

Sentenza 12/05/2011 n. 165

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Giudizio:legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: articoli 117, terzo comma, 118, 120 Cost. ed il principio di leale collaborazione.

Ricorrente:Regione Toscana, provincia Autonoma di Trento, Regione Puglia

Oggetto :art. 1, comma 1, del decreto legge 8 luglio 2010, n. 105(Misure urgenti in materia di energia), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 129/2010.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale art. 1, comma 1, del decreto legge 8 luglio 2010, n. 105(Misure urgenti in materia di energia), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 129/2010, nella parte in cui introduce il **comma 2 dell'articolo 4 del d.l.78/2009**, convertito nella legge 102/2009, limitatamente alle parole "Ciascun commissario, sentiti gli enti locali interessati, emana gli atti ed i provvedimenti, nonché cura tutte le attività, di competenza delle amministrazioni pubbliche che non abbiano rispettato i termini previsti dalla legge o quelli più brevi, comunque non inferiori alla metà, eventualmente fissati in deroga dallo stesso commissario, occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie."
- 2) illegittimità costituzionale art. 1, comma 1, del decreto legge 8 luglio 2010, n. 105(Misure urgenti in materia di energia), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 129/2010, nella parte in cui introduce il **comma 4 dell'articolo 4 del d.l. 78/2009**, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 102 del 2009.
- 3) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1 del d.l. 105 del 2010, convertito in legge 129 /2010, nella parte in cui introduce il **comma 3 dell'articolo 4 del d.l.78/2009**,convertito in legge 102/2009, promosse dalla Regione Toscana, dalla Provincia autonoma di Trento e di Bolzano e dalla Regione Puglia, per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, nonché di norme contenute negli statuti speciali.

Estensore nota: Maria Cristina Mangieri

La disposizione censurata, nel testo risultante dalla conversione del decreto in legge, stabilisce :

“A seguito ed in esecuzione della sentenza della Corte costituzionale 17 giugno 2010, n. 215, i primi quattro commi dell'articolo 4 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sono sostituiti dai seguenti:

- “1. Su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per la semplificazione normativa, il Consiglio dei Ministri individua, d’intesa con le regioni e le province autonome interessate, gli interventi urgenti ed indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell’energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale, anche in relazione alla possibile insorgenza di situazioni di emergenza, ovvero per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico, e che devono pertanto essere effettuati con mezzi e poteri straordinari.
2. Gli interventi di cui al comma 1 sono realizzati in regime di cooperazione funzionale ed organizzativa tra commissari straordinari del Governo, nominati ai sensi del comma 3, e le regioni e province autonome interessate. Con le intese di cui al comma 1, sono definiti i criteri per l’esercizio della cooperazione funzionale ed organizzativa tra commissari straordinari, regioni e province autonome per l’esercizio dei compiti di cui al presente articolo; tali criteri possono contemplare anche il coinvolgimento di soggetti privati nell’attuazione degli interventi e nel relativo finanziamento, purché ne siano assicurate l’effettività e l’entità. **Ciascun commissario, sentiti gli enti locali interessati, emana gli atti e i provvedimenti, nonché cura tutte le attività, di competenza delle amministrazioni pubbliche che non abbiano rispettato i termini previsti dalla legge o quelli più brevi, comunque non inferiori alla metà, eventualmente fissati in deroga dallo stesso commissario, occorrenti all’autorizzazione e all’effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie.**
3. Per la realizzazione degli interventi ai sensi del comma 2, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono nominati uno o più commissari straordinari del Governo. Il medesimo decreto determina i compiti del commissario e i poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti. Lo stesso decreto, senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, individua altresì le dotazioni di mezzi e di personale, nonché le strutture anche di concessionari di cui può avvalersi il commissario, cui si applica l’articolo 2-quinquies del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 2010, n. 41, anche ai fini dei relativi oneri. L’incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Le nomine di cui al presente comma sono considerate a ogni effetto cariche presso istituzioni che svolgono compiti di alta amministrazione e del conferimento dell’incarico è data notizia nella Gazzetta Ufficiale.
4. In caso di mancato raggiungimento dell’intesa di cui al comma 1, decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata per il raggiungimento dell’intesa, il Governo può individuare gli interventi di cui al comma 1, dichiararne l’urgenza e l’indifferibilità nonché definire i criteri di cui al secondo periodo del comma 2, anche a prescindere dall’intesa, con

deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri cui sia stato invitato a partecipare il Presidente della regione o della provincia autonoma interessata. In tal caso il commissario del Governo, nominato con le procedure di cui al comma 3, dà impulso agli interventi, se indispensabile, avvalendosi, oltre che delle procedure di cui al terzo periodo del comma 2, di:

- a) poteri straordinari di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 20, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2;
- b) mezzi e risorse finanziarie pubbliche già previste a legislazione vigente; in ogni caso l'apporto finanziario dei soggetti privati deve essere proporzionato alle risorse pubbliche utilizzate"».

Le disposizioni impugnate intervengono nella materia della produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, anche sulla base di quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 215 del 2010, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del precedente testo dell'articolo 4, commi 1, 2, 3 e 4 del d.l. 78 del 2009.

In particolare la Regione Toscana ricorda che tale materia è di competenza concorrente e che quindi lo Stato può allocare a sé la titolarità di funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 118 Cost., dettando pure la relativa disciplina legislativa, soltanto in presenza di un'intesa con le Regioni per salvaguardare le loro competenze, per cui la nuova stesura dell'articolo 4, risulta ancora più lesiva delle competenze regionali rispetto a quella originaria, già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale.

In particolare è contestata la previsione del comma 3 secondo cui i compiti del commissario straordinario del Governo sono stabiliti con il decreto di nomina dello stesso commissario. In questo modo il Governo sarebbe autorizzato a predeterminare, in via unilaterale, i compiti del commissario, e dunque, almeno in parte, i contenuti dell'intesa con le ragioni interessate, svuotando così di fatto, l'intesa medesima, violando così gli articoli 117, 118, Cost ed il principio di leale collaborazione.

La ricorrente impugna anche il comma 4 dell'articolo 4, sempre in riferimento agli stessi parametri, perché la norma consente al Governo, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro 30 giorni, un'azione unilaterale; in proposito la ricorrente richiama anche la sentenza della Corte 6 del 2004, che in materia di energia, riconosce all'intesa la natura "forte".

La ricorrente contesta anche la previsione secondo la quale, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, l'azione del Commissario si svolge in base alle procedure previste dal terzo periodo del comma 2, cioè consentendo un'azione governativa unilaterale, senza alcun coinvolgimento delle Regioni.

Infine la ricorrente impugna il nuovo comma 4 dell'articolo 4 per violazione dell'articolo 120 Cost., in quanto sarebbe previsto un potere sostitutivo del Governo al di fuori di quanto consentito dall'articolo 120 stesso.

La Provincia autonoma di Trento ha prospettato questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3, e 4 dell'articolo 4 del d.l. 78 del 2009, per

violazione di norme statutarie e delle relative norme di attuazione in materia di energia.

Infine la Regione Puglia ha prospettato questioni di legittimità costituzionale dei nuovi commi dell'articolo 4 del d.l. 78 del 2009, per violazione degli articoli 70, 76, 77, 117, 118, 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

I giudizi sono stati riuniti in ragione dell'identità delle norme impugnate e delle interconnessioni fra le questioni.

La Corte, quanto ai parametri statuari invocati dalla Provincia autonoma di Trento, deduce come nessuno degli ambiti materiali richiamati sia strettamente inerente all'energia, in quanto si tratta di campi con incidenza indiretta in tale materia. La provincia autonoma può dunque rivendicare una competenza concorrente in materia di energia identica a quella delle regioni ad autonomia ordinaria ed alla Provincia si estende, in quanto più favorevole e più ampia, la stessa disciplina di cui agli articoli 117 e 118 Cost.

Di conseguenza non si pone un problema di autonoma violazione delle norme statutarie.

Secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 2, primo periodo, del d.l. 78 /2009 non è fondata, perché la Corte, già con sentenza 215 del 2010, ha precisato che non può escludersi l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni legislative ed amministrative concernenti la realizzazione degli interventi, né deve essere valutata la proporzionalità, e nel caso in oggetto, proprio la rilevanza strategica degli stessi, giustifica un intervento unitario e coordinato.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 2, terzo periodo, risulta invece fondata, in quanto la norma introduce un potere sostitutivo dello Stato al di fuori dei casi previsti dall'articolo 120 Cost. e dall'articolo 8 della legge 131/2003 (La Loggia). La norma censurata non contempla né i presupposti sostanziali di cui all'articolo 120 Cost., né le procedure previste dall'articolo 8 legge 131/2001.

Si ricorda poi che la Corte, (sentenza 383 del 2005), ha escluso che il potere sostitutivo possa essere previsto nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative, a seguito di attrazione in sussidiarietà, dovendosi ritenere che la leale collaborazione di cui all'articolo 118, non possa essere sostituita da un atto unilaterale dello Stato.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità denunciati.

Secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'articolo 4 del d.l. 78/2009, non è fondata in quanto i Commissari del governo sono organi statali e dunque la relativa disciplina è competenza dello Stato (art. 11 legge 400/1988), non risultando ciò lesivo delle competenze regionali.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 4 del d.l. 78/2009 è fondata.

Nella norma censurata è previsto un potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, esercitabile «decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata».

La Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (ex plurimis, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004). La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011).

La norma impugnata configura una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell'intesa da parte dello Stato, ritenute dalla giurisprudenza di questa Corte come inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, particolarmente in rilievo nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà. Non è prevista infatti alcuna articolazione procedurale, che possa consentire un superamento concordato del dissenso. L'intervento unilaterale dello Stato non si presenta quindi come l'ipotesi estrema, ma è previsto come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, in relazione al quale, peraltro, è fissato un termine molto ristretto ed incerto per l'effettivo svolgimento delle attività rivolte al fine dell'accordo («trenta giorni dalla convocazione del primo incontro»).