

RICORSO 8 gennaio 2024 (depositato il 16 gennaio 2024), n. 3

**Ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett.c) della L.R. n. 27/2023 ("Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)")**

Reg. Ric. n. 3/2024

CT 45490/23- avv. Spina M.Luisa

**AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO**

**Ecc.ma Corte Costituzionale**

**Ricorso ex. art. 127, comma 1, Cost.**

per il **Presidente del Consiglio dei Ministri** – (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 20 aprile 2020

ricorrente

**contro**

**REGIONE PUGLIA**, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica

intimata

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett.c) della legge Regione Puglia del 10 novembre 2023, n. 27, pubblicata nel BUR n. 101 del 13 novembre 2023, recante *"Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)"*.

**per violazione**

degli artt. 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione in relazione al 5° comma dell'art.1, della legge n. 239/2004.

\* \* \* \* \*

1. La legge della Regione Puglia n.27 del 10 novembre 2023 contiene *"Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)"* e, in particolare, all'art.2 – rubricato: *"Modifiche all'articolo 2 della L.R. n. 28/2022"* – nel comma 1, lett. c) dispone la modifica della precedente formulazione del comma 4 – che riportava:

*"4. Alle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas, anche in esercizio, si aggiungono le misure di compensazione e riequilibrio ambientale con il procedimento di cui all'articolo 1."*

prevedendo testualmente

*"il comma 4 è sostituito dal seguente:*

*"4. Alle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1. Con il medesimo procedimento le misure previste dall'articolo 1 si applicano anche agli impianti e infrastrutture di cui al comma 1 del presente articolo."*

Simile disposizione, tuttavia, come di seguito si illustrerà, viola la disciplina prevista dal 5° comma dell'art.1, della legge n. 239/2004., specie se letta in combinato disposto con la precedente disposizione, contenuta nell'art.1, comma 1, lett.b) della L.R. 27/2023 la quale, disponendo

*"Al comma 2 dell'articolo 1 della legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica), sono apportate le seguenti modifiche:*

*...b) le parole: "a carico dei proponenti di impianti e infrastrutture energetiche sul territorio pugliese, anche alimentate con combustibili di natura fossile" sono sostituite dalle seguenti: "a carico dei proponenti di nuovi impianti e infrastrutture energetiche oppure del potenziamento o della trasformazione di impianti e infrastrutture esistenti sul territorio pugliese, anche relativi ad attività alimentate con combustibili di natura fossile al di fuori dei casi di cui all'articolo 1, commi 36 e 37, della L. 239/2004."*

sottopone a misure di compensazione e riequilibrio ambientale solamente i soggetti proponenti di nuovi impianti e infrastrutture energetiche, oppure potenziamento e trasformazione di esistenti sul territorio pugliese.

Sul punto, deve rilevarsi, infatti, che l'intento riformatore viene di fatto eluso, nel settore del gas, dall'integrale riformulazione, ad opera dell'art.2, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 27/2023, del comma 4 dell'art.2 della legge regionale n. 28/2022, laddove si prevede che

*"Alle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1. Con il medesimo procedimento le misure previste dall'articolo 1 si applicano anche agli impianti e infrastrutture di cui al comma 1 del presente articolo."*

Con la disposizione censurata, quindi, la Regione Puglia sottopone alle misure di compensazione di cui al predetto comma 1 dell'art.1 anche gli impianti a gas di fatto "esistenti" alla data di entrata in vigore della legge regionale, in quanto autorizzati (ed anche se non ancora costruiti), con conseguente violazione della normativa statale interposta recata dal comma 5, dell'art.1, della legge n. 239/2004 a mente della quale:

*"5. Le regioni e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387."*

Conseguentemente, detta disciplina viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione e, nello specifico, i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia della legislazione concorrente della *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"*.

Secondo costante giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, in materia di energia, le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale (tra le tante, Cfr. sentenza n. 11 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 14 del 2018 e n. 177 del 2018).

Inoltre, ai sensi dell'art.1, comma 4, lett. f) della legge n. 239/2004, è consentito predisporre misure di compensazione ambientale e territoriale *"qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale"* e in base all'art.1, comma 1, della predetta legge - secondo cui *"nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, sono principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge"* - il comma 5 dell'art.1 della legge n. 239/2004 costituisce principio *"fondamentale in materia energetica"*, ai sensi dell'art.117, terzo comma, della Costituzione, che, come detto, è oggetto di legislazione concorrente, in cui la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, comma 3, della Costituzione).

Alla stregua del sopra delineato contesto normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la legge in esame, consegue l'illegittimità costituzionale dell'art.2, comma 1, lettera c) per contrasto con l'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, per le ragioni che di seguito si vanno ad illustrare.

Si ribadisce, infatti, che l'art.2 della legge regionale Puglia 27/2023 ( recante modifica all'art.2 della legge regionale Puglia n. 28/2022, già oggetto di impugnativa presso codesta Corte), disponendo misure di compensazione territoriale e di riequilibrio ambientale e territoriale a carico di soggetti proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture energetiche, con un

ambito di applicazione che riguarda le strutture già esistenti, si pone in netto contrasto con i principi generali in materia energetica, come fissati dalla legge n. 239/2004.

La norma, nel prevedere la doverosità delle misure di compensazione e riequilibrio ambientale e territoriale a carico di soggetti *"che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1"*, viola la disciplina prevista dall'art.1, comma 5, della legge n. 239/2004, che contempla la possibilità per regioni, enti pubblici territoriali ed enti locali territorialmente interessati, di stipulare accordi che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, solamente per nuove infrastrutture energetiche o per potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti.

2. Inoltre, la disciplina prevista dall'art.2, comma 1, lett. c), in esame, viola il legittimo affidamento, che è principio introdotto già con sentenza della Corte costituzionale n. 349/1985, (e confermato con le sentenze n. 397/1994, n. 416/1999, n. 525/2000, n. 446/2002, n. 364/2007), poiché introduce un onere aggiuntivo a carico di soggetti che hanno già conseguito un titolo autorizzatorio alla data di entrata in vigore delle norme.

In particolare, la norma regionale lede l'affidamento nella sicurezza giuridica, principio che costituisce un valore fondamentale dello Stato di diritto, costituzionalmente protetto nel nostro ordinamento (Cfr. Corte costituzionale, sentenza 349/1985, n. 822/1988, n. 155/1990, n. 39/1993), ora ancor più rilevante considerato che lo stesso legislatore prescrive che l'attività amministrativa sia retta (anche) dai principi dell'ordinamento comunitario (art. 1, primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 1 della legge 11 febbraio 2005 n. 15), nel quale il principio di legittimo affidamento è stato elaborato dalla giurisprudenza comunitaria in un'ottica di accentuata tutela dell'interesse privato nei confronti delle azioni normativa e amministrativa delle istituzioni europee (Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 luglio 2004, causa C-459/02; 14 febbraio 1990, causa C-350/88; 3 maggio 1978, C-112/77).

In ambito amministrativo, il concetto di legittimo affidamento rappresenta l'interesse alla tutela di una situazione giuridica generata da un precedente comportamento della pubblica amministrazione che abbia indotto il cittadino a confidare nel conseguimento di un dato risultato.

Considerata istituto proprio del diritto civile, quale precipitato del principio di buona fede, la tutela del legittimo affidamento è stata riconosciuta in ambito amministrativo progressivamente, grazie soprattutto alla giurisprudenza che ha tradotto l'istituto in numerose regole operative.

Sin a partire dagli anni Settanta, il principio del legittimo affidamento risulta pacificamente applicabile nei rapporti privatistici in cui è parte l'amministrazione, ossia in ambito contrattuale e nei rapporti di tipo paritario in cui l'amministrazione opera alla stregua di un privato cittadino.

Anche sulla scorta dell'ordinamento europeo - in cui il principio viene considerato un corollario di quello della certezza del diritto, nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento - oggi si ritiene che il principio in questione possa assumere piena rilevanza in tutte le situazioni in cui è parte l'amministrazione pubblica.

Tale principio trova espresso riconoscimento nello Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n.212) e nella legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990) - come modificata dalle leggi 11 febbraio 2005, n. 15, e 18 giugno 2009, n. 69 – in particolare, nell'art.21-quinquies della stessa legge n. 241/1990, che stabilisce che, se la revoca di un provvedimento comporta pregiudizi in danno ai soggetti interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo -.

In sintesi, tale principio impone all'amministrazione di tenere nella dovuta considerazione il ragionevole affidamento ingenerato negli amministrati dai suoi atti, garantendo al cittadino la conservazione della posizione giuridica di vantaggio che gli è stata attribuita mediante provvedimento amministrativo.

A livello costituzionale, il legittimo affidamento è garantito dall'art. 3 della Costituzione (Cfr., sul punto, Corte costituzionale, Sentenza n. 149/2017).

Nella misura in cui il principio in esame orienta le singole discipline interessate, esso trova tutela anche negli artt. 41, 42, 97 della Costituzione, con riferimento, rispettivamente, all'affidamento nell'esercizio di attività economiche, rispetto al regime dei beni, nei rapporti con amministrazioni pubbliche (in questo senso, con riferimento alla inclusione della tutela dell'affidamento nella garanzia della concorrenza, riconducibile all'art. 41 Cost., Cfr. Cons. Stato, Sentenza n. 4381/2006).

Nel caso di specie, la norma regionale, nell'assoggettare a misure di compensazione impianti e infrastrutture del gas già autorizzati dalla Regione, lede la libertà di iniziativa economica intesa come capacità dell'imprenditore di organizzare i fattori della produzione e di determinarsi autonomamente nell'ambito di un quadro giuridico stabile e certo con la pubblica amministrazione, senza il condizionamento di normative sopravvenute che alterino i programmi originari introducendo oneri non previsti.

Ne consegue, quindi, che la disposizione contenuta nell'art.2, comma 1, lett. c) risulta illegittima per violazione dei principi generali della materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" di cui all'art. 117, comma 3, Cost. nonché per violazione del principio del legittimo affidamento, in

relazione ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 41, 42 e 97 della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 5, L.239/2004.

\*\*\*\*\*

Per tutti questi motivi, il Presidente del Consiglio dei Ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti

#### CONCLUSIONI

**“Voglia l'Ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art.2, comma 1, lett. c) della legge della Regione Puglia 10 novembre 2023 n.27, pubblicata sul BUR n.101 del 13 novembre 2023, recante *“Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)”* per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché per violazione del principio del legittimo affidamento, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 41, 42 e 97 della Costituzione”, in relazione all'art. 1, comma 5, L.239/2004**

Si producono:

- 1) copia della legge regionale impugnata;
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 19 dicembre 2023 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 8 gennaio 2024

Maria Luisa Spina

Avvocati dello Stato



Depositato il 16/01/2024

Il Cancelliere IGOR DI BERNARDINI