico sono minori.

A parere del ricorrente, la disposizione regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), e terzo comma Cost., in quanto introdurrebbe un'incompatibilità della localizzazione e realizzazione delle centrali in aree diverse da quelle indicate dalla norma, fissando, pertanto, a priori un diniego implicito dell'intesa regionale per tali aree. Tutto ciò in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» posti dall'art. 1, comma 4, lettera f), 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) e dall'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità − Testo A) ove si prevede, quale forma di coordinamento tra l'istituzione regionale e quella statale, che l'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione sia adottato d'intesa con la Regione interessata.

1.2.– Una seconda censura concerne il successivo comma 2, il quale, pur facendo salve le norme nazionali relative alle distanze di sicurezza dei metanodotti della rete nazionale esistente, prevede che la Regione stabilisce le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio.

Secondo il ricorrente la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere h), m) ed s), e terzo comma, Cost., in quanto interferirebbe con una funzione espressamente riservata allo Stato dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004 (da considerarsi principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), e cioè la «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche», e si porrebbe altresì in contrasto con il comma 4 dell'art. 1 della stessa legge (da considerarsi anch'esso principio fondamentale in materia di energia).

1.3.– Una terza censura interessa entrambi i commi sopra indicati dell'articolo aggiunto con la norma impugnata, in ordine ai quali sussisterebbe la violazione degli artt. 41, 42, 43 e 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost. e degli artt. 43 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto la materia in esame rientrerebbe tra quelle di competenza concorrente e quindi la potestà legislativa dovrebbe esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dal legislatore nazionale e con spirito di collaborazione.

2.– Sull'ammissibilità delle questioni di legittimità promosse in via principale, questa Corte ha costantemente affermato che costituisce onere del ricorrente identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (tra le tante, sentenze n. 82 del 2015, n. 259 e n. 39 del 2014), ma anche esponendo una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate (ex plurimis, sentenze n. 184 del 2012, n. 119 del 2010, n. 261 del 1995).

2.1.− Nel caso in esame, il ricorso, il cui iter argomentativo si presenta alquanto sintetico, in ordine ad alcune censure non raggiunge quella soglia minima di chiarezza cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex multis, sentenze n. 39 del 2014, n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

In particolare nella prima e nella seconda censura – aventi ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce, rispettivamente, il comma 1 e il comma 2 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008 – manca qualsiasi argomentazione relativamente al solo parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

Del tutto carente di supporto motivazionale è, nel suo complesso, la terza censura – avente ad oggetto l'intero art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 –, fondata sugli artt. 41, 42, 43 e 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost. ed agli artt. 43 e 49 del TFUE.

3.– Venendo all'esame del merito delle rimanenti questioni di legittimità costituzionale, occorre innanzitutto individuare a quale ambito materiale del Titolo V della Costituzione vada ricondotta la disposizione impugnata.

Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ritenuto che le disposizioni di leggi regionali relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, anche se collocate in zone sismiche, vadano ricondotte alla competenza legislativa concorrente nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (ex plurimis, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e del «governo del territorio», parimenti rientranti nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (ex multis, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010).

In particolare, a tali competenze le sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013 hanno ricondotto norme della Regione Abruzzo di contenuto analogo a quello della disposizione impugnata.

3.1.− Le norme censurate rientrano, dunque, nell'ambito di queste materie entrambe di potestà legislativa concorrente, dovendosi escludere che possano essere ricondotte alle competenze esclusive di cui all'art. 117, comma secondo, lettere h), m) ed s), Cost. (sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 278 e n. 254 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004).

4.– Così individuato l'ambito materiale cui va ricondotta la disposizione impugnata, si può procedere all'esame nel merito della censura avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015 nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 1.2 della legge reg.

Abruzzo n. 2 del 2008.

4.1.– La questione è fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento ai parametri interposti evocati dall'Avvocatura dello Stato (art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001).

4.2.− Secondo quanto già affermato da questa Corte, la legge n. 239 del 2004 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, tanto più valevoli di fronte al rischio sismico (da ultimo, sentenza n. 182 del 2013)» (sentenza n. 119 del 2014).

La giurisprudenza ha anche fissato il principio secondo cui, «in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi (sentenza n. 278 del 2010)» (sentenza n. 119 del 2014).

4.3.− La pluralità di interessi e di competenze trova la sua composizione nell'intesa espressamente prevista dall'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001. Come chiarito dalla citata sentenza n. 182 del 2013, va «ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'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", inclusa la rete dei gasdotti».

4.4.− Ma proprio la centralità dell'intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento; cosicché questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che stabilivano il divieto di localizzazione di impianti di compressione a gas in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013).

5.− Alla stessa stregua deve ritenersi che la norma impugnata sia in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» espressi dall'art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e dall'art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001.

6.− Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce il comma 2 dell'art. 1.2 della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008, è fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione, che affida alla Regione la competenza a stabilire le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, si pone in contrasto con l'espressa riserva allo Stato della «determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia», fissata dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 239 del 2004.

La riserva risponde alla necessità di salvaguardare l'uniformità delle soluzioni tecniche (sentenza n. 103 del 2006), la cui adozione deve pertanto essere mantenuta in capo allo Stato, anche nelle materie di legislazione concorrente.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale)», nella parte in cui introduce l'art. 1.2, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale).

Così deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.