

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **215/2010** (ECLI:IT:COST:2010:215)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **MAZZELLA**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **09/06/2010**

Deposito del **17/06/2010**; Pubblicazione in G. U. **23/06/2010**

Norme impugnate: Art. 4, c. 1°, 2°, 3° e 4°, del decreto legge 01/07/2009, n. 78, convertito con modificazioni in legge 03/08/2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, c. 1°, lett. a), del decreto legge 03/08/2009, n. 103, convertito con modificazioni in legge 03/10/2009, n. 141.

Massime: **34748 34749 34750**

Atti decisi: **ric. 79, 80, 84 e 88/2009**

SENTENZA N. 215

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 1°

luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, promossi dalla Regione Umbria, dalla Provincia autonoma di Trento e dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna con ricorsi notificati il 3 e il 2 ottobre 2009, depositati in cancelleria il 7, l'8 e il 13 ottobre 2009, rispettivamente iscritti ai nn. 79, 80, 84 e 88 del registro ricorsi 2009.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento della TERNA, Rete elettrica nazionale s.p.a.;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Rosaria Russo Valentini e Giandomenico Falcon per la Regione Emilia Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Umbria, per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Umbria ha promosso, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, secondo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141 (R.R. n. 79 del 2009).

1.1. - La ricorrente premette che il predetto art. 4 concerne interventi urgenti per le reti dell'energia. Esso, al comma 1, dispone che il Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, «individua gli interventi relativi alla trasmissione ed alla distribuzione dell'energia, nonché, d'intesa con le Regioni e le province autonome interessate, gli interventi relativi alla produzione dell'energia, da realizzare con capitale prevalentemente o interamente privato, per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico e che devono essere effettuati con mezzi e poteri straordinari».

Per la realizzazione dei predetti interventi e con le medesime modalità, il comma 2 prevede la nomina, con deliberazione del Consiglio dei ministri, di uno o più Commissari straordinari del Governo ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri).

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, avvalendosi ove necessario dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 20, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185» (comma 3, come modificato dal d.l. n. 103 del 2009, convertito dalla legge n. 141 del 2009).

Con i provvedimenti di cui al comma 1 «sono altresì individuati le strutture di cui si avvale il Commissario straordinario, senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, nonché i poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti» (comma 4).

1.2. - La ricorrente pur non contestando che, nelle circostanze indicate dalla norma, l'individuazione degli interventi urgenti relativi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia sia fatta a livello centrale, ricorda come questa Corte abbia sottolineato che la «chiamata in sussidiarietà» di funzioni statali in materie di competenza regionale può giustificarsi solo qualora la legislazione statale «detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e [...] risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine»; inoltre, «essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di Governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate agli organi centrali» (sentenza n. 6 del 2004).

Ad avviso della Regione Umbria, la disciplina dell'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009 non è pertinente (perché gli imprecisati interventi per i quali sussisterebbero «particolari ragioni di urgenza» devono essere realizzati «con capitale prevalentemente o interamente privato» e pertanto la legge non è idonea a regolare interventi realmente urgenti, poiché la disponibilità del capitale privato è per definizione non garantita), né proporzionata, non essendovi ragioni per attrarre al centro, oltre all'individuazione degli interventi, anche la loro realizzazione.

Il legislatore statale avrebbe potuto realizzare l'obiettivo dell'accelerazione degli interventi di competenza regionale riducendo i termini o semplificando in altro modo i procedimenti, nell'esercizio della sua potestà legislativa di principio. Né lo strumento dei commissari è previsto per compiere atti urgenti di competenza di altre amministrazioni.

La difesa regionale aggiunge che il principio di sussidiarietà ha già operato nella materia dell'energia, considerato che l'art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), e la legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), attribuiscono ad organi statali alcune funzioni amministrative, in base ad esigenze di esercizio unitario.

Secondo la Regione Umbria, pertanto, l'art. 4, commi 2, 3 e 4, del d.l. n. 78 del 2009, prevedendo poteri amministrativi statali in materie di competenza regionale (energia e governo del territorio), violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, commi primo e secondo, della Costituzione.

1.3. - In via subordinata, la ricorrente deduce che l'art. 4, comma 3, del d.l. n. 78 del 2009, attribuendo al commissario straordinario del Governo i poteri di sostituzione e di deroga di cui all'art. 20, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e quello di fissare, per l'espletamento delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni, termini inferiori rispetto a quelli previsti dalle leggi, violerebbe comunque i predetti parametri costituzionali.

Infatti, quanto ai poteri sostitutivi, ad avviso della difesa regionale non è costituzionalmente ammissibile che presunte ragioni di urgenza legittimino il conferimento ad un commissario del potere di «espropriare» le competenze amministrative spettanti alle Regioni e agli enti locali in materia di energia, governo del territorio e tutela della salute, né che il commissario possa derogare ad ogni norma, comprese quelle regionali che regolano la valutazione di impatto ambientale e quelle poste a difesa della salute dei cittadini; inoltre, la previsione di tali poteri sostitutivi non risponderebbe ai requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (precisamente, non sussiste la competenza di un organo politico, non si tratta di atti obbligatori e non sono stabilite garanzie procedurali per le Regioni).

Il potere di riduzione dei termini, invece, incide potenzialmente sulla normativa regionale e pregiudica la possibilità di esercizio della funzione amministrativa regionale o degli enti locali, mettendo a repentaglio gli interessi all'ordinato sviluppo del territorio, all'ambiente e alla salute tutelati dalle leggi regionali in materia di energia e di urbanistica.

1.4. - La Regione Umbria afferma, poi, che l'art. 4, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 78 del 2009, nella parte in cui non prevede l'intesa della Regione interessata per l'atto di individuazione degli interventi relativi alla trasmissione ed alla distribuzione dell'energia (comma 1), per l'atto di nomina dei commissari (comma 2) e per gli atti adottati dai commissari (comma 3), viola gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. e il principio di leale collaborazione, i quali richiedono un forte coinvolgimento della Regione quando, come nella specie, lo Stato attragga a sé funzioni amministrative attinenti a materie di competenza regionale.

Infatti, il comma 1 del menzionato art. 4 richiede l'intesa solamente per l'individuazione degli interventi di produzione dell'energia, non anche per quelli di trasmissione e di distribuzione. Ad avviso della Regione, tale differenziazione non è giustificata, né la lacuna potrebbe essere corretta in sede interpretativa, stante la chiarezza del testo della norma.

Il comma 2 prevede che per la realizzazione dei predetti interventi e con le medesime modalità si provvede alla nomina, con deliberazione del Consiglio dei ministri, di uno o più commissari straordinari del Governo. Anche in questo caso, secondo la difesa regionale, dovrebbe ugualmente valere il principio dell'intesa, che invece è richiesto, attraverso il rinvio al comma 1, per le sole opere di produzione dell'energia; ne conseguirebbe l'illegittimità del comma 2 per non aver previsto l'intesa anche sulla nomina di commissari statali in relazione alle opere di trasmissione e di distribuzione dell'energia.

Anche l'art. 4, comma 3, del d.l. n. 78 del 2009, ad avviso della ricorrente, sarebbe illegittimo, perché non stabilisce che i provvedimenti relativi all'autorizzazione e alla realizzazione degli interventi vengano assunti d'intesa con la Regione interessata.

La Regione Umbria richiama, poi, la giurisprudenza di questa Corte che ha sancito la necessità dell'intesa con la Regione interessata per la localizzazione e la realizzazione di opere gestite da organi centrali in virtù del principio di sussidiarietà (sentenze n. 303 del 2003, n. 6 del 2004, n. 62 e n. 383 del 2005).

Infine, la ricorrente segnala che anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel parere del 29 luglio 2009, aveva chiesto il ripristino del testo originario del d.l. n. 78 del 2009 che prevedeva l'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate per l'individuazione, non solo degli interventi relativi alla produzione dell'energia, ma anche di quelli relativi alla trasmissione e alla distribuzione dell'energia.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio e chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato nel merito.

Il resistente afferma che l'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009 mira a superare situazioni di stallo che si possono verificare con riferimento ad impianti privati di produzione di energia (già realizzati o in corso di realizzazione), sui quali le competenze della Regione e degli enti locali già si sono espresse e per i quali si presentino difficoltà per la piena utilizzazione del prodotto nella rete nazionale, ovvero con riferimento all'individuazione di nuovi insediamenti necessari per risolvere deficit strutturali di energia riscontrabili in importanti aree del Paese.

Esso, dunque, si applica solamente in circostanze di particolare urgenza che richiedono il ricorso a mezzi e poteri straordinari al fine di tutelare in modo unitario gli interessi dell'intera

collettività nazionale.

La difesa erariale aggiunge che la chiamata in sussidiarietà prevista dalla norma impugnata è ragionevole e proporzionata.

Infatti, assodato (come riconosciuto dalla stessa ricorrente) che le circostanze di urgenza giustificano l'individuazione, da parte dello Stato, degli interventi da compiere, sarebbe semmai irragionevole che la fase esecutiva, che è quella che determina l'effettivo soddisfacimento delle esigenze unitarie che giustificano l'intervento statale, non fosse anch'essa attratta in capo allo Stato.

Irrilevante sarebbe, poi, la forma, pubblica o privata, dell'intervento da realizzare, decisiva essendo invece la finalità pubblicistica che si intende celermente perseguire.

Quanto alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, la difesa erariale afferma che, nel caso di specie, esso è stato attuato nei limiti della ragionevole essenzialità e, cioè, per gli interventi di nuove produzioni, con l'intesa con la Regione interessata e, in tutti i casi, con la partecipazione agli enti locali.

La differenziazione della disciplina degli interventi urgenti relativi alla trasmissione e alla distribuzione, da un lato, e quelli relativi alla produzione dell'energia, dall'altro, è il frutto di una consapevole scelta del legislatore, basata sulla constatazione che situazioni critiche in tema di trasporto e distribuzione presuppongono necessariamente una preventiva positiva valutazione della Regione sull'attività di produzione e mirano a superare difficoltà e gelosie locali in ordine alla fruizione di un bene già esistente che una non razionale distribuzione potrebbe disperdere.

Inoltre l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come gli interventi in materia di trasporto e distribuzione di energia siano caratterizzati da un interesse strategico statale più marcato rispetto a quelli inerenti la produzione. Infatti il servizio di trasporto e trasformazione dell'energia elettrica sulla rete nazionale ha la funzione di connettere i centri di produzione nazionali e transazionali, al fine di ottimizzare la produzione.

3. - La Provincia autonoma di Trento ha promosso, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, secondo e terzo comma, Cost., agli artt. 8, numeri 5, 6, 17, 19 e 22, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), questioni di legittimità costituzionale - tra l'altro - dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del medesimo d.l. n. 78 del 2009 (R.R. n. 80 del 2009) di cui al precedente ricorso.

3.1. - La ricorrente premette che le disposizioni impugunate attengono alla materia «energia», nella quale essa ha potestà legislativa ed amministrativa in virtù del d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), che, in attuazione delle norme statutarie che attribuiscono potestà primaria alla Provincia di Trento nelle materie dell'«urbanistica», della «tutela del paesaggio», dei «lavori pubblici di interesse provinciale», della «assunzione diretta di servizi pubblici» e della «espropriazione per pubblica utilità (art. 8, nn. 5, 6, 17, 19 e 22 dello statuto di autonomia speciale), ha aggiunto l'art. 01 nel d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia).

Inoltre, l'art. 14, primo comma, dello statuto di speciale autonomia prevede il parere obbligatorio della Provincia per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale e l'art. 9 del d.P.R. n. 235 del 1977 precisa che quanto disposto da tale art. 14 si applica «per quanto concerne il territorio delle province autonome» a tutto ciò che riguarda «lo sviluppo della rete di trasmissione nazionale».

In particolare, l'art. 01 del d.P.R. n. 235 del 1977 trasferisce alle Province autonome «le funzioni in materia di energia esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, salvo quanto previsto dal comma 3» (comma 1); ed il comma 2 precisa che le funzioni relative alla materia «energia» di cui al comma 1 «concernono le attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia».

Allo Stato il citato art. 01, comma 3, lettera c), riserva solamente «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti convenzionali di potenza superiore a 300 MW termici nonché le reti per il trasporto dell'energia elettrica costituenti la rete di trasmissione nazionale con tensione superiore a 150 KV, l'emanazione delle relative norme tecniche e le reti di livello nazionale di gasdotti con pressione di esercizio superiore a 40 bar e oleodotti». Anche in relazione a tali compiti, comunque, l'art. 01, comma 4, prevede il parere obbligatorio della Provincia, ai sensi dell'art. 14, primo comma, dello statuto di speciale autonomia.

Infine, la ricorrente ricorda che, in base agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., le Regioni ordinarie hanno potestà legislativa concorrente e potere di allocare le funzioni amministrative in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

3.2. - La Provincia autonoma di Trento sostiene che, se l'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009 dovesse essere inteso come riferito a tutti gli impianti e a tutte le reti (e cioè anche a quelli che l'art. 01 del d.P.R. n. 235 del 1977 attribuisce alla competenza provinciale), violerebbe sia gli artt. 8, numeri 5, 6, 17, 19 e 22, e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, sia l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale esclude che la legge possa attribuire agli organi statali - nelle materie di competenza propria delle Province autonome - funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

3.3. - Ad avviso della ricorrente l'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009 sarebbe illegittimo anche se inteso come riferito esclusivamente alle opere diverse da quelle trasferite alla competenza della Provincia di Trento.

Infatti, pur restando ferma la necessità del parere della Provincia per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale prevista dall'art. 14 del d.P.R. n. 670 del 1972 (previsione che - in virtù dell'art. 9 del d.P.R. n. 235 del 1977 - si applica anche allo sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia), la norma impugnata attribuirebbe inammissibilmente compiti amministrativi ad organi statali in materia oggetto di competenza concorrente, senza prevedere un forte coinvolgimento della Provincia.

Al riguardo la ricorrente svolge considerazioni analoghe a quelle contenute nel ricorso proposto alla Regione Umbria (v., supra, n. 1.4).

4. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito e chiede che il ricorso sia respinto.

La difesa del Governo afferma che le disposizioni impugnate prevedono, in materia di produzione di energia, il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome interessate

attraverso lo strumento dell'intesa. Invece il trasporto e la distribuzione dell'energia avvengono in un quadro di riferimento che richiederebbe necessariamente una valutazione d'insieme che solamente la visione unitaria dello Stato sarebbe in condizione di garantire.

Coerente con tale competenza statale sarebbe la nomina dei commissari di cui all'art. 4, comma 2, del d.l. n. 78 del 2009, mentre il rispetto dei principi di leale collaborazione è garantito dalla necessità (prevista dal successivo comma 3) di sentire gli enti locali interessati. Infine, del tutto legittimamente il comma 4 dello stesso art. 4 disciplinerebbe l'ufficio del commissario, che è un organo dello Stato.

5. - Anche la Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale - tra l'altro - dell'art. 4, comma 1, del medesimo d.l. n. 78 del 2009 di cui ai precedenti ricorsi (R.R. n. 84 del 2009).

La ricorrente espone che l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 78 del 2009, nella sua versione originaria era conforme a Costituzione, poiché prevedeva la necessità dell'intesa con la Regione interessata, per l'individuazione, non solo degli interventi in tema di produzione dell'energia, ma anche di quelli relativi al trasporto e alla distribuzione dell'energia.

Invece, per questa seconda categoria di interventi, la necessità dell'intesa è stata eliminata in sede di conversione in legge e tale testo della norma è stato riprodotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), del d.l. n. 103 del 2009.

Ciò determinerebbe la lesione delle competenze regionali in materia di trasporto e distribuzione dell'energia, poiché lo Stato ha assunto la titolarità di funzioni amministrative che in tale materia spetterebbero alle Regioni, senza prevedere la necessità di una intesa forte, così come richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (in proposito, la ricorrente cita le sentenze n. 303 del 2003, n. 6 del 2004 e n. 383 del 2005).

6. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito e chiede che il ricorso sia respinto.

Il resistente afferma che il legislatore non ha previsto la necessità dell'intesa per gli interventi in materia di trasporto e distribuzione dell'energia perché questi sono caratterizzati da un preminente interesse strategico ai fini dello sviluppo economico, della produzione industriale e della fornitura dei servizi pubblici essenziali sull'intero territorio nazionale e pertanto legittimamente ha ritenuto che, in una situazione di particolare urgenza, il coinvolgimento delle singole Regioni interessate potesse avvenire esclusivamente in materia di produzione dell'energia.

7. - Anche la Regione Emilia-Romagna ha promosso, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché per violazione del principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del d.l. n. 78 del 2009 (R.R. n. 88 del 2009), svolgendo considerazioni analoghe a quelle esposte nel ricorso della Regione Umbria e riportate supra, sub numeri da 1.1. a 1.4).

8. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito e chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato nel merito, sulla base degli stessi argomenti svolti nell'atto di costituzione nel giudizio promosso dalla Regione Umbria (v., supra, sub n. 2).

9. - In tutti i giudizi è intervenuta la TERNA - Rete Elettrica Nazionale s.p.a., la quale chiede che i ricorsi siano respinti.

10. - Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato memorie.

10.1. – La Regione Umbria premette che l'art. 2-quinquies del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3 (Misure urgenti per garantire la sicurezza di approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori), inserito dalla legge di conversione 22 marzo 2010, n. 41, a norma del quale ai commissari straordinari di cui all'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009 non si applicano le previsioni dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988, non incide sulla materia del contendere nel presente giudizio.

Eccepisce, inoltre, l'inammissibilità dell'intervento della TERNA s.p.a.

Nel merito, la Regione Umbria contesta le argomentazioni svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri, affermando che le situazioni indicate dall'Avvocatura generale dello Stato a fondamento della norma impugnata non valgono a giustificare la chiamata in sussidiarietà per la realizzazione degli interventi contemplati dalla norma medesima; aggiunge che le disposizioni censurate non sono neppure idonee a garantire interventi effettivamente urgenti, poiché questi devono essere realizzati con prevalente capitale privato.

La Regione ribadisce, quindi, che l'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009 viola il principio di leale collaborazione e che esso è illegittimo anche perché attribuisce ai commissari poteri troppo ampi.

Nega, infine, che gli interventi previsti dalla norma impugnata si riferiscano a strutture la cui realizzazione sarebbe già stata concertata con le Regioni e che le situazioni di urgenza che li giustificerebbero dipendano da obblighi internazionali assunti dall'Italia.

10.2. – La Provincia autonoma di Trento, nella propria memoria, svolge considerazioni analoghe a quelle contenute nella memoria della Regione Umbria.

10.3. – La Regione Emilia-Romagna, a sua volta, contesta le argomentazioni svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla TERNA s.p.a. ed afferma che la normativa impugnata sarebbe illegittima anche perché i poteri attribuiti ai commissari sono eccessivamente ampi, né essi sono limitati agli impianti per i quali sia in corso un procedimento autorizzativo che necessiti di un intervento sollecitatorio ovvero a quelli la cui realizzazione sarebbe stata già concertata con le Regioni.

Ad avviso della difesa regionale, il principio di leale collaborazione sarebbe leso per non essere state previste forme di collaborazione Stato-Regione in relazione agli interventi di trasmissione e distribuzione dell'energia. Né l'asserito più marcato interesse strategico statale nei confronti di questi interventi rispetto a quelli inerenti la produzione dell'energia giustificerebbe l'attrazione della materia de qua nella sfera di competenza esclusiva dello Stato.

La Regione, infine, contesta che lo Stato avesse titolo ad emanare le norme censurate in ragione della propria competenza legislativa in materia di rapporti con l'unione europea, di ambiente e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Infatti le norme in questione rientrano nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», oggetto di competenza legislativa concorrente. Conseguentemente, la necessità di adeguamento alla normativa europea di far fronte ai ritardi accumulati dal nostro Paese è inconferente e insufficiente a legittimare i contenuti concretamente adottati dal legislatore statale, in ragione, sia della violazione del principio di leale collaborazione, sia della mancanza di un riscontro positivo delle asserite ragioni di urgenza (stante anche la mancata previsione di forme certe e pubbliche di finanziamento per la realizzazione degli interventi che si ritengono necessari).

1. - Le Regioni Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del d.l. anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, agli artt. 8, numeri 5, 6, 17, 19 e 22, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ed al principio di leale collaborazione.

La Provincia autonoma di Trento e la Regione Toscana hanno promosso, con i medesimi ricorsi, anche questioni di legittimità costituzionale di altre disposizioni del medesimo d.l. n. 78 del 2009, per le quali si è proceduto a separati giudizi.

1.1. - L'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 103 del 2009, prevede che il Consiglio dei ministri può individuare interventi relativi alla produzione, al trasporto ed alla distribuzione dell'energia, da realizzare con capitale prevalentemente o interamente privato, per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico e che devono essere effettuati con mezzi e poteri straordinari (comma 1); la disposizione richiede la necessità dell'intesa con la Regione solo per l'individuazione degli interventi relativi alla produzione e non anche per quelli concernenti il trasporto e la distribuzione.

Il Consiglio dei ministri nomina, con la stessa procedura di cui al comma 1, uno o più Commissari straordinari per la realizzazione di tali interventi (comma 2).

Il Commissario straordinario può fissare, per l'attività occorrente per l'autorizzazione e l'esecuzione degli interventi in questione, termini più brevi rispetto a quelli ordinariamente previsti; inoltre, in tutti i casi in cui le amministrazioni non rispettino tali termini (quelli ordinari ovvero quelli da lui abbreviati), può sostituirsi alle amministrazioni medesime nel compimento di tutta l'attività che sarebbe di loro competenza (comma 3).

Con i provvedimenti di cui al comma 1 sono altresì individuati le strutture di cui si avvale il Commissario straordinario, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, nonché i poteri di controllo e di vigilanza del Ministro per la semplificazione normativa e degli altri Ministri competenti (comma 4).

1.2. - Ad avviso delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento, premesso che la norma censurata deve essere ricondotta alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», non sussisterebbero le ragioni giustificatrici della chiamata in sussidiarietà in capo ad organismi statali disposta dalla norma denunciata.

Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento sostengono anzitutto che la chiamata in sussidiarietà del potere di individuare e realizzare interventi relativi alla produzione, alla trasmissione ed alla distribuzione dell'energia è stata attuata dall'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del d.l. n. 78 del 2009 con una normativa non pertinente (perché gli interventi per i quali sussisterebbero «particolari ragioni di urgenza» devono essere realizzati «con capitale prevalentemente o interamente privato» e, pertanto, la legge non sarebbe idonea a regolare interventi realmente urgenti, la disponibilità del capitale privato

essendo per definizione non garantita), né proporzionata, perché non ci sono ragioni per attrarre al centro, oltre all'individuazione degli interventi, anche la loro realizzazione.

Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna deducono, in via subordinata, che, in ogni caso, i poteri attribuiti ai Commissari sarebbero troppo ampi.

Infine, tutte le ricorrenti sostengono che, ammesso che sussista l'esigenza accentratrice, la norma sarebbe illegittima nella parte in cui prevede l'intesa con le Regioni solo per gli interventi relativi alla produzione e non anche per quelli relativi al trasporto ed alla distribuzione dell'energia.

Risulterebbero pertanto violati, per le Regioni ricorrenti, gli artt. 117 e 118 Cost. e, per la Provincia di Trento, anche le norme statutarie in materia di «energia» (artt. 8, numeri 5, 6, 17, 19 e 22, e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, e art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992).

2. - Stante la loro connessione oggettiva, i quattro ricorsi devono essere riuniti ai fini di un'unica pronuncia.

3. - Nei giudizi di costituzionalità è intervenuta la TERNA s.p.a., gestore della rete elettrica nazionale.

Tale intervento è inammissibile, perché, come costantemente affermato da questa Corte, i giudizi di costituzionalità in via principale si svolgono solamente fra i soggetti titolari di potestà legislativa, con esclusione di qualsiasi altro soggetto.

4. - La questione è fondata.

In considerazione del fatto che si verte in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, non può in astratto contestarsi che l'individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello centrale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. In concreto, però, quando un simile spostamento di competenze è motivato con l'urgenza che si ritiene necessaria nell'esecuzione delle opere, esso dev'essere confortato da valide e convincenti argomentazioni.

Ora, è agevole osservare che, trattandosi di iniziative di rilievo strategico, ogni motivo d'urgenza dovrebbe comportare l'assunzione diretta, da parte dello Stato, della realizzazione delle opere medesime.

Invece la disposizione impugnata stabilisce che gli interventi da essa previsti debbano essere realizzati con capitale interamente o prevalentemente privato, che per sua natura è aleatorio, sia quanto all'an che al quantum.

Si aggiunga che la previsione, secondo cui la realizzazione degli interventi è affidata ai privati, rende l'intervento legislativo statale anche sproporzionato. Se, infatti, le presunte ragioni dell'urgenza non sono tali da rendere certo che sia lo stesso Stato, per esigenze di esercizio unitario, a doversi occupare dell'esecuzione immediata delle opere, non c'è motivo di sottrarre alle Regioni la competenza nella realizzazione degli interventi.

I canoni di pertinenza e proporzionalità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di riconoscere la legittimità di previsioni legislative che attraggano in capo allo Stato funzioni di competenza delle Regioni non sono stati, quindi, rispettati. Va dichiarata pertanto l'illegittimità dell'art. 4, commi da 1 a 4, del d.l. n. 78 del 2009, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 103 del 2009, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

4. - Le ulteriori questioni sollevate dai ricorrenti (in tema di ampiezza dei poteri dei

Commissari straordinari e di mancata previsione dell'intesa con le Regioni in sede di individuazione degli interventi in materia di trasmissione e distribuzione dell'energia) restano assorbite, stante la caducazione integrale delle norme censurate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Toscana,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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.