



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6865 del 2012, proposto da:

- Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero dello Sviluppo Economico, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12 sono domiciliati ex lege;

contro

- Regione Veneto, rappresentata e difesa dagli avv. Francesco Zanlucchi, Emanuele Mio, Ezio Zanon e Massimo Malvestio, con domicilio eletto presso Luigi Manzi in Roma, via Confalonieri, 5;

nei confronti di

- Regione Calabria, rappresentata e difesa dall'avv. Vincenza D'Amico, con domicilio eletto presso Studio Montesano in Roma, Borgo Vittorio 85;
- Regione Molise, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Mormandi, con domicilio eletto presso E Associati Srl Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;
- Regione Basilicata, Regione Emilia Romagna, Regione Puglia, Regione Piemonte, Regione Sicilia, Regione Marche, Regione Abruzzo, Regione Liguria, non costituite

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II n. 04172/2012, resa tra le parti, concernente istituzione del fondo per la riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti nelle regioni interessate dall'estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, della Regione Calabria e della Regione Molise;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2013 il Cons. Francesca Quadri e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Collabolletta, l'avvocato Mazzeo, per delega dell'Avv. Mio, e l'avvocato Mormandi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Regione Veneto ha impugnato il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, in data 12 novembre 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 21 del 27 gennaio 2011, con cui è stata disciplinata l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 45 della legge 23 luglio 2009, n. 99, relative all'istituzione del fondo per la riduzione del prezzo, alla pompa, dei carburanti ai soli residenti nelle regioni interessate dall'estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi, con esclusione di quelli delle regioni ospitanti impianti rigassificazione, come il Veneto.

Con successivi motivi aggiunti, è stato impugnato il Decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 21 febbraio 2011, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 124 del 30 maggio 2011, con cui il fondo è stato ripartito tra alcune regioni interessate dalle attività di estrazione, in funzione del quantitativo di idrocarburi estratti e degli incrementi di gettito da royalties, con esclusione delle Regioni in cui si trovano impianti di rigassificazione.

Ha dedotto la ricorrente la violazione dell'art. 45 della legge n. 99/2009, che è volto a riconoscere una compensazione, sotto forma di minor costo del carburante, a tutti i residenti delle Regioni che sopportano la presenza di impianti di elevato impatto ambientale a vantaggio dell'intera collettività, così contrastando l'effetto nimby (not in my backyard).

L'esclusione del riconoscimento dei benefici in favore delle regioni interessate non già da impianti estrattivi, ma da impianti di rigassificazione contrasterebbe sia con la ratio che con la lettera della legge, tenuto conto che il comma 2 dell'art. 45 prevede espressamente che il Fondo sia preordinato alla riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per i residenti nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi nonché dalle attività di rigassificazione attraverso impianti fissi offshore.

Si sono costituite in primo grado le amministrazioni statali nonché le Regioni Molise e Calabria, ai cui residenti è stata riconosciuta l'applicazione del beneficio della riduzione del costo degli idrocarburi alla pompa.

Il Tar ha accolto il ricorso, condividendo la lettura della norma fornita dalla Regione ricorrente e rigettando la tesi difensiva delle amministrazioni statali e regionali controinteressate, secondo la quale, nonostante la previsione contenuta al comma 2 in favore anche dei residenti nelle regioni che ospitano rigassificatori, il fondo, in quanto alimentato esclusivamente dall'aumento delle royalties dal 7 al 10 per cento che il titolare delle concessioni di coltivazioni di idrocarburi deve annualmente, si rivolgerebbe in favore esclusivamente delle regioni che ospitano impianti di estrazione di idrocarburi liquidi o gassosi e che il comma 5 dello stesso articolo destinerebbe le somme del Fondo in funzione delle "produzioni" ottenute in ciascuna regione, con tale termine dovendosi intendere esclusivamente le attività estrattive e non quelle di rigassificazione.

Propongono appello i Ministeri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, affidandolo ai seguenti motivi:

- sarebbe erronea la qualificazione attribuita dal Tar al bonus, quale forma di compensazione ambientale, non essendo esso destinato al miglioramento delle condizioni ambientali, in funzione compensativa degli svantaggi per l'ambiente arrecati dagli impianti, ma essendo configurabile come generico ristoro in favore dei residenti nelle regioni interessati dall'attività di estrazione e, nei limiti della reale portata dell'art. 45, di rigassificazione, legato al consumo energetico;
- il Fondo regolato con il decreto di cui al comma 5 sarebbe esclusivamente destinato ai ristori commisurati alle produzioni, da intendersi come estrazioni, con esclusione dell'attività di rigassificazione, tanto essendo confermato dalla circostanza che esso è alimentato esclusivamente dall'aumento delle royalties sulle concessioni di estrazione/produzione, secondo il criterio della territorialità;
- il termine "produzioni" andrebbe inteso alla luce del significato attribuito dalla legge n. 625/1996 che definisce, in via speciale e settoriale, il rilascio e l'esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, mentre l'attività di rigassificazione, che è

qualificabile come attività di trasporto e non di produzione di idrocarburi, è sottoposta a tariffazione secondo quanto disposto dalla Deliberazione dell'autorità per l'energia elettrica ed il gas del 7 luglio 2008 ARG/gas 92/08;

- l'interpretazione della norma statale fornita dal Tar farebbe sorgere dubbi di costituzionalità della norma, dal momento che entrate da royalties destinate in parte allo Stato ed in parte agli enti territoriali in cui si svolge l'attività estrattiva finirebbero, attraverso il Fondo, con l'essere destinate in favore di residenti di regioni diverse e che le imprese di rigassificazione sarebbero beneficiarie di un vantaggio competitivo rispetto a quelle di estrazione;

- l'estensione del beneficio in favore dei residenti in regioni che ospitano rigassificatori, introdotta durante l'iter parlamentare, non sarebbe assistita da una previsione circa il relativo reperimento di risorse sicché necessiterebbe di ulteriori disposizioni attuative sul versante della copertura finanziaria.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, ribadendo le ragioni esposte con il ricorso di primo grado e chiedendo la conferma della sentenza emessa dal Tar.

Si sono altresì costituite le Regioni Molise e Calabria, che hanno sostenuto la posizione delle amministrazioni statali appellanti ed hanno chiesto l'accoglimento dell'appello.

Con ordinanza n. 4108/2012, è stato positivamente valutato il danno derivante dall'esecuzione della sentenza ed è stata accolta l'istanza di sospensione della sua esecuzione.

All'udienza del 21.5.2013, in vista della quale sono state depositate memorie difensive, l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. L'art. 45 della legge 23 luglio 2009, n. 99 ha previsto, al comma 2, uno speciale bonus sul prezzo dei carburanti alla pompa per i residenti nelle regioni interessate dall'estrazione di idrocarburi e dalle attività di rigassificazioni, così disponendo: *“Nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico è istituito il Fondo preordinato alla riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per i residenti nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi nonché dalle attività di rigassificazione anche attraverso impianti fissi offshore.”*

Il comma 3 prevede che detto Fondo sia alimentato:

a) dagli importi rivenienti dalle maggiorazioni di aliquota di prodotto che il titolare di ciascuna concessione di coltivazione è tenuto a corrispondere annualmente, ai sensi dell'art. 19, comma 1 del decreto legislativo n. 625 del 1996, elevata dal 7 al 10 per cento contestualmente all'istituzione del Fondo;

b) dalle erogazioni liberali da parte dei titolari di concessione di coltivazione e di eventuali altri soggetti, pubblici e privati.

La norma prevede altresì (comma 4) che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, siano definiti le modalità procedurali di utilizzo da parte dei residenti nelle regioni interessate dei benefici previsti dall'articolo e i meccanismi volti a garantire la compensazione finalizzata all'equilibrio finanziario del Fondo e (comma 5) che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, siano annualmente destinate, sulla base delle disponibilità del Fondo, le somme spettanti per le iniziative a favore dei residenti in ciascuna regione interessata, calcolate in proporzione alle produzioni ivi ottenute, a compensazione del minor gettito derivante dalle riduzioni delle accise disposte con il medesimo decreto.

2. Con il D.M. del 12 novembre 2010 impugnato, si è inteso dare attuazione al comma 5 dell'art. 45, stabilendo, come iniziativa in favore dei soli residenti nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi, mediante l'utilizzazione del Fondo di cui ai commi 2 e 3, un *“bonus idrocarburi”* da erogare direttamente a tutti i residenti maggiorenni muniti di patente di guida. Il decreto è stato adottato disattendendo il parere della Conferenza unificata, che aveva chiesto di estendere l'agevolazione a carico del fondo anche alle regioni cui territori fossero presenti impianti di rigassificazione.

Le ragioni di tale limitazione, già esposte in narrativa e sulle quali si basa l'appello, sono di ordine sostanziale e testuale e si basano:

- su di un'interpretazione della norma intesa a privilegiare, in virtù del principio di territorialità, il legame tra provenienza delle risorse che alimentano il Fondo (da elevazione dell'aliquota corrisposta a titolo di royalties dalle imprese concessionarie degli impianti di coltivazione ed estrazione) e soggetti destinatari;

- sulla distinzione tra previsione generale del beneficio di cui al comma 2 e contenuto del decreto di cui al comma 5, che farebbe discendere l'individuazione dei destinatari dal calcolo in proporzione alle sole "produzioni", intese come attività estrattive e non di rigassificazione;

- dalla mancanza di individuazione di risorse per il riconoscimento di benefici in favore dei residenti nelle regioni che ospitano impianti di rigassificazione.

3. Il Collegio ritiene di disattendere tale interpretazione e di respingere l'appello, confermando la sentenza di primo grado.

4. Il comma 2 dell'art. 45 della legge n. 99 del 2009 testualmente prevede che il Fondo di cui si discute sia destinato alla riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per i residenti *"nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi nonché delle attività di rigassificazione anche attraverso impianti offshore"*.

Come correttamente osservato dal primo giudice, non vi è possibilità di suddividere, come vorrebbero gli appellanti, le risorse del fondo per attribuirvi diverse destinazioni, essendo esso unico e finalizzato integralmente alle finalità di cui al comma 2.

Appare dunque in contrasto con tale chiaro dettato normativo – frutto della volontà parlamentare di estendere l'utilizzazione del Fondo a beneficio dei residenti di tutte le indicate regioni – la limitazione della destinazione dell'intero fondo, mediante l'istituzione del "bonus idrocarburi", in favore di alcuni soltanto dei beneficiari indicati dalla legge.

5. Non appare decisiva, a tale riguardo, la circostanza che il Fondo sia alimentato (in parte, ma certamente preponderante) dall'aumento dell'aliquota delle royalties stabilita al comma 1, sia perché il legislatore non configura alcun rapporto, di tipo quasi sinallagmatico, tra il versamento dell'aliquota (peraltro, da parte di soggetti diversi dai destinatari del bonus) e la destinazione dei benefici, sia perché il Fondo è alimentato non soltanto dalla maggiorazione, ma anche dalle altre entrate indicate al comma 2, provenienti da soggetti pubblici e privati.

Il comma 1 dell'art. 45 prevede infatti soltanto che le entrate provenienti dalla maggiorazione siano integralmente destinate ad alimentare il Fondo, ma nulla dispone in ordine ad un vincolo in favore di alcuni soltanto dei beneficiari delle agevolazioni indicati al comma 2.

6. Quanto alla ratio della disposizione, non si ritiene di alcun ostacolo all'estensione la circostanza – sottolineata dalla difesa erariale – secondo cui il beneficio sarebbe concesso non come forma di compensazione del danno ambientale arrecato alle popolazioni residenti nelle regioni ospitanti gli impianti, rientrando nella competenza legislativa statale esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost, ma come ristoro del consumo energetico, attinente alla materia energetica di competenza legislativa concorrente.

Pur in assenza di una chiara indicazione legislativa a riguardo (comunque non desumibile, come vorrebbero gli appellanti, da fonti legislative diverse, quali il Codice dell'ambiente, data la specialità della materia considerata), occorre constatare che tanto l'attività estrattiva di idrocarburi liquidi e gassosi quanto l'attività di rigassificazione sono destinate a soddisfare le necessità di approvvigionamento di energia a vantaggio dell'intera collettività, con la conseguenza che non appare irrazionale il riconoscimento del ristoro in favore delle popolazioni di entrambe le categorie.

7. Non si ritiene, poi, di condividere la limitazione degli effetti del decreto, adottato ai sensi del comma 5 dell'art. 45, sol perché detta disposizione indica, quale criterio per la destinazione del Fondo alle iniziative a favore dei residenti di ciascuna regione interessata, il calcolo del beneficio in proporzione alle "produzioni" ivi ottenute.

Secondo la difesa erariale le produzioni sarebbero riferibili esclusivamente alle attività di cui al decreto legislativo n. 625/1996 ossia di coltivazione di idrocarburi.

L'argomento è privo di pregio.

8. La circostanza che nella legge di settore, di attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, si parli di "produzioni" ottenute, sulle quali calcolare il valore dell'aliquota da versare da parte del titolare della concessione ai sensi dell'art. 19, comma 1, non costituisce motivo sufficiente per considerare il calcolo di cui al comma 5 dell'art. 45 limitato alle sole imprese di estrazione di idrocarburi, potendosi estendere il concetto di produzione dai beni (idrocarburi) ai servizi (trasporto), con ciò comprendendo anche le imprese che svolgono attività di rigassificazione. Peraltro, manca nel decreto legislativo n. 625/1996 una definizione del termine "produzioni" così come intesa dalle amministrazioni appellanti, mentre l'ambito limitato della materia disciplinata dal decreto (che riguarda solo le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi ed ai cui soli fini valgono le definizioni ivi contenute) impedisce di prenderlo a riferimento per interpretare altri fonti legislative, quali l'art. 45 della legge n.99 del 2009, regolanti materie ed ambiti più ampi.

9. Irrilevante, ai fini considerati, sembra poi il diverso regime (royalties, ai sensi dell'art. 19 d. lgs. n. 625/1996 o tariffazione, secondo quanto disposto dalla Deliberazione dell'autorità per l'energia elettrica ed il gas del 7 luglio 2008 ARG/gas 92/08) cui sono sottoposte le imprese operanti nel settore dell'energia, posto che la finalità del bonus, pur se in ipotesi intesa anche come ristoro del consumo energetico, non dipende dal tipo di corrispettivo versato.

10. Da respingere è anche l'ultimo motivo di ricorso, con il quale si sostiene la necessità, per rendere integralmente operativo il comma 2 dell'art. 45, del reperimento di idonee risorse similmente a quanto previsto al comma 1 del medesimo articolo.

L'argomento tende a considerare che l'originaria copertura finanziaria prevista per il bonus in favore dei soli residenti nelle regioni ospitanti impianti di estrazione non possa aver subito modifiche per effetto dell'estensione dell'agevolazione anche in favore dei residenti nelle regioni, come il Veneto, su cui sono insediati impianti di rigassificazione, così pervenendo alla conclusione che la norma sarebbe, per questa parte, inoperante o emanata in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81 della Costituzione.

Compito dell'interprete è, evidentemente, quello di privilegiare un'interpretazione costituzionalmente orientata che, nella specie, risulta assicurata dalla estensione della copertura finanziaria già prevista solo per alcuni alla totalità degli interventi stabiliti dalla disposizione, nel testo approvato in via definitiva.

Peraltro, la tesi secondo cui, per il principio di territorialità, le risorse ottenute dalla maggiorazione delle aliquote dal 7 al 10 per cento in ciascuna regione sarebbero sottoposte ad un vincolo di destinazione in favore dei residenti della medesima regione, oltre che non essere suffragata da alcuna disposizione della legge n. 99/2009, è smentita dalla circostanza che l'art. 19, comma 1 d. lgs. n. 625/1996, comunque applicabile rispetto alla percentuale del 7 per cento, non prevede alcun vincolo di destinazione delle risorse, per la parte versata allo Stato. Similmente deve ritenersi non in contrasto con il principio di territorialità che un'ulteriore percentuale del 3 per cento sia destinata ad un Fondo statale, sebbene utilizzato per agevolazioni in favore delle popolazioni di alcune soltanto delle regioni italiane, in ragione di particolari esigenze meritevoli di uno speciale beneficio.

11. Conclusivamente, l'appello deve essere respinto.

12. La novità della materia e le difficoltà interpretative dell'art. 45 l. n. 99/2009 giustificano, tuttavia, la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Spese compensate .

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Marzio Branca, Presidente FF

Nicola Russo, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere, Estensore

Giulio Veltri, Consigliere