

SENTENZA N. 42

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: 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, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017), promosso dalla Regione Abruzzo con ricorso notificato il 20 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 25 ottobre 2017, iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 20 ottobre 2017 e depositato il 25 ottobre 2017 la Regione Abruzzo ha proposto conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: 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, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, serie generale, n. 195 del 22 agosto 2017.

Ad avviso della ricorrente il menzionato decreto violerebbe le competenze a essa attribuite dagli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio».

Secondo la Regione, in particolare, il decreto in considerazione, in preteso ossequio alla sentenza n. 170 del 2017 di questa Corte – che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 38, comma 7, 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, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all’adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività – avrebbe modificato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 (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), senza garantire, se non “a valle” del disciplinare, un adeguato coinvolgimento regionale, richiesto dal principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Trattandosi di una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, ne deriverebbe la violazione delle attribuzioni regionali, presidiate dai parametri evocati, tanto ove si ritenga che con il decreto impugnato sia stato sostanzialmente adottato il disciplinare tipo relativo a tutti i titoli minerari, quanto ove si ritenga che esso, riguardando solo quelli diversi dal titolo concessorio unico, si sia limitato a regolare il rilascio e l’esercizio di questi ultimi.

Ai fini del coinvolgimento regionale non varrebbe l’accordo intercorso il 24 aprile 2001 fra il Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato e le Regioni e le Province autonome, in quanto risalente a oltre sedici anni prima del decreto in contestazione e, comunque, riferito all’adozione del singolo provvedimento amministrativo e non a quella del disciplinare.

2.– Con atto depositato il 28 novembre 2017 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

A suo avviso, il decreto impugnato si sarebbe limitato ad adeguare il disciplinare tipo adottato con il d.m. 7 dicembre 2016 alla sopravvenuta sentenza n. 170 del 2017 di questa Corte, espungendo da esso ogni riferimento al titolo concessorio unico.

Quanto alle modalità di rilascio dei singoli, residui titoli abilitativi, esse sarebbero già state condivise con le Regioni e con le Province autonome in sede di accordo intervenuto il 24 aprile 2001, tanto da non dare luogo a contestazioni nel corso del tempo.

Peraltro, il resistente evidenzia come il rilascio dei titoli minerari sulla terraferma implichi comunque il raggiungimento dell’intesa in virtù dell’art. 1, comma 7, lettera n), 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).

Da tanto conseguirebbe l’adeguato coinvolgimento regionale e, quindi, l’infondatezza del conflitto.

3.– Con memoria depositata il 13 dicembre 2018 la ricorrente ha ribadito le censure svolte e replicato alle difese del Presidente del Consiglio dei ministri, evidenziando come l’accordo da questi evocato a sostegno della legittimità del decreto impugnato risalga a epoca precedente alla modifica del Titolo V della Costituzione e, pertanto, debba ritenersi superato o, comunque, vada considerato alla luce del nuovo testo dell’art. 117, terzo comma, Cost., attributivo della competenza regionale in materia di energia.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Abruzzo ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: 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, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017).

Tale decreto avrebbe modificato il precedente disciplinare tipo di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 (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), senza garantire un adeguato coinvolgimento regionale, sebbene si versi in una fattispecie di chiamata in sussidiarietà in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio». Di qui la pretesa violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

2.– Occorre preliminarmente ricordare che il titolo concessorio unico è il titolo minerario che l'art. 38, comma 5 e seguenti, 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, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, aveva introdotto in sostituzione dei titoli abilitativi precedenti, contemplati dalla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), vale a dire il permesso di prospezione e di ricerca e la concessione di coltivazione. L'art. 1, comma 240, lettera c), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha previsto la coesistenza del titolo concessorio unico e dei titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 (in tal senso, sentenza n. 114 del 2017).

Ai sensi dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, con disciplinare tipo adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico dovevano essere stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività.

Questa Corte, con la sentenza n. 170 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto, nonché del successivo comma 10 del medesimo articolo.

Nel frattempo era intervenuto il decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), anch'esso annullato da questa Corte (sentenza n. 198 del 2017) in quanto adottato in via unilaterale e autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione per effetto della precedente declaratoria di illegittimità della norma presupposta.

Prima della pronuncia di annullamento, in sostituzione del d.m. 25 marzo 2015, è stato adottato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016, successivamente modificato dal decreto oggetto dell'odierno conflitto.

3.– Tanto premesso, il conflitto non è fondato.

3.1.– Il d.m. 9 agosto 2017 ha modificato il precedente disciplinare tipo al dichiarato fine (art. 1, comma 1) di adeguarlo alle pronunce di illegittimità costituzionale dei commi 7 e 10 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 (sentenza n. 170 del 2017).

Come rilevato da entrambe le parti, il decreto censurato ha espunto dal precedente ogni riferimento al titolo concessorio unico in esso contenuto. Ciò in quanto la sua adozione era avvenuta anteriormente alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 e quindi senza il coinvolgimento regionale, richiesto in virtù della sentenza n. 170 del 2017.

L'evoluzione della vicenda ha comportato di fatto la parziale rinuncia dello Stato alla chiamata in sussidiarietà originariamente realizzata, con conseguente rimozione del vizio del precedente decreto, laddove venivano regolate unilateralmente anche le modalità di conferimento ed esercizio del titolo concessorio unico.

La sostanziale rinuncia alla chiamata in sussidiarietà per il suddetto titolo abilitativo ha determinato l'assenza di una concreta lesione delle attribuzioni costituzionali presidiate dai parametri evocati dalla ricorrente (in tal senso, sentenza n. 114 del 2017).

3.2.– La chiamata in sussidiarietà prefigurata a livello legislativo in relazione al titolo concessorio unico – conforme alla norma di riferimento come modificata dalla sentenza n. 170 del 2017 – non è più attuata dal d.m. 7 dicembre 2016, ma dovrà essere realizzata secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto impugnato.

Le censure regionali vengono riferite anche a tale disposizione, che demanda a una direzione generale del Ministero dello sviluppo economico, in coordinamento con altra dello stesso Ministero, di provvedere al coinvolgimento regionale per determinare le modalità di conferimento del titolo concessorio unico. Il coinvolgimento sarebbe garantito solo "a valle", ossia in relazione all'adozione del singolo titolo minerario.

Anche tale censura è destituita di fondamento.

Occorre infatti tener conto che alla direzione generale viene conferito specifico mandato di provvedere all'adeguato coinvolgimento regionale, funzionale a «stabilire le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 7 dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 [...]», vale a dire la regolamentazione in via generale delle stesse.

Peraltro, la disposizione ministeriale censurata va interpretata in coerenza con il dettato legislativo – il cui contenuto riproduce – che, in virtù della sentenza n. 170 del 2017, impone l'adeguato coinvolgimento regionale proprio per l'adozione del disciplinare tipo.

D'altra parte, il coinvolgimento regionale in relazione al singolo titolo concessorio unico è già previsto altrove, ossia dall'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014.

3.3.– Per effetto dell'eliminazione dei riferimenti al titolo concessorio unico contenuti nel d.m. 7 dicembre 2016, quest'ultimo finisce per riguardare esclusivamente gli altri titoli minerari. Ciò

costituisce motivo di censura della Regione nei confronti del decreto modificativo, a cui viene imputata la regolazione delle modalità di conferimento degli stessi. La relativa regolamentazione, tuttavia, non è contenuta nel decreto censurato, bensì in quello precedente. Dunque, non sussiste alcuna lesione delle attribuzioni regionali a opera del d.m. 9 agosto 2017, con conseguente infondatezza della censura proposta.

4.– In conclusione, alla stregua delle ragioni che precedono, il conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Abruzzo in relazione al d.m. 9 agosto 2017 non è fondato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: 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, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA