

### *Sentenza n. 383 del 2005 (Energia elettrica)*

Con la sentenza n. 383 del 2005, la Corte costituzionale afferma il principio del doveroso coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei processi decisionali di elaborazione e realizzazione delle politiche energetiche, dichiarando la parziale illegittimità di talune norme contenute nel decreto legge n. 239 del 2003 e nella legge n. 239 del 2004 – entrambi recanti disposizioni sullo sviluppo e riordino del settore energetico nazionale - in quanto lesive del principio di leale collaborazione.

Il giudizio di legittimità, concluso con la sentenza in rassegna, è originato da due distinti ricorsi promossi dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento che hanno impugnato numerosi articoli del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, e 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) per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Preliminarmente all'esame delle questioni sollevate dalle ricorrenti, la Consulta procede all'esatta individuazione degli ambiti materiali cui ricondurre le disposizioni impugnate, precisando che la maggioranza di queste sono riconducibili alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. Sono respinte, pertanto, sia le tesi delle ricorrenti che prospettavano la competenza regionale e provinciale in tema di "governo del territorio", sia quelle dell'Avvocatura erariale che rivendicava in materia una competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto l'efficienza del sistema elettrico nazionale atterrebbe alla sicurezza ed all'ordine pubblico, nonché sulla base dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto la continuità dell'erogazione di energia garantirebbe i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Richiamando quanto già affermato in precedenti pronunce, la Corte ribadisce che la competenza legislativa regionale in materia di "governo del territorio" ha un ambito oggettivo assai esteso, ben più ampio dei profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, in quanto comprensivo di tutto ciò che attiene all'uso del

territorio ed alla localizzazione di impianti o attività, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio; che la materia "ordine pubblico e sicurezza" riguarda solo gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico e non certo alla sicurezza tecnica o alla sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica; che il potere di predeterminare – sulla base di apposite disposizioni legislative – i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o limitando il ruolo delle regioni. *In ogni caso - affermano i giudici - tale titolo di legittimazione può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali.* (Considerato in diritto n. 12).

E' respinta, inoltre, la tesi della Regione Toscana secondo la quale il legislatore statale avrebbe illegittimamente disciplinato alcuni ambiti materiali che invece sarebbero da considerare estranei alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; si tratterebbe, in particolare, della "distribuzione locale di energia", dello "stoccaggio del gas naturale in giacimento" e della "lavorazione e stoccaggio di oli minerali", che costituirebbero autonome materie affidate alla competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 Cost. Per i giudici, infatti, l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'articolo 117 Cost. corrisponde alla nozione di "settore energetico" di cui alla legge n. 239 del 2004, ed alla nozione di "politica energetica nazionale" di cui all'articolo 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), che era esplicitamente comprensiva di "qualunque fonte di energia". La legge n. 239 del 2004, pertanto, riordinando l'intero settore energetico e determinandone i principi fondamentali, riguarda anche le attività relative agli oli minerali ed al gas naturale, nonché genericamente alla distribuzione dell'energia elettrica. .

Inoltre, la “distribuzione locale dell’energia” è nozione utilizzata dalla normativa comunitaria e nazionale, ma solo come possibile articolazione a fini gestionali della rete di distribuzione nazionale; può essere, pertanto, rilevante a livello amministrativo e gestionale ma non può configurarsi come autonoma materia legislativa da ascrivere nell’elenco innominato del quarto comma dell’articolo 117 Cost.

Circoscritto l’ambito materiale nel quale correttamente collocare le norme impugnate - ovvero “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di cui al terzo comma dell’articolo 117 Cost. - la Corte procede nell’esame delle censure rilevando che il legislatore statale dispone la “chiamata in sussidiarietà” di gran parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, con l’attribuzione di rilevanti responsabilità ad organi statali e la conseguente disciplina legislativa da parte dello Stato di settori che sarebbero invece di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell’articolo 117 Cost.

Come noto, l’avocazione di funzioni amministrative da parte dello Stato, per giurisprudenza costante, deve essere giustificata da esigenze unitarie.

Nel caso in esame, la “chiamata in sussidiarietà” in capo ad organi statali di funzioni amministrative relative ai problemi energetici ben si giustifica con l’esigenza di assicurare il loro indispensabile esercizio unitario. E’ necessario, tuttavia, che la normativa detti una disciplina idonea alla regolazione delle suddette funzioni, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine, risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate presso gli organi centrali. *Infatti, nella perdurante assenza di ogni innovazione nei procedimenti legislativi statali diretta ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni, - precisano i giudici - la legislazione statale che preveda e disciplini il conferimento delle funzioni amministrative a livello centrale nelle materie affidate alla potestà legislativa regionale può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (Considerazioni in diritto n. 15).*

Secondo la Consulta l’organo adeguatamente rappresentativo delle regioni e degli enti locali, a loro volta titolari di funzioni amministrative condizionate o incise dalle politiche del settore energetico, è la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del

decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Dalle considerazioni espresse consegue l'illegittimità parziale di quelle disposizioni denunciate che non risultano rispettose delle procedure concertative richieste.

La Corte, pertanto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, nel testo risultante dalla conversione in legge operata dalla legge n. 290 del 2003, nella parte in cui non dispone che il potere del Ministro delle attività produttive di emanare "gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale" sia esercitato d'intesa con la Conferenza unificata.

Ha dichiarato, inoltre, l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli 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):

- articolo 1, comma 7, lettera *g*), nella parte in cui non prevede che "l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti" da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata;
- articolo 1, comma 7, lettera *h*), nella parte in cui non prevede che "la programmazione di grandi reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti" da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata;
- articolo 1, comma 7, lettera *i*), nella parte in cui non prevede che "l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici" da parte dello Stato avvenga d'intesa con le regioni e le province autonome interessate;
- articolo 1, comma 8, lettera *a*), punto 3, nella parte in cui non prevede che "l'approvazione degli indirizzi di sviluppo della rete di trasmissione nazionale" da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata;
- articolo 1, comma 8, lettera *a*), punto 7, nella parte in cui prevede che "la definizione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione

dell'energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di generazione di energia elettrica di potenza termica superiore ai 300 MW" da parte dello Stato debba avvenire "sentita la Conferenza unificata", anziché "previa intesa con la Conferenza unificata";

- articolo 1, comma 8, lettera *b*), punto 3, nella parte in cui non prevede che "le determinazioni inerenti lo stoccaggio di gas naturale in giacimento" siano assunte dallo Stato d'intesa con le regioni e le province autonome direttamente interessate;
- articolo 1, comma 24, lettera *a*), nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'articolo 1-*ter* del decreto-legge n. 239 del 2003, non dispone che il potere del Ministro delle attività produttive di emanare "gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale" sia esercitato d'intesa con la Conferenza unificata;

La Consulta ha dichiarato, altresì, l'illegittimità dell'articolo 1, comma 4, lettera *f*), della legge n. 239 del 2004, limitatamente alle parole "con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili". La disposizione in questione si risolve, infatti, nella imposizione al legislatore regionale di un divieto di prendere in considerazione una serie di differenziati impianti, infrastrutture ed attività per la produzione energetica, ai fini di valutare il loro impatto sull'ambiente e sul territorio regionale solo perché alimentati da fonti energetiche rinnovabili. Tale previsione eccede il potere statale di determinare soltanto i principî fondamentali della materia, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 Cost., determinando una irragionevole compressione della potestà regionale di apprezzamento dell'impatto che tali opere possono avere sul proprio territorio.

Sono accolte anche le censure sollevate dalle ricorrenti nei confronti dell'articolo 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui introduce il comma 4-*bis* nell'articolo 1-*sexies*, del decreto-legge n. 239 del 2003 disponendo che in caso di mancato conseguimento dell'intesa con la regione o le regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, nel rispetto dei principî di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive, previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. Per la Corte, *in tema di esercizio dei poteri sostitutivi il secondo comma dell'articolo 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla*

*disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale (...). Tali intese – prosegue la Consulta - costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale. (Considerato in diritto n. 30).*

Il Giudice delle leggi, infine, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, limitatamente alle parole “la mancata sottoscrizione degli accordi non costituisce motivo per la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti di idrocarburi o per il rinvio dell'inizio della coltivazione”. Invero, la determinazione nella legge statale delle conseguenze della mancata sottoscrizione degli accordi e, in particolare, l'esclusione che quest'ultima possa fondare la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti o per il rinvio dell'inizio della coltivazione, restringe illegittimamente la discrezionalità legislativa regionale attraverso la previsione di una normativa che non può in alcun modo essere qualificata come principio fondamentale, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

dott. ssa Paola Garro