

FOCUS

I ricorsi delle Regioni alla Corte Costituzionale

39

20 dicembre 2010

*Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale
Adriana Garabello*

*Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale
Aurelia Jannelli*

a cura di Franco Turigliatto

*Realizzazione grafica:
Simonetta Morreale*

INDICE

<i>Premessa</i>	3
1. CENTRALI NUCLEARI	5
1.1 Regione Toscana	5
1.2 Regione Emilia-Romagna	8
1.3 Regione Puglia	10
1.4 Il testo della norma sulla energia nucleare	11
1.5 La sentenza n. 278 del 22 luglio 2010	14
2. GLI ALTRI RICORSI	19
2.1 Soppressione autorità d'ambito territoriale	19
2.2 Revoca di finanziamento statale già concesso alla Regione	22
2.3 Utilizzo di crediti di imposta.....	26
2.4 Attività Culturali	28
2.5 Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività.....	30
2.5.1 Spesa farmaceutica	31
2.5.2 Pedaggio autostrade.....	32
2.5.3 Tutela, ambientale, paesaggistico territoriale, patrimonio storico artistico.....	33
2.5.4 Segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA).....	33
2.6 Coordinamento di Finanza Pubblica	36
2.6.1 Indennità di cariche elettive.....	37
2.6.2. Il blocco triennale del trattamento accessorio	40
2.6.3 Rinnovi contrattuali	41
2.6.4 Segnalazione certificata di inizio attività”(SCIA)	42
2.6.5 Delegificazione adempimenti amministrativi.....	42
2.7 Tabella riassuntiva del Contenzioso Stato Regioni	47
3. L'INTESA FORTE NELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 6 DEL 2004....	50
Sentenza 18 dicembre 2003 - 13 gennaio 2004	50

PREMESSA

Il presente lavoro prosegue il monitoraggio e l'esame dei ricorsi presentati dalle Regioni avverso le legge statali, davanti alla Corte Costituzionale.¹

Gli obiettivi perseguiti sono:

- dare conto dei ricorsi in atto e delle loro tipologie;
- operare una analisi più approfondita su alcune materie e fattispecie, raggruppando quelle tra loro analoghe;
- seguire l'iter del ricorso fino alla pronuncia finale della Consulta.

In questo Focus sono esaminati i ricorsi delle Regioni e delle Province autonome **interventuti dal 1 aprile al 30 settembre 2010**; si tratta complessivamente di **11 ricorsi** di cui 7 delle Regioni a statuto ordinario, 2 delle Regioni a statuto speciale e 2 delle Province autonome.

I ricorsi sollevano la questione di legittimità costituzionale in relazione a numerosi provvedimenti legislativi che disciplinano le seguenti materie:

- localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica nucleare;
- utilizzo illegittimo dei crediti di imposta agevolati;
- servizio idrico integrato,
- rischio idrogeologico;
- risorse geotermiche;
- programma delle infrastrutture e insediamenti produttivi strategici;
- revoca di finanziamenti statale già concessi;
- appalti di opere pubbliche;
- fondazioni lirico sinfoniche,
- **diverse fattispecie della manovra economica (Decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010):**

¹ Si rimanda al Focus n. 31 in cui sono esaminati i ricorsi delle Regioni nel I trimestre del 2010, reperibile alla pagina: http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2010/n%2031_ricorsi%20_Regioni_alla_Corte_costituzionale.pdf

- riduzione dei costi nella pubblica amministrazione
- spesa farmaceutica
- pedaggi autostradali
- dissenso tra amministrazioni diverse preposte alla tutela ambientale
- segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA)
- coordinamento della finanza pubblica.

La prima parte del Focus contiene:

- una ampia analisi **dei 3 ricorsi relativi al decreto legislativo** sulla localizzazione degli impianti nucleari;
- il testo della **legge delega in materia.**
- **la sintesi della sentenza n. 278 del 22 luglio 2010 della Corte Costituzionale** che si è pronunciata nel merito dei ricorsi delle Regioni avversi alla **legge sull'energia nucleare**. Non si tratta del pronunciamento sui ricorsi che attengono al decreto legislativo di attuazione, ma di **quelli che hanno impugnato la legge delega originaria.**²

La seconda parte contiene l'analisi degli **altri 8 ricorsi** presentati dalle Regioni e dalle Province autonome, suddivisi per materia. Ad essa è allegato l'elenco del contenzioso insorto tra stato e Regioni nel 2010.

La terza parte riporta la sentenza n. 6 del 2004 della Corte Costituzionale, a cui viene fatto riferimento in numerosi ricorsi delle regioni appellandosi alla necessità di una **intesa forte** tra lo stato e le Regioni per il proseguimento di determinate tipologie di procedimento

² Abbiamo ritenuto opportuno inserire questa articolata documentazione al fine di comprendere nel suo complesso l'iter normativo e giurisprudenziale di un provvedimento di grande rilevanza economica, sociale e ambientale.

1. CENTRALI NUCLEARI

Ricorso n. 75 del 3 maggio 2010 della Regione Toscana³

Ricorso n. 76 del 5 maggio 2010 della Regione Emilia-Romagna⁴

Ricorso n. 78 del 7 maggio 2010 della regione Puglia⁵

I ricorsi in oggetto si riferiscono al decreto legislativo n. 31 del 15 febbraio del 2010, attuativo della **legge delega 99 del 23 luglio 2009** (*Disposizioni per lo sviluppo e l'internalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*). **Occorre sottolineare che alcune Regioni avevano impugnato nel 2009 presso la Corte costituzionale la legge delega originaria. Su questi ricorsi si è già pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza n. 278 del 27 luglio 2010**, la cui sintesi è riportata nella seconda parte del focus.

1.1 Regione Toscana

Il ricorso della Regione Toscana chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli art. 4; 8, comma 3; 11, commi 6, 7, 8, 10; 13, commi 11 e 12; 20, comma 2; 27, commi 7, 8, 9 e 15 del **decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31**, recante “*Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99*”.⁶

Viene denunciata la violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio, tutela della salute, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, nonché nella materia residuale del turismo, lesione del principio di leale

³ Il ricorso è reperibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5722,46.html>

⁴ Il ricorso è reperibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5723,46.html>

⁵ Il ricorso è reperibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5725,46.html>

⁶La legge in oggetto è reperibile alla pagina:
<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/090991.htm>
L'articolo 25 viene riportato per intero nell'appendice al focus.

collaborazione, violazione dei limiti costituzionali al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni. **Si lamenta la carenza di una intesa di tipo “forte” tra la Regione e lo Stato e l’omessa previsione che la mancata intesa inibisca il proseguimento del procedimento.**

Il ricorso precisa in primo luogo che la Regione Toscana ha già impugnato davanti alla Corte Costituzionale la legge delega originaria, legge n. 99 del 23 luglio 2009 (*Disposizioni per lo sviluppo e l’internalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*) non avendo il legislatore statale previsto criteri direttivi finalizzati a garantire il carattere forte delle intese, necessario per garantire il rispetto delle competenze costituzionali di tutti gli attori del processo. Poiché le norme in esame attengono alla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia rientranti quindi nel comma 3 dell’articolo 117 della Costituzione che attribuisce nel merito la potestà concorrente delle Regioni, risulta che lo stato, in tale materia, deve limitarsi a dettare i soli principi fondamentali.⁷

Secondo il ricorso la disposizione “*La costruzione e l’esercizio degli impianti nucleari sono considerate attività di preminente interesse statale e come tali soggette ad autorizzazione unica che viene rilasciata, su istanza dell’operatore e previa intesa con la Conferenza unificata, con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo quanto previsto nel presente decreto legislativo*” **non garantisce, in alcun modo, un ruolo attivo ed incisivo della Regione interessata alla localizzazione dell’impianto.**

A sostegno della tesi si richiamano **alcune sentenze della Corte costituzionale da cui risulta essere necessaria una *intesa forte*** in tutti i casi, come quello in esame, in cui vi sia stretta connessione ed intersezione tra le attribuzioni costituzionali spettanti allo stato e alle regioni individuate dall’articolo 117 della Costituzione.

In particolare si fa riferimento alla sentenza n. 6/2004 in cui si specifica che l’intesa è da considerarsi di natura forte “*nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento*”.⁸

La struttura produttiva dell’impianto energetico è considerata avere un impatto molto forte su molteplici funzioni regionali (governo del territorio, tutela della salute, turismo, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, ecc.).

⁷ Il Decreto legislativo è reperibile alla pagina:
<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/10031dl.htm>

⁸ La sentenza è reperibile alla pagina:
<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=1678&dpath=document&dfile=13012004084010.pdf&content=Corte+Costituzionale,++Sentenza+n.+6/2004,+In+materia+di+energia+elettrica+---+---+>

Se è vero che la Conferenza unificata costituisce un organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni l'intesa in questa sede costituisce uno strumento sufficiente di fronte a misure di ordine generale che siano rivolte all'intero sistema delle autonomie, ma di fronte a uno specifico atto autorizzatorio, come quello riferito all'insediamento delle centrali nucleari in un determinato sito, è *costituzionalmente indispensabile l'intesa con la Regione interessata*. Sono queste le conclusioni a cui arriva il ricorso che giudica la disposizione in oggetto nell'articolo 4 del decreto legislativo non conforme agli articoli n. 117 e 118 della Costituzione. Viene denunciata anche la lesione del principio di leale collaborazione.

Il ricorso contesta poi il comma 3 dell'articolo 8 del decreto legislativo in oggetto che disciplina **la definizione delle caratteristiche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti in cui si dispone che l'individuazione dello schema definitivo spetti al Ministero dello sviluppo economico di concerto con i Ministeri dell'ambiente, delle infrastrutture e per i beni e l'attività culturali**. La norma prevede che il decreto sia adottato entro i trenta giorni successivi a una consultazione; nel caso in cui le osservazioni non siano accolte deve essere data adeguata spiegazione.

Il ricorso ritiene che il procedimento in essere ponga sullo stesso piano un qualunque cittadino che può svolgere le proprie osservazioni in sede di consultazione pubblica con il ruolo della Regione senza che sia prevista alcuna intesa per l'approvazione del decreto né in Conferenza unificata, né tanto meno con le Regioni interessate. Di qui ancora la violazione degli articoli 117, comma 3, e 118 della Costituzione.

Impugnate sono anche le norme contenute ai commi 6 7 e 8 che dettano **le norme di certificazione definitiva dei siti in caso di mancata rilascio da parte della Regione interessata**. Secondo il ricorso i commi in oggetto sono contraddittori tra loro perché da una parte si *“prevede l'intesa della Regione interessata e dall'altro si consente il potere sostitutivo statale per i casi del mancato raggiungimento di detta intesa”*.

Secondo la Regione Toscana se l'intesa deve avere **carattere forte**, come strumento paritario per esprimere le decisioni finali, **la conseguenza della mancata intesa deve l'impedimento al proseguimento del procedimento**.

La violazione del dettato costituzionale viene anche evidenziata là dove si dispone che le Regioni interessate alla presenza di un sito nucleare debbano obbligatoriamente adeguare il proprio piano energetico ambientale.

Sulla base dello stesso ragionamento vengono impugnati anche i commi 11 e 12 che dispongono un analogo potere sostitutivo in relazione all'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari

Viene richiamato a conferma delle tesi del ricorso la sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005 là dove si afferma che *“una volta individuato il sito, si debba provvedere alla sua "validazione", alla specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione e a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, e' quello della Regione nel cui territorio l'opera e' destinata ad essere ubicata (cfr. sentenze n. 338 del 1994, n. 242 del 1997, n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004)”*.

Infine il ricorso individua **illegittimità costituzionale** all'articolo 20, comma 2 del decreto legislativo in oggetto, là dove si dispone che **al termine della vita dell'impianto sia la Sogin S.p.A. a svolgere tutte le funzioni di sicurezza e di disattivazione** dell'impianto.

Anche in questo caso la disposizione, pur essendo evidente quali siano le ricadute che lo svolgimento di queste funzioni hanno sul territorio e l'intreccio con le competenze delle regioni e non prevedendo alcun ruolo della Amministrazione regionale, determina una *“illegittima compressione delle attribuzioni costituzionalmente garantite”* di quest'ultima.

1.2 Regione Emilia-Romagna

Il ricorso riprende largamente i contenuti e i riferimenti giuridici contenuti nel contenzioso introdotto dalla Regione Toscana, individuando una violazione del dettato costituzionale, in primo luogo del provvedimento nella sua interezza in quanto emanato in assenza del parere della Conferenza unificata, previsto espressamente nell'articolo 25 comma 1 della legge delega. Vengono poi impugnati l'articolo 4, comma 1, l'art. , comma 2, l'articolo 8, comma 3, l'articolo 9, comma 1 unitamente ad art. 8 comma 3, l'art. 11, comma 6, l'art. 13, commi 10, 11, 12, in connessione con l'art. 4, comma 1, l'art. 19 commi 1 e 2, l'art. 20, comma 1, l'art. 27, comma 6, l'art. 27, commi 8, 11, 14, 15, 16 per violazione dell'articolo 117, commi 2, 3, 6, l'art. 118, 1° comma e l'art. 120 della Costituzione nonché l'art. 76 in connessione con l'articolo 25, comma 1 della legge n. 99 del 2009.

Il ricorso, nella parte iniziale, sviluppa un'ampia ricostruzione dei fatti, richiamando, in primo luogo, l'impugnazione da parte della Regione del provvedimento a monte, cioè della legge n. 99 del 2009.

A questo proposito il ricorso riconosce che, in forza dell'articolo 118, primo comma della Costituzione, così come interpretato anche dalla Corte, lo Stato ha il potere di effettuare scelte di principio in materia energetica, tanto è vero che già nel ricorso avverso alla legge n. 99 del 2009 la Regione ha precisato *“di non volere contestare il potere statale di effettuare la scelta di fondo del ritorno al nucleare, ma di volere difendere il ruolo delle Regioni ed il proprio ruolo in tutte le scelte e le procedure attraverso le quali la scelta deve attuarsi.”*.

Si imputa dunque al decreto legislativo di violare la legge di delega proprio sul punto cruciale di garanzia che avrebbe permesso alle regioni di partecipare pienamente alla elaborazione della normativa che riavvia il percorso al nucleare, cioè attraverso la previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata, fatto che non si è invece prodotto.⁹

La Regione ricostruisce quindi anche i diversi provvedimenti legislativi regionali relativi alla programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in tema di energia per giungere alla conclusione che la materia in oggetto ha una fortissima incidenza sul governo del territorio ed evidenti riflessi sulla tutela della salute nonché di altre materie che sono di competenza regionale.

Si ribadisce che la Regione prende atto del fatto che dopo 22 anni dal referendum abrogativo delle legge n. 8/1983, lo stato reintroduce l'energia nucleare, ma proprio per questo afferma che lo **specifico ruolo regionale deve essere garantito nella fase successiva della gestione esecutiva ed attuativa.**

In particolare si sottolinea che le disposizioni del decreto legislativo danno la possibilità alla Conferenza unificata di esprimere solo pareri non vincolanti sulle scelte strategiche e che l'intesa è prevista solo in sede di provvedimento di autorizzazione unica, quando ormai cioè la specifica localizzazione dell'impianto nucleare è già stata decisa.¹⁰

⁹ Si afferma che è lo stesso decreto legislativo a riconoscere questo elemento quando nella sua premessa si scrive: *“preso atto che la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta”*. Specificando poi che non risulta che il Governo abbia provveduto a riconvocare la Conferenza per una successiva riunione in cui mettere all'ordine del giorno il provvedimento in oggetto.

¹⁰ Il ricorso introduce a questo proposito alcune considerazioni di merito sui problemi di localizzazione delle centrali nucleari nel nostro paese: *“E', infatti, oggettivamente molto difficile individuare in Italia siti adatti alla costruzione di una centrale nucleare e ancor più allo stoccaggio e smaltimento dei rifiuti radioattivi. La maggior parte del territorio italiano è soggetto a rischio sismico e quindi non idoneo a ricevere impianti nucleari né a smaltire le scorie. Né sono numerose le aree che dispongono dell'ingente quantità d'acqua occorrente al funzionamento di una centrale nucleare, perché la portata dei fiumi italiani é generalmente insufficiente e perché le zone costiere, dove può essere utilizzata l'acqua del mare, sono spesso congestionate da insediamenti urbani e turistici, scarsamente compatibili con impianti nucleari.*

Il ricorso sostiene poi che il comma 2 dell'articolo 5 appare viziato da profili di incostituzionalità poiché non vengono stabiliti i “*requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti*», usando formulazioni del tutto identiche ai requisiti richiesti per un qualsiasi appaltatore e concessionario pubblico.

Per quanto riguarda poi la localizzazione degli impianti viene riaffermato con forza, richiamando sentenze della Corte Costituzionale, che “*l'interesse territoriale da prendere in considerazione e a cui deve essere offerta sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata. Non basterebbe più, a questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza Unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola regione interessata (cfr. sentenze n. 383/1994; n. 242 del 1997, n. 303 del 2002 e 6 del 2004).*”

Vengono poi impugnate le disposizioni che riguardano l'attribuzione al soggetto titolare dell'autorizzazione unica delle responsabilità nella gestione dei rifiuti radioattivi operazionali e del combustibile nucleare per tutta la durata dell'impianto. Vengono impugnate anche la disposizione che attribuisce alla Sogin S.p.a. la presa in carico della gestione delle attività di disattivazione dell'impianto e quelle relative alla costruzione ed esercizio del Parco tecnologico, in cui si dovrà insediare il Deposito nazionale delle scorie radioattive.

Per ciascuna di queste fattispecie viene denunciata la violazione della competenza legislativa nelle materie concorrenti del territorio, tutela della salute, protezione civile, grandi reti di trasporti e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, lesione del principio di leale collaborazione.

1.3 Regione Puglia

Anche nel ricorso della Regione Puglia si sostiene che il legislatore nazionale, sia nel definire il procedimento di attuazione della delega, sia nello stabilire i principi e i criteri direttivi specifici, ha apertamente violato le attribuzioni legislative e regolamentari delle regioni e si è **sottratto al principio di leale collaborazione**.

Il ricorso argomenta che lo stesso procedimento normativo è stato promulgato in violazione delle normative costituzionali sulla legge delega dell'art. 76 della Costituzione in

quanto è stata omessa l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, impedendo quindi alle regioni di partecipare all'iter legislativo.

Viene richiamata anche da parte della Regione Puglia **la necessità di una intesa, come strumento forte di leale collaborazione richiamando la sentenza n. 121/2010 della Corte costituzionale.**

Al contrario il decreto legislativo in oggetto nel procedimento normato dall'art. 11 commi dal 5 al 10, prevede soltanto una intesa debole in quanto le regioni, in realtà, sono coinvolte soltanto nella formulazione di meri pareri che ne depotenziano *"in misura sostanziale la potestà decisionale"*.

Il ricorso afferma in conclusione che *"In sostanza, dietro un apparente coinvolgimento delle Regioni e della Conferenza Unificata nella individuazione dei siti, il decreto impugnato di fatto articola una serie di dispositivi procedurali volti al superamento unilaterale e imperativo del dissenso o del mancato pronunciamento delle autonomie regionali, sicché nessun rilievo sostanziale viene di fatto attribuito alla volontà delle Regioni, pur in presenza di scelte che ineriscono specificamente al loro territorio e che afferiscono a materie di potestà concorrente ex art. 117, secondo comma, Cost. "*

Infatti il decreto non prevede, secondo quanto argomenta il ricorso, nessun meccanismo che assicuri alle Regioni una effettiva **possibilità di codecisione paritaria**, dando invece alla Autorità statale la possibilità di determinare con atto di imperio l'individuazione delle aree su cui costruire gli impianti energetici nucleari, anche in contrasto con le determinazioni delle amministrazioni regionali.

1.4 Il testo della norma sulla energia nucleare

Legge 23 luglio 2009, n. 99 "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia",

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 31 luglio 2009 - Supplemento ordinario n.

136

Art. 25.

(Delega al Governo in materia nucleare)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle norme in tema di valutazione di impatto ambientale e di pubblicità delle relative procedure, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi

per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate. I decreti sono adottati, secondo le modalità e i principi direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2 del presente articolo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario. I pareri delle Commissioni parlamentari sono espressi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi. Con i medesimi decreti sono altresì stabiliti le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui al primo periodo.

2. La delega di cui al comma 1 è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione;
- b) definizione di elevati livelli di sicurezza dei siti, che soddisfino le esigenze di tutela della salute della popolazione e dell'ambiente;
- c) riconoscimento di benefici diretti alle persone residenti, agli enti locali e alle imprese operanti nel territorio circostante il sito, con oneri a carico delle imprese coinvolte nella costruzione o nell'esercizio degli impianti e delle strutture, alle quali è fatto divieto di trasferire tali oneri a carico degli utenti finali;
- d) previsione delle modalità che i titolari di autorizzazioni di attività devono adottare per la sistemazione dei rifiuti radioattivi e dei materiali nucleari irraggiati e per lo smantellamento degli impianti a fine vita;
- e) acquisizione di dati tecnico-scientifici predisposti da enti pubblici di ricerca, ivi incluso l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), e università;
- f) determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, secondo quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione;
- g) previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- h) previsione che l'autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241; l'autorizzazione deve comprendere la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, l'eventuale dichiarazione di inamovibilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi; l'autorizzazione unica sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) cui si deve obbligatoriamente ottemperare, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire ed esercire le infrastrutture in conformità del progetto approvato;

i) previsione che le approvazioni relative ai requisiti e alle specifiche tecniche degli impianti nucleari, già concesse negli ultimi dieci anni dalle Autorità competenti di Paesi membri dell'Agenzia per l'energia nucleare dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (AEN-OCSE) o dalle autorità competenti di Paesi con i quali siano definiti accordi bilaterali di cooperazione tecnologica e industriale nel settore nucleare, siano considerate valide in Italia, previa approvazione dell'Agenzia per la sicurezza nucleare;

l) previsione che gli oneri relativi ai controlli di sicurezza e di radioprotezione, che devono comunque assicurare la massima trasparenza nei confronti dei cittadini e delle amministrazioni locali, siano a titolo oneroso a carico degli esercenti le attività nucleari e possano essere svolti, in tempi certi e compatibili con la programmazione complessiva delle attività, avvalendosi anche del supporto e della consulenza di esperti di analoghe organizzazioni di sicurezza europee;

m) individuazione degli strumenti di copertura finanziaria e assicurativa contro il rischio di prolungamento dei tempi di costruzione per motivi indipendenti dal titolare dell'autorizzazione unica;

n) previsione delle modalità attraverso le quali i produttori di energia elettrica nucleare dovranno provvedere alla costituzione di un fondo per il «*decommissioning*»;

o) previsione di opportune forme di informazione diffusa e capillare per le popolazioni, e in particolare per quelle coinvolte, al fine di creare le condizioni idonee per l'esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti;

p) previsione di sanzioni per la violazione delle norme prescrittive previste nei decreti legislativi;

q) previsione, nell'ambito delle risorse di bilancio disponibili allo scopo, di una opportuna campagna di informazione alla popolazione italiana sull'energia nucleare, con particolare riferimento alla sua sicurezza e alla sua economicità.

3. Nei giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa che comunque riguardino le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione delle opere, infrastrutture e insediamenti produttivi concernenti il settore dell'energia nucleare e relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento si applicano le disposizioni di cui all'articolo 246 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

4. Al comma 4 dell'articolo 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, dopo le parole: «fonti energetiche rinnovabili» sono inserite le seguenti: «, energia nucleare prodotta sul territorio nazionale».

5. Disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere emanate, nel rispetto delle modalità e dei principi e criteri direttivi di cui ai commi 1 e 2, entro un anno dalla data della loro entrata in vigore.

6. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai relativi adempimenti si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

7. All'articolo 3 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 52, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è regolamentata la garanzia finanziaria di cui al numero 1) della lettera d) del comma 2».

1.5 La sentenza n. 278 del 22 luglio 2010

Sentenza n. 278 del 2010 della Corte Costituzionale sui quesiti di legittimità costituzionale della legge n. 99 del 23 luglio 2009 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), affronta delicati problemi di riparto della potestà.

La sent. 278/10 della Corte, nel dichiarare l'inammissibilità di numerose questioni di legittimità costituzionale proposte da numerose Regioni¹¹ nei confronti legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), affronta delicati problemi di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni nella delicata materia afferente alla produzione dell'energia nucleare.

Concentriamo inizialmente la nostra attenzione sulle censure *attinenti alla "materia nucleare", ovvero all'art. 25, comma 2, lettere a), f), g) e h)*¹² (che identificano dei principi direttivi al cui rispetto deve attenersi il legislatore delegato), *e all'art. 26, comma 1*¹³, della

¹¹ Le Regioni Toscana, Umbria, Liguria, Puglia, Basilicata, Piemonte, Lazio, Calabria, Marche, Emilia-Romagna e Molise, con distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale avverso numerose disposizioni della legge 99/2009.

¹² Le lettere a), f), g) e h) del comma 2 dell'art. 25 della legge 99/2009 recitano:

“2. La delega di cui al comma 1 è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione;

f) determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, secondo quanto previsto dall' *articolo 120 della Costituzione*;

g) previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all' *articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

h) previsione che l'autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla *legge 7 agosto 1990, n. 241*; l'autorizzazione deve comprendere la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, l'eventuale dichiarazione di inamovibilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi; l'autorizzazione unica sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) cui si deve obbligatoriamente ottemperare, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo a costruire ed esercire le infrastrutture in conformità del progetto approvato.”-

¹³ Il comma 1 dell'art. 26 della legge 99/2009 recita:

“1. Con delibera del CIPE, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere della Conferenza unificata di cui all' *articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sono definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale. La Conferenza unificata si esprime entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende acquisito.”.

legge impugnata, ricordando che l'art. 25 reca, in particolare, delega al governo, ai fini dell'adozione di «uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate».

La Corte, affrontando il tema della lesione della potestà legislativa regionale ad opera dei principi direttivi contenuti in una legge delega, decide di affrontare l'esame del contenuto di ciascuna disposizione della legge di delega impugnata, al fine di determinare se essa abbia, oppure no, realizzato una lesione attuale e diretta delle competenze regionali in quanto la legge di delega, avente forza di legge, soggiace, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui, in particolare, può divenire oggetto, quando sia idonea a «concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale» ([sentenze n. 503 del 2000](#) e [n. 359 del 1993](#)).

La Corte, nell'individuare la materia alla quale afferiscono le disposizioni impuginate, osserva che le disposizioni impuginate incidono essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione dell'energia, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l'importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla utilizzazione dell'energia nucleare e quindi di adottare nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore.

D'altra parte la Corte aveva già recentemente ricondotto alla competenza concorrente in materia di energia ([sentenza n. 339 del 2009](#)) l'art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che, nel definire la strategia energetica nazionale, vi ha significativamente incluso la «realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare».

La Consulta non nega peraltro che la disciplina del processo di produzione dell' "energia elettrica nucleare" solleciti, unitamente a quelli energetici, ulteriori interessi, in parte imputabili a titoli di competenza concorrente ed, in parte significativa, anche a titoli di competenza esclusiva dello Stato.

Quanto al primo profilo è infatti consolidata giurisprudenza costituzionale che «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» costituisca «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. ([sentenza n. 307 del](#)

2003), mentre va rammentato che la «tutela della salute» è materia che può ricomprendere norme idonee a preservare con carattere di uniformità un bene «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate» (sentenza n. 361 del 2003; in seguito, sentenza n. 63 del 2006).

Sulla base di queste valutazioni preliminari la Corte ha modo di concludere che:

- l'art. 25, comma 2, lettere g) e h), nella parte in cui disciplina la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare; l'art. 25, comma 2, lettera f), nella parte in cui appronta garanzie di tipo sostitutivo, per superare il mancato raggiungimento delle necessarie intese con gli enti locali coinvolti nel procedimento di autorizzazione unica; ed infine l'art. 26, comma 1, nella parte in cui reca criteri per la definizione delle tipologie degli impianti di produzione, siano disposizioni attribuibili, con carattere di prevalenza, alla materia della produzione dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., giacché con esse il legislatore ha concretizzato normativamente l'intento non solo di riavviare l'approvvigionamento energetico da fonte nucleare, ma al contempo di favorirne un rapido sviluppo, attraverso le tappe che conducono alla autorizzazione unica, da rilasciare su istanza del soggetto richiedente;

- *diversamente si deve ritenere, con riferimento all'art. 25, comma 2, lettere g) e h), nella parte in cui disciplina la costruzione e l'esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita: in tale settore, cessata la preponderanza degli interessi connessi alla produzione dell'energia, si pone la necessità, dai primi distinta, di assicurare un idoneo trattamento delle scorie radioattive. Questa Corte ha già affermato, in tal caso, che «la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi» (sentenza n. 62 del 2005, punto 15 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 247 del 2006), purché, nel rispetto della convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio, «siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi» (sentenza n. 62 del 2005, punto 16 del Considerato in diritto);*

- anche l'art. 25, comma 2, lettera a), recante la previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione, eccede i limiti della materia energetica, per ricadere piuttosto nella sfera di competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., poiché, come si preciserà a breve, viene in

tal caso in gioco la necessità di prevenire la commissione di reati, dagli effetti potenzialmente esiziali, in prossimità dell'area ove si produce l'energia elettrica nucleare o dove le scorie radioattive sono conservate.

Individuati analiticamente gli ambiti di competenza ai quali afferiscono le disposizioni impugnate, la Corte perviene alla dichiarazione di inammissibilità delle questioni sollevate nei ricorsi regionali .

Per ciò che concerne l'art. 25, comma 2, lettere g) e h), la censura svolta da tutte le ricorrenti, in relazione agli artt. 117, terzo comma, Cost. (energia, governo del territorio), 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione *consiste nel denunciare l'accentramento in capo allo Stato della funzione amministrativa relativa al rilascio della autorizzazione unica per mezzo di chiamata in sussidiarietà, in assenza della cosiddetta intesa forte con ciascuna Regione interessata.*

Le Regioni ricorrenti non pongono in discussione né la scelta operata dal legislatore nazionale di rilancio della fonte nucleare, la quale esprime con ogni evidenza un principio fondamentale della produzione dell'energia, né la sussistenza delle condizioni che legittimano la chiamata in sussidiarietà, **ma contestano il difetto di un idoneo coinvolgimento regionale, conseguente a tale attrazione di competenza.**

La Consulta nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 25, comma 2, lettere g) e h), osserva che il silenzio del legislatore delegante denunciato dalle ricorrenti per l'assenza di un idoneo coinvolgimento regionale non comporta alcuna preclusione nei confronti del legislatore delegato.

È oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere ([sentenze n. 383 e n. 62 del 2005](#), [n. 6 del 2004](#) e [n. 303 del 2003](#)).

Ciò ovviamente a prescindere dalla necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell'intesa e delle eventuali procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza, come anche questa Corte ha auspicato ([sentenza n. 383 del 2005](#), n. 20 del Considerato in diritto).

Nel dichiarare l'infondatezza e l'inammissibilità delle questioni relative all'art. 25, comma 2, lettera f) la Corte osserva che: *nel merito, la prima censura non è fondata, poiché si basa sull'erroneo presupposto interpretativo, per il quale la*

disposizione impugnata si applicherebbe alle intese con le Regioni: infatti, nel vigente assetto istituzionale della Repubblica, la Regione gode di una particolare posizione di autonomia, costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.), sicché si deve escludere che il legislatore delegato abbia potuto includere le Regioni nella espressione censurata ([sentenza n. 20 del 2010](#)).

Quanto, poi, alla separata censura, mossa dalle sole Regioni Emilia-Romagna e Umbria, secondo cui illegittimamente la Regione sarebbe esclusa dall'esercizio del potere sostitutivo riferito ai soli enti locali che insistono sul territorio regionale, essa è inammissibile dal momento che – analogamente a quanto prima rilevato a proposito delle censure relative alle lettere g) ed h) dell'art. 25 – la sommarietà della delega legislativa sul punto non ha, né può avere, alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato di precludere l'introduzione di forme partecipative della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, fermo restando, altresì, che l'eventuale raggiungimento di un'intesa tra Stato ed enti locali, cui la Regione non abbia preso parte, in nessun modo potrebbe surrogarsi alle intese costituzionalmente dovute tra Stato e Regioni, così da ledere le prerogative di queste ultime.

Sono invece infondate a giudizio della Corte le questioni relative all'art. 25, comma 2, lettera a) che ha per oggetto la «previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e protezione» in quanto non vi è dubbio che l'art. 117, secondo, comma, lettera h), Cost. giustifichi una disciplina statale finalizzata alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico ([sentenze n. 383 del 2005](#) e [n. 6 del 2004](#)), con particolare riferimento ai siti ove viene trattata l'energia nucleare, ovvero dove sono depositati i rifiuti radioattivi, attesi i gravi rischi che notoriamente conseguono ad un indebito trattamento di tali fonti e di tali materiali.

Non fondata viene ritenuta altresì la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, che ha per oggetto la definizione delle tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale, all'interno della quale si denuncia l'inadeguatezza dello strumento partecipativo prescelto dalla legge delega, ovvero del parere, anziché dell'intesa con la Conferenza unificata, in quanto tale disposizione risponde alla necessità che la selezione delle tipologie ammissibili di impianti nucleari sia governata secondo criteri tecnici di efficacia e sicurezza, affinché la successiva individuazione della struttura compatibile con simile preliminare scrematura sia svolta (nel corso della fase di concreta allocazione di essa, cui

dovrà partecipare ciascuna Regione interessata), sulla base di tale comune, e necessaria garanzia.

La Corte d'altra parte aveva già avuto modo di affermare che «il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» ([sentenza n. 285 del 2005](#), punto 9 del *Considerato in diritto*) nel caso in cui le funzioni attratte in sussidiarietà dall'organo statale abbiano per oggetto valutazioni *improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze*.

La sentenza è reperibile al seguente indirizzo:

<http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0278s-10.html>

2. GLI ALTRI RICORSI

2.1 Soppressione autorità d'ambito territoriale

Ricorso n. 82 della Regione Veneto del 24 maggio 2010-11-25¹⁴

La Regione Veneto ha presentato ricorso per illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma quinquies del decreto legge n. 2 del 25 gennaio 2010 convertito in legge n. 42 del 26 marzo 2010.

Si tratta delle legge "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni".¹⁵

La Regione Veneto chiede la dichiarazione di illegittimità per quelle **norme che dispongono la soppressione delle Autorità territoriali d'ambito e pongono limitazioni alla loro conferma come titolari delle funzioni di ambito**, ed infine quelle in cui si dichiara la nullità degli atti compiuti oltre il termine di soppressione.¹⁶ Il

¹⁴ Il ricorso è reperibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5743.46.html>

¹⁵ La legge in oggetto è reperibile alla pagina.
<http://www.camera.it/parlam/leggi/10042l.htm>

¹⁶ Il comma 1-quinquies dispone: *All'articolo 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo il comma 186, e' inserito il seguente:*

«186-bis. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale e' da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n.152 del 2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di

comma infatti va a modificare la legge finanziaria del 2010 (legge n. 191/2009) introducendo una ulteriore norma finalizzata alla contenimento delle spese degli enti locali, sopprimendo le Autorità d'ambito che sono disciplinate agli articoli n. 148 e 201 del Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, cioè il Decreto "*Norme in materia ambientale*".¹⁷

Il ricorso, afferma che la Regione Veneto è dotata di piena potestà legislativa in materia di servizi pubblici locali richiamando la sentenza n. 29/2006 della Corte Costituzionale e sottolineando che già prima della riforma del Titolo V della Costituzione la legge n. 36 del 1994 riconosceva alle Regioni una funzione centrale nel servizio idrico integrato. A questo scopo la Regione aveva provveduto con la legge regionale n. 5 del 1998 "*Disposizioni in materia di risorse idriche. istituzione del servizio idrico integrato ed individuazione degli ambiti territoriali ottimali, in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36*"; in essa sono individuati gli ambiti territoriali ottimali e **istituita l'Autorità d'ambito** da parte dei comuni e delle province ricadenti in ciascun ambito, attraverso l'uso da parte di questi dello strumento della convenzione o del consorzio, previsti (all'epoca) dalla legge n. 142/1990.

All'Autorità dotata di personalità giuridica di diritto pubblico sono state affidate le «funzioni di programmazione, organizzazione e controllo del servizio idrico integrato» e le spese per il suo funzionamento sono «a carico degli enti locali ricadenti nell'ambito, proporzionalmente al numero degli abitanti residenti».

La Regione ha poi utilizzato lo strumento dell'Autorità di ambito anche per la gestione dei rifiuti urbani attraverso la l.r. n. 3/2000.

La normativa statale del servizio idrico integrato e del servizio rifiuti è stata poi riorganizzata nel cosiddetto codice dell'ambiente, il citato decreto legislativo n. 152 del 2006. Il ricorso precisa pertanto che il modello di autorità di ambito del Veneto risulta perfettamente coerente con queste norme anche se esso non è stato istituito ai sensi di tali disposizioni. Pur avendo subito numerose modifiche esso corrisponde ancora all'impianto di base della legge regionale del 1998 prima richiamata.

entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge»

¹⁷ Il Decreto legislativo in oggetto è reperibile alla pagina:
<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06152dl.htm>

Inoltre, afferma il ricorso, questo sistema di autorità d'ambito *“costituisce il presidio territoriale che da oltre un decennio assicura in modo adeguato ed in ambiti ottimali le funzioni pubbliche concernenti il servizio idrico integrato ed il servizio di gestione dei rifiuti, ivi compreso, ma certo non esclusivamente, l'affidamento dei servizi ai soggetti gestori. Nel Veneto le AATO (Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale) sono operative da diversi anni, con piani d'ambito approvati, efficaci e ove occorra già aggiornati”*.

Questa struttura organizzativa ben funzionante, capace di superare la frammentazione del servizio idrico e nello stesso tempo capace di rispettare le competenze dei singoli comuni facenti parte è stata bruscamente interrotta dalla nuova normativa prevista dalla legge in oggetto. Non solo, argomenta il ricorso, vengono soppresse le Autorità di ambito, ma anche si decreta la **conseguente nullità di ogni atto compiuto decorso un anno dalla data in vigore della legge stessa, con gravi danni ai servizi pubblici essenziali di competenza regionale**. Il ricorso, per quanto le Autorità d'Ambito, del Veneto siano regolate da normativa diversa del decreto sulle norme ambientali, assume il fatto che le disposizioni impugnate sopprimono gli organismi che hanno gestito il servizio idrico e i rifiuti in Veneto, ed assumono anche che sia precluso alle Regioni di confermare la sostanza di quel modello, pur avendo dato buoni risultati.

La Regione Veneto, pertanto, dopo aver sostenuto che la norma contestata non ha alcuna *ratio ambientale*, ma si presenta solo come norma rivolta ad affrontare esigenze di bilancio, senza per altro presentare alcun riscontro fattuale in merito o di comparazione con altri modelli, sostiene che essa mette realmente a repentaglio i valori ambientali, che lo Stato dovrebbe proteggere.

Si rileva infine che la nuova disposizione vieta quelle modalità organizzative, che prima erano considerate fondamentali per garantire la tutela dell'ambiente e della concorrenza; la norma, nel suo complesso, secondo il ricorso, eccede chiaramente **i limiti della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica**. Si richiama a questo proposito il pronunciamento della Corte costituzionale là dove si afferma che *“la legge statale può prescrivere criteri... ed obbiettivi, ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obbiettivi”*.

Singoli voci di spesa non possono rientrare nei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, secondo quanto disciplinato dall'art. 117, terzo comma della Costituzione.

In conclusione, il ricorso afferma che la norma in oggetto **lede l'autonomia finanziaria di spesa** e viola l'articolo n. 117, comma 3 e n. 119 della Costituzione.

Inoltre la soppressione della AATO “*pregiudica le competenze regionali in materia di servizi pubblici anche perché si pone in contrasto con l’art. 97 della Costituzione*”.

In ogni caso non potendo essere soppresse le funzioni svolte dalle autorità è tanto più necessario una gestione unitaria del servizio idrico, pur cercando di individuare le forme migliori di razionalizzazione del bacino. Si avanzano dubbi sul fatto che nel passaggio ad una diversa sistema, si determinino costi aggiuntivi e non un risparmio. Per il ricorso, se poi la norma dovesse intendersi come un ritorno alla gestione dei singoli comuni, essa sarebbe in palese contrasto con i principi di sussidiarietà e adeguatezza. Se, in ulteriore ipotesi, si pensasse invece ad una gestione provinciale, essa, oltre a non corrispondere a un possibile criterio razionale di individuazione dei bacini idrografici, determinerebbe la privazione per i comuni di proprie competenze.

Per tutte queste considerazioni il ricorso alla Corte Costituzionale.

2.2 Revoca di finanziamento statale già concesso alla Regione

Ricorso n. 81 della Regione Emilia-Romagna del 24 maggio 2010¹⁸

Il ricorso della Regione Emilia e Romana **lamenta l’annullamento unilaterale di una opera concordata fra Stato e Regione, nell’ambito della speciale procedura prevista per la realizzazione del programma degli interventi facente parte della legge obbiettivo** n. 443/2001 nonché il coinvolgimento della Regione e la violazione delle competenze legislative della Regione in materia residuale dei trasporti locale, infine anche il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Le norme impugnate sono contenute nel Decreto legge n. 40 del 25 marzo 2010, art. 4, commi 6,7 e 8.

Il Decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 “*Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l’altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori. (10G0062) (GU n. 71 del 26-3-2010)* è stato convertito con modificazioni dalla L. 22 maggio 2010, n. 73 (in G.U. 25/05/2010, n.120).¹⁹

¹⁸ Il ricorso è reperibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5742,46.html>

¹⁹ L’articolo 4 ha come titolo “*Fondo per interventi a sostegno della domanda in particolari settori*”

Il ricorso lamenta la revoca di un finanziamento statale, per altro già deliberato dal CIPE nel 2005, per realizzazione della **metropolitana del Comune di Parma**, che rientra negli interventi strategici, già concordati fra lo Stato e la Regione Emilia e Romagna *“nell'ambito della speciale procedura prevista per la realizzazione del programma degli interventi facenti parte della legge obiettivo n. 443/2001”*.

Si denuncia il fatto che tale disposizione legislativa sia maturata in un contesto in cui il rapporto è intercorso solo tra il Comune di Parma ed alcune Autorità centrali, completamente al di fuori delle intese raggiunte e, soprattutto, in violazione aperta delle competenze spettanti alla Regione.

Questa procedura non solo: *“porta all'annullamento di un'opera assolutamente strategica per il territorio regionale, ma anche pregiudicata in ordine allo storno di risorse, la cui destinazione non può essere unilateralmente decisa dall'ente locale di riferimento, ovvero dalle sole Autorità ministeriali”*.

Il ricorso denuncia: *“la grave violazione della legge, del procedimento speciale da essa previsto e fino ad un certo punto seguito e dei principi di leale collaborazione e congiunta attuazione di un programma definito dalla legge di preminente interesse congiuntamente statale e regionale. Con riflessi dell'intera operazione suscettibili di rilevare sul piano del danno erariale”*.

I commi in oggetto recitano:

6. E' istituito, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il “Fondo per le infrastrutture portuali”, destinato a finanziare le opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale. Il Fondo è ripartito con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Al fondo è trasferito, con il decreto di cui al comma 8, una quota non superiore al cinquanta per cento delle risorse destinate all'ammortamento del finanziamento statale revocato ai sensi del comma 7, ancora disponibili, da utilizzare come spesa ripartita in favore delle Autorità portuali.

7. E' revocato il finanziamento statale previsto per l'opera “Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma”, fatta salva la quota necessaria agli adempimenti di cui al terzo e quarto periodo del presente comma. Gli effetti della revoca si estendono, determinandone lo scioglimento, a tutti i rapporti convenzionali stipulati dal soggetto aggiudicatore con il contraente generale. Il contraente generale può richiedere, nell'ambito di una transazione e a tacitazione di ogni diritto e pretesa, al soggetto attuatore, un indennizzo. L'indennizzo è corrisposto a valere sulla quota parte del finanziamento non ancora erogata. Il contratto di mutuo stipulato dal soggetto attuatore continua ad avere effetto nei suoi confronti nei limiti della quota del finanziamento erogata, anche per le finalità di cui al terzo e quarto periodo del presente comma.

8. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro competente, la quota di finanziamento statale residua all'esito della destinazione delle risorse per le finalità di cui ai commi 6 e 7 può essere devoluta integralmente, su richiesta dell'ente pubblico di riferimento del beneficiario originario, ad altri investimenti pubblici. Qualora, ai sensi del presente comma, quota parte del finanziamento sia devoluta all'ente pubblico territoriale di riferimento del beneficiario originario, il predetto ente può succedere parzialmente nel contratto di mutuo. Per la residua parte il mutuo si risolve e le corrispondenti risorse destinate al suo ammortamento sono utilizzate per le finalità del comma 6, ivi incluse le quote già erogate al soggetto finanziatore e non necessarie all'ammortamento del contratto di mutuo rimasto in essere.

Il provvedimento è reperibile alla pagina:

http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=56450

Nel ricostruire il complesso percorso della vicenda vengono in primo luogo richiamate le **disposizioni della cosiddetta legge obiettivo** che delegavano il Governo ad *“individuare le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi e strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese”*. Si ricorda anche che l’articolo 1 stabiliva nello stesso tempo che il procedimento avvenisse nel pieno rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni.

In secondo luogo sottolineando che il 19 dicembre del 2003 era stata sottoscritta l’Intesa generale Quadro tra il presidente della Regione Emilia-Romagna e il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti in cui la metropolitana di Parma rientrava nelle infrastrutture inerenti alla Regione, si sottolinea che tale intesa era stata realizzata avendo piena considerazione della sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, nella quale si chiariva che *“a salvaguardia delle competenze regionali, costituzionalmente garantite, era necessaria l’intesa con la singola regione interessata, affermando, altresì, l’inefficacia nei confronti delle regioni con le quali non fosse stata raggiunta l’intesa, del Programma contenuto nella delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001”*.

Il procedimento aveva il suo svolgimento, anche dal punto di vista fondamentale della realizzazione del progetto definitivo e del suo finanziamento, fino a che, nell’ottobre del 2006, emergeva che **il Comune di Parma, con modalità unilaterale e senza una atto deliberativo del Consiglio Comunale, aveva effettuato la rinuncia al finanziamento statale, con i conseguenti riflessi sulla possibilità di realizzazione dell’opera e senza alcuna valutazione condivisa con la Regione stessa.**

Ad essa seguiva l’emanazione del decreto legge in oggetto il 25 marzo del 2010 in cui veniva disposto la revoca del finanziamento per l’opera *“Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma”*, la disciplina degli effetti rispetto ai rapporti insorti coi soggetti terzi, nonché il riutilizzo per diverse finalità, delle risorse così rese disponibili.

Il ricorso argomenta in primo luogo che i tre commi impugnati costituiscono un “corpo estraneo” rispetto a un decreto che viene motivato come urgente dalla crisi economica in atto, non presentando la misura relativa alla metropolitana di Parma un carattere di urgenza, tanto più che le risorse risparmiate dalla rinuncia all’opera non vengono destinate ad altri interventi immediati ed urgenti, ma si dispone che, solo al termine del l’intero procedimento amministrativo, si potrà conoscere l’ammontare del fondo utilizzabile e decidere della sua destinazione.

In secondo luogo il ricorso contesta il fatto che si è voluto **inserire in un decreto legge, per darle valore di legge, “una decisione che non ha alcuna natura normativa, ma costituisce un semplice provvedimento amministrativo: e ciò al solo scopo di aggirare le procedure di leale collaborazione a cui avrebbe dovuto altrimenti attenersi”**.

In terzo luogo viene richiamato, anche in questo caso, il concetto della “**necessaria intesa forte**” da raggiungere tra lo Stato e le regioni che, nella fattispecie in oggetto, vincolano l’agire del Governo sia nella fase di programmazione generale delle opere, sia nella fase di realizzazione delle opere stesse nelle diverse regioni. Questa seconda fase presuppone quindi che sia costruita l’intesa con la regione interessata all’opera.

Nel caso specifico poi l’intesa era stata realmente raggiunta e, quindi tanto più, essa non può essere rovesciata da una decisione autonoma dello stato. E non può essere considerato dirimente il fatto che lo Stato stia agendo su sollecitazione di un Comune, in quanto l’eventuale accordo tra questi due soggetti non può derogare dalle attribuzioni costituzionali alle Regioni.

In quarto luogo il ricorso solleva la violazione dell’articolo 97 della Costituzione sotto il profilo della buona amministrazione e della razionalità della spesa pubblica.

Si fa infatti rilevare che il quadro generale sopra descritto obbligherà a un notevole esborso di denaro pubblico per far fronte agli impegni già sottoscritti, cioè a **indennizzare, e risarcire il Contraente Generale che già era stato individuato** e a cui erano stati affidati i lavori. Da ciò deriva un evidente sperpero delle risorse pubbliche.

Viene infine richiamato il mancato rispetto delle regole della leale collaborazione in quanto la destinazione delle risorse risparmiate viene attribuita a un inedito “*fondo per le infrastrutture portuali*”, senza che la loro successiva destinazione comporti alcun coinvolgimento della Regione interessata.²⁰ Da qui la denuncia di un intervento a carattere centralista, fuori dal rispetto dei rapporti istituzionali ormai consolidati.

²⁰ “Nella norma impugnata, viceversa, si parla di trasferimento dei finanziamenti recuperati (quota residua) dalla revoca del finanziamento per la metropolitana di Parma, al fondo per le infrastrutture portuali, che verranno assegnati direttamente a favore delle Autorità Portuali e che verranno ripartiti con decisione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze (sempre comma 6), senza alcun coinvolgimento, in qualsiasi fase del procedimento, delle regioni e senza che sia in alcun modo previsto, ne’ d’altronde in base alla norma possibile, che tali risorse debbano essere destinate ad infrastrutture portuali della Regione Emilia-Romagna.”

2.3 Utilizzo di crediti di imposta

Ricorso n. 88 della Regione Siciliana del 21 luglio 2010²¹

La Regione Siciliana ha impugnato davanti alla Corte Costituzionale alcune disposizioni del Decreto legge del 25 marzo 2010, n. 40 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 71 del 26 marzo 2010), coordinato con la legge di conversione 22 maggio 2010, n. 73, recante: «*Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori.*».²²

Le disposizioni sono contenute all'art. 1, comma 6, all'art. 2, comma 2-octies e 2 undecies, art. 3, comma 2-bis, lett b.²³

Il ricorso lamenta l'acquisizione da parte dello stato delle somme recuperate in base alle disposizioni contenute nei commi in oggetto senza che sussistano i presupposti dell'articolo 2 del del d.P.R. n 1074/1965, violando in questo modo le attribuzioni e l'autonomia finanziaria della Regione Siciliana, nonché il principio della leale collaborazione.

Il ricorso contesta pertanto l'applicazione delle disposizioni in oggetto alla Regione Siciliana.

Le norme in oggetto stabiliscono che, al fine di contrastare l'utilizzo illegittimo di crediti di imposta, l'Agenzia delle entrate trasmette agli enti interessati, compresi quelli territoriali, i dati relativi a tali crediti, affinché le amministrazioni competenti provvedano a recuperarli.

²¹ Il ricorso è reperibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5785.46.html>

²² Il provvedimento è reperibile alla pagina:
<http://www.governo.it/backoffice/allegati/60416-6331.pdf>

²³ In particolare il comma 6 recita: *Al fine di contrastare fenomeni di utilizzo illegittimo dei crediti d'imposta e per accelerare le procedure di recupero nei casi di utilizzo illegittimo dei crediti d'imposta agevolativi la cui fruizione è autorizzata da amministrazioni ed enti pubblici, anche territoriali, l'Agenzia delle entrate trasmette a tali amministrazioni ed enti, tenuti al detto recupero, entro i termini e secondo le modalità telematiche stabiliti con provvedimenti dirigenziali generali adottati d'intesa, i dati relativi ai predetti crediti utilizzati in diminuzione delle imposte dovute, nonché ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Le somme recuperate sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario. Resta ferma l'alimentazione della contabilità speciale n. 1778 «Agenzia delle entrate-fondi di bilancio» da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici gestori dei crediti d'imposta, sulla base degli stanziamenti previsti a legislazione vigente per le compensazioni esercitate dai contribuenti ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, attraverso i codici tributo appositamente istituiti.*

Le somme così introitate devono essere trasferite all'erario dello Stato.

Una successiva disposizione consente alle società ex concessionarie nazionali della riscossione agevolata, di versare una percentuale della somma dovuta, da individuare, con un decreto ministeriale successivo. La norma quantifica anche le maggiori entrate previste per lo Stato, in 50 milioni, di cui 17 milioni vengono stanziati per la partecipazione italiana alle missioni internazionali.

Un'altra disposizione prevede che, nel caso di controversie pendenti innanzi alla Corte di Cassazione, queste possano essere estinte attraverso il pagamento di un importo pari al 5% del valore della controversia e che anche queste somme recuperate vengano destinate al fondo di cui sopra.

Secondo il ricorso queste norme ledono le prerogative statutarie della Regione, contenute nell'art. 36 e 37 dello **Statuto speciale** nonché le norme di attuazione contenute nel d.P. R del 26 luglio 1965.²⁴

Viene osservato dal ricorso che la norma in oggetto non introduce una nuova imposta, né un aumento di aliquota di una imposta preesistente.

Individua soltanto una generica riserva dell'erario su somme che devono essere recuperate in base a norme di imposizione fiscale già codificate. Esse sono quindi in contrasto con la regola generale prima richiamata dello statuto speciale e del decreto attuativo *“secondo la quale, a parte talune individuate eccezioni, tra le quali sono da ricomprendere le (effettivamente) nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime, spettano alla Regione Siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate”*.

A sostegno dell'asserzione che solo nuove imposte o maggiori aliquote di imposte preesistenti possono essere reclamate dall'erario pubblico, il ricorso riprende due sentenze della Corte Costituzionale (nn. 47/1968 e 49/1972) in cui

²⁴ Lo Statuto è reperibile alla pagina:

<http://www.ars.sicilia.it/home/Statuto.pdf>

Gli articoli in oggetto recitano:

Articolo 361. *Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.*

2. Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto.

Articolo 37 1. *Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi.*

2. L'imposta, relativa a detta quota, compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima.

di definisce nuova entrata quella “*derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l’entrata non si sarebbe verificata* “ per arrivare alla conclusione che “*rimane così preclusa, in via generale, la devoluzione allo stato di entrate tributarie erariali, riscosse nel territorio della regione Siciliana, ma prive del carattere di novità*”.

In subordine si rileva che non viene prevista alcuna partecipazione della Regione nel procedimento finalizzato all’adozione del decreto di cui sopra.

Per quanto riguarda infine le disposizioni relative alla estinzione delle controversie pendenti, il fatto che il gettito recuperato venga fatto confluire nel fondo in oggetto comporta non solo una grave pregiudizio economico, ma anche alle attribuzioni economiche della Regione determinando una “*sostituzione di una entrata spettante alla Regione con un’altra neppure nuova assegnata viceversa allo Stato per proprie e preesistenti finalità, senza considerare le riconosciute spettanze della Regione Siciliana sul gettito in questione, relativo a quanto riscosso nel proprio territorio*”.

2.4 Attività Culturali

Ricorso della Regione Toscana n. 84 del 28 giugno 2010²⁵

La Regione Toscana ha fatto ricorso alla Corte Costituzionale in materia di disposizioni relative alla attività culturali. La prima riguarda **riassetto ordinamentale ed organizzativo delle fondazioni lirico sinfoniche** di cui al d.lgs n. 367/1996 e alla legge n. 310 del 2003, la seconda interviene sulla rideterminazione dei criteri per l’erogazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo di cui all’art. 1, comma 3 della legge 239 del 2005.

Viene contestata la costituzionalità del art. 1 e dell’art. 4 del Decreto legge n. 64 del 30 aprile 2010, denunciando la violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della promozione e organizzazione di attività culturale, nonché la violazione del principio di leale collaborazione.²⁶

L’articolo 1 del decreto legge in oggetto dispone che il Governo adotti uno o più regolamenti per la revisione dell’attuale assetto ordinamentale e di organizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche. Si prevede che sullo schema di regolamento sia acquisito il

²⁵ Il ricorso è reperibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5745,46.html>

²⁶ Si tratta del decreto legge “*Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali*”, reperibile alla pagina:
http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto_enti_lirici/testo_coordinato.pdf

parere della Conferenza Unificata (da esprimere entro 30 giorni). La disposizione prevede che, in ogni caso, decorsi i 30 giorni, il Governo possa emanare il decreto.

Per quanto riguarda l'articolo 4 si dispone che il Ministro per i beni e l'attività culturali ridetermini i criteri per l'erogazione dei contributi allo spettacolo dal vivo.

Il ricorso, richiamando l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale, precisa, in primo luogo, che la materia dello spettacolo debba essere ricondotto alla: "*promozione e organizzazione di attività culturali*". Il riferimento è quindi all'art. n. 117, terzo comma della Costituzione.

Viene quindi sottolineata l'affermazione della Corte per cui di norma **la legislazione statale dovrebbe limitarsi a definire i soli principi fondamentali della materia, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite normalmente ai livelli di governo sub-statali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati nell'art. 118 Cost.**

Il ricorso ritiene invece che la normativa del decreto legislativo sia caratterizzata da una impostazione del tutto centralista, e abbia caratteristica di completezza contemplando nello stesso tempo i principi e i dettagli applicativi.

Ai fini dell'argomentazione del ricorrente, viene preso in esame la natura degli enti del settore lirico sinfonico che per effetto del decreto legislativo n. 367 del 1996 sono stati trasformati in fondazioni di diritto privato per cui non possono rientrare nella disciplina di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. g; nello stesso tempo, pur avendo acquisito questa nuova veste possono ricondursi ancora fra gli organismi di diritto pubblico; in conclusione, secondo il ricorso, essi non sono interni all'ordinamento civile, ed essendo il loro organo gestionale garantito anche dalla presenza delle Regioni, rientrano nella normativa della potestà concorrente.

Le Regioni hanno quindi potestà legislativa sulla materia.

La normativa statale che prevede un regolamento governativo, con precisi criteri direttivi sarebbe dunque in contrasto con l'articolo n. 18 della Costituzione che prevede che tale regolamento sia adottato solo previo parere della Conferenza unificata. Le disposizioni statali in oggetto permettono invece l'azione del governo sia nel caso in cui la Conferenza unificata non si pronunci in tempo, ma anche nel caso in cui il parere sia negativo, **determinando un potere sostitutivo dello stato lesivo dei dettati costituzionali.**

Anche in questo caso, come in precedenti ricorsi viene dunque richiamati il pronunciamento della Corte Costituzionale sulla necessità di una "**intesa forte**". Nel caso contrario l'intesa richiamata verrebbe declassata solo a un parere non vincolante.

In merito a questo problema il ricorso avanza una considerazione finale che è anche la proposta di nuove soluzioni legislative: *“L’esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l’opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l’adozione dell’atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l’intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell’intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e regioni”*.

2.5 Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività

Ricorso n. 97 della Regione Toscana del 30 settembre 2010²⁷

La Regione Toscana ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale su diverse materie disciplinate dal Decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*.

Le fattispecie impugnate sono le seguenti:

- la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica;
- i criteri e le modalità per l’applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali;
- il dissenso fra amministrazioni diverse, Stato, Enti Locali e Regione ed Enti locali, preposte alla tutela ambientale;
- segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA).

²⁷ Il ricorso è reperibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5794,46.html>

2.5.1 Spesa farmaceutica

Per quanto riguarda la fattispecie della spesa farmaceutica il ricorso impugna l'articolo 11, comma 6-bis del decreto in oggetto per violazione dell'articolo n. 117, terzo comma, dell'articolo n. 118, primo comma e dell'articolo 119, prima e secondo comma della Costituzione.

Il comma in oggetto dispone **una revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica definendo anche i criteri al fine di garantire una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale.**²⁸

Il ricorso sostiene che l'organizzazione del servizio farmaceutico e l'assistenza farmaceutica rientrano nella **materia concorrente** della "Tutela della salute, riferendosi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 87 del 2006, da cui deriva che lo Stato può solo definire i criteri fondamentali lasciando invece alle Regioni l'articolazione normativa.

La disposizione impugnata prevede che la definizione dei criteri per la remunerazione farmaceutica sia operata da diversi soggetti, (Ministeri, Aifa, associazioni di categoria) non lasciando alcun spazio per l'azione delle regioni. Nel caso in cui si ritenesse che in tale materia debba sussistere una norma di carattere unitaria, sostiene il ricorso, in questo caso sarebbe violato l'articolo 18, primo comma della Costituzione; sarebbe infatti necessario coinvolgere le Regioni nell'intesa senza la quale si viola il principio della leale collaborazione.

Inoltre il ricorso denuncia la violazione **dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto le disposizioni in oggetto possono incidere sul bilancio della regione** affermando che: *"Quindi le regioni si troveranno vincolate al « quantum » di risparmio predefinito a livello statale, senza poter neanche intervenire nel confronto tecnico e private della possibilità di individuare interventi capaci di determinare un maggiore contenimento della spesa farmaceutica e, quindi, un maggiore vantaggio per il bilancio regionale"*.

²⁸ il comma recita: *"Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica secondo i seguenti criteri: estensione delle modalità di tracciabilità e controllo a tutte le forme di distribuzione dei farmaci, possibilità di introduzione di una remunerazione della farmacia basata su una prestazione fissa in aggiunta ad una ridotta percentuale sul prezzo di riferimento del farmaco che, stante la prospettata evoluzione del mercato farmaceutico, garantisca una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale"*.

2.5.2 Pedaggio autostrade

Vengono impugnati i commi 1 e 2 dell'articolo n. 15 del decreto legge, che contengono le disposizioni relative ai criteri e alle modalità per l'applicazione dei pedaggi sulle autostrade e sui raccordi autostradali, nonché l'elenco delle tratte da sottoporre a pedaggio.²⁹

In via preliminare il ricorso afferma che le disposizioni intervengono su materie che fanno parte della legislazione concorrente, cioè "governo del territorio" e "grandi reti di trasporto".

Si osserva poi che **l'aumento dei pedaggi determina inevitabilmente dei riflessi sulla viabilità stradale alternativa a quella autostradale**, quindi determinando impatti non secondari sul territorio circostante,. Determina un impatto ambientale e della stessa vivibilità per cui il legislatore nazionale avrebbe dovuto per lo meno coinvolgere la Conferenza unificata nella determinazione dei criteri. Di qui la violazione del principio della leale collaborazione.

Più gravi ancora, secondo il ricorso, le disposizioni del secondo comma che non solo sono rivolte a **modificare il quantum dei pedaggi**, ma anche **introducono ex novo** un corrispettivo per alcune tratte, permettendo all'ANAS , se pure in via provvisoria, di "applicare una maggiorazione forfetaria " Anche in questo caso, si afferma, non viene previsto alcun ruolo delle regioni, neanche attraverso la Conferenza unificata. Secondo il ricorrente tale considerazione viene confermata dal decreto del Presidente del consiglio del 25 giugno con il quale il governo ha individuato una serie di stazioni di esazione, determinando quindi una palese violazione dell'articolo 117, terzo comma della costituzione.

²⁹ I commi recitano: "1. Entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS SpA, in relazione ai costi di investimento e di manutenzione straordinaria oltre che quelli relativi alla gestione, nonché l'elenco delle tratte da sottoporre a pedaggio.

2. In fase transitoria, a decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto e fino alla data di applicazione dei pedaggi di cui al comma 1, comunque non oltre il 31 dicembre 2011, ANAS S.p.A. è autorizzata ad applicare una maggiorazione tariffaria forfetaria di un euro per le classi di pedaggio A e B e di due euro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5, presso le stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono con le autostrade e i raccordi autostradali in gestione diretta ANAS. Le stazioni di cui al precedente periodo sono individuate con il medesimo DPCM di cui al comma 1. Gli importi delle maggiorazioni sono da intendersi IVA esclusa. Le maggiorazioni tariffarie di cui al presente comma non potranno comunque comportare un incremento superiore al 25% del pedaggio altrimenti dovuto". Il decreto legge n. 125 del 5 agosto 2010 ha modificato il termine dei 45 giorni in "entro il 30 aprile 2011".

2.5.3 Tutela, ambientale, paesaggistico territoriale, patrimonio storico artistico

Il ricorso impugna il comma 3 dell'articolo 49 che modifica l'articolo 14-quater della legge n. 241 del 1990, che disciplina le modalità di superamento nei casi in cui si manifesti un dissenso tra diverse amministrazioni per quanto riguarda la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.³⁰ Si denuncia la violazione dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e anche dell'articolo 120, in relazione al principio della leale collaborazione.

Il ricorso contesta in particolare **la disposizione che attribuisce al Consiglio dei Ministri un potere sostitutivo in quanto nella definizione dei meccanismi per superare il dissenso:** *“la scelta non può mai essere quella di «espropriare» della propria potestà decisionale un soggetto istituzionale, rimettendo la decisione ad un unico Ente. Si deve, in altri termini, raggiungere un'intesa, che, alla stregua della giurisprudenza formatasi con riguardo alle fattispecie di «chiamata in sussidiarietà», deve avere natura «forte», nel senso che il suo mancato raggiungimento impedisce la decisione finale”*.

Anche in questo caso, dunque la Regione afferma la necessità che in tale materia venga raggiunta una intesa *“in senso forte”* e si auspica una innovazione legislativa che favorisca il superamento delle eventuali situazioni di stallo.

2.5.4 Segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA)

³⁰ Il comma recita: *“All'articolo 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, dopo le parole: «rappresentanti delle amministrazioni» sono inserite le seguenti: «ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, fermo restando quanto previsto dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità; b) i commi 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater sono sostituiti dal seguente: «3. Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate”*.

Viene impugnato l'articolo 49, comma 4-bis, che riscrive completamente l'articolo 19 della legge n. 241/1990.³¹

La disposizione in oggetto modifica radicalmente le modalità per iniziare una attività sostituendo alla disciplina *Dichiarazione di inizio attività (DIA)* la disciplina molto semplificata di *Segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA)*.

³¹ Il comma recita: 4-bis. L'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente:
"Art. 19. Segnalazione certificata di inizio attività – Scia

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.

4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

5. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20.

6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni".

La legge n. 241 del 1990 è reperibile alla pagina:

http://www2.agcom.it/L_naz/L241_90.htm#cl

Vengono anche elencate le fattispecie (vincoli ambientali, paesaggistici, culturali, pubblica sicurezza) che sono esclusi dalla nuova disciplina.

Il ricorso, in via preliminare, osserva che, come precisato da autorità ministeriali, tali disposizioni si applicano anche **al settore dell'edilizia**.

Dopo aver sottolineato che la DIA edilizia e quella commerciale hanno avuto sempre due diverse discipline e che ora invece la nuova norma unifica la disciplina per cui il privato può iniziare una nuova attività senza dover attendere alcun termine; viene lasciata alla Pubblica amministrazione solo la possibilità di intervenire molto più tardi, a lavori iniziati e, forse, anche conclusi. Si sostiene che **la vecchia disposizione che permetteva l'inizio della attività solo dopo 30 giorni dalla presentazione della Dia costituiva un utile compromesso tra la doppia esigenza:**

- **della amministrazione di controllare preventivamente;**
- **del proprietario di poter iniziare rapidamente i lavori.**

Il ricorso impugna quindi le disposizioni in oggetto in quanto violerebbe palesemente le competenze regionali in materia di **governo del territorio**. Anche in questo caso viene ribadito il principio che il legislatore nazionale deve porre i principi fondamentali, ma che le regioni hanno il diritto di normare lo sviluppo e la specificazione della disciplina

Il ricorso contesta poi in particolare il richiamo presente nello stesso testo di legge che giustifica le nuove disposizione alla luce della necessità di tutelare al concorrenza.

Si afferma che il rapporto intercorrente nelle fattispecie in oggetto è tra la pubblica amministrazione, preposta ad abilitare un privato a realizzare un intervento edilizio, garantendo nello stesso tempo la pianificazione territoriale e il privato stesso. La difesa della concorrenza interviene su altra fattispecie quella, tra due concorrenti privati al fine di rimuove ostacoli all'accesso al mercato.

Infine poiché la Scia sostituisce la DIA in qualunque parte della normativa in cui ricorre questa fattispecie, secondo il ricorso, **vengono completamente alterate tutte le norme regionali in merito, non permettendo più alcun controllo preventivo dell'amministrazione.**

In conclusione per il ricorrente: “Questo non rispetta l’autonomia legislativa regionale perché il legislatore statale non può intervenire direttamente ad abrogare e sostituire norme approvate dal Consiglio regionale; spetta invece a quest’ultimo adeguarsi ai nuovi principi posti dal legislatore statale, senza che possa dunque prescindere da un termine per l’adeguamento da parte del legislatore regionale.

Per tutti questi motivi le norme impugnate contrastano con l’art. 117, terzo comma, Cost., violando le attribuzioni regionali in materia di governo del territorio, nonché con l’art. 121, secondo comma, Cost., violando l’autonomia legislativa del Consiglio regionale con la previsione dell’automatica sostituzione immediata della normativa statale a quella regionale.”

2.6 Coordinamento di Finanza Pubblica

Ricorso n. 96 della Regione Valle d’Aosta del 28 settembre 2010 ³²

Nel ricorso in oggetto la Regione Valle d’Aosta impugna numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), convertito con modificazioni dalla legge 122/10.

Il tema centrale delle diverse censure di illegittimità costituzionale avanzate dalla regione ricorrente ha per oggetto i limiti che dovrebbero presiedere all’esercizio della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, il cui mancato rispetto comporta una violazione dell’autonomia finanziaria regionale.

³² Il ricorso è reperibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5793,46.html>

2.6.1 Indennità di cariche elettive

In merito all'art.5, comma 5 del d.l. 78/10, che ha stabilito il divieto assoluto di corresponsione di indennità, di qualsivoglia genere in favore dei titolari di cariche elettive per le prestazioni svolte su incarico delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 in materia di contabilità e finanza pubblica, la Regione Valle d'Aosta denuncia una indebita compromissione della sua autonomia finanziaria di spesa, in quanto tale disposizione, introducendo vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni non può essere considerata un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., determinando invece una lesione dell'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. agli enti territoriali (v. sent. C.C. 376/2003, sent. C.C. 36/2004, sent. C.C. 390/2004, sent. C.C. 390/2004, sent. C.C. 417/2005) e dall'art.3, comma 1, lett.f) dello Statuto della regione Valle d'Aosta.

- In maniera speculare a quanto precedentemente dedotto i commi 2, 3, 6, 7, 8, 9, 12, 13 e 14 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010³³ non definiscono un limite complessivo della spesa degli

³³ I commi 2, 3, 6, 7, 8, 9, 12, 13 e 14 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010 recitano :

“2.A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal presente comma non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società. (11)

3. Fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 58 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma. Le disposizioni del presente comma si applicano ai commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 nonché agli altri commissari straordinari, comunque denominati. La riduzione non si applica al trattamento retributivo di servizio.

6. Nelle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nelle società possedute direttamente o indirettamente in misura totalitaria, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento dalle amministrazioni pubbliche, il compenso di cui all'articolo 2389, primo comma, del codice civile, dei componenti degli organi di amministrazione e di quelli di controllo è ridotto del 10 per cento. La disposizione di cui al primo periodo si applica a decorrere dalla prima scadenza del consiglio o del collegio successiva alla data di entrata in vigore del presente provvedimento. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società quotate e alle loro controllate. (11)

7. Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. (11)

8. A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità. Al fine di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e di efficientare i servizi delle pubbliche Amministrazioni, a decorrere dal 1° luglio 2010 l'organizzazione di convegni, di giornate e feste celebrative, nonché di cerimonie di inaugurazione e di altri eventi simili, da parte delle Amministrazioni dello Stato e delle Agenzie, nonché da parte degli enti e delle strutture da esse vigilati è subordinata alla preventiva autorizzazione del Ministro competente. L'autorizzazione è rilasciata nei soli casi in cui non sia possibile limitarsi alla pubblicazione, sul sito internet istituzionale, di messaggi e discorsi ovvero non sia possibile l'utilizzo, per le medesime finalità, di video/audio conferenze da remoto, anche attraverso il sito internet istituzionale; in ogni caso gli eventi autorizzati, che non devono comportare aumento delle spese destinate in bilancio alle predette finalità, si devono svolgere al di fuori dall'orario di ufficio. Il personale che vi partecipa non ha diritto a percepire compensi per lavoro straordinario ovvero indennità a qualsiasi titolo. Per le magistrature e le autorità indipendenti, fermo il rispetto dei limiti anzidetti, l'autorizzazione è rilasciata, per le magistrature, dai rispettivi organi di autogoverno e, per le autorità indipendenti, dall'organo di vertice. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai convegni organizzati dalle università e dagli enti di ricerca, nonché alle mostre realizzate, nell'ambito dell'attività istituzionale, dagli enti vigilati dal Ministero per i beni e le attività culturali ed agli incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o comunitari, alle feste nazionali previste da disposizioni di legge e a quelle istituzionali delle Forze armate e delle Forze di polizia. (11)

9. A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni.

enti pubblici regionali, ma spingendosi fino a disciplinare in modo specifico e puntuale le singole voci di spesa, al fine di realizzare la riduzione dei costi degli apparati amministrativi: non possono essere qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica con conseguente violazione dell'art.117, comma 3 Cost. e dell'art. 119 Cost.

12. A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. Il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, non sono più dovute; la predetta disposizione non si applica alle missioni internazionali di pace e a quelle comunque effettuate dalle Forze di polizia, dalle Forze armate e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono determinate le misure e i limiti concernenti il rimborso delle spese di vitto e alloggio per il personale inviato all'estero. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi. (11)

13. A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione. (11)

14. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. La predetta disposizione non si applica alle autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.”.

2.6.2. Il blocco triennale del trattamento accessorio

In merito invece all'articolo 9, comma 2 bis³⁴ e al combinato disposto dell'articolo 9, comma 28³⁵ e dell'art.14, comma 24 bis³⁶ del d.l.78/10 la regione ricorrente osserva che: l'art. 9, comma 2-bis, operando un **blocco per il triennio 2011-2013** della cifra complessiva che le amministrazioni pubbliche regionali e comunali possono destinare al trattamento accessorio del relativo personale e l'art. 9, comma 28, fissando un tetto massimo alla spesa relativa al personale a tempo determinato, o a quello che presta la sua attività sulla base di convenzioni o contratti di collaborazione coordinata e continuativa, o di contratti di formazione lavoro, determinano una violazione dell'art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto della Regione Valle d'Aosta che le garantisce **una competenza primaria**

³⁴ Il comma 2 bis dell'art.9 del dl. 178/10 recita:

“2-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.”.

³⁵ Il comma 28 comma 2 bis dell'art.9 del dl. 178/10 recita:

“28. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall' articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.”.

³⁶ Il comma 24 bis dell'art.14 recita:

“24-bis. I limiti previsti ai sensi dell'articolo 9, comma 28, possono essere superati limitatamente in ragione della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette regioni, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno. Restano fermi, in ogni caso, i vincoli e gli obiettivi previsti ai sensi del presente articolo. Le predette amministrazioni pubbliche, per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti ai sensi della normativa vigente, attingono prioritariamente ai lavoratori di cui al presente comma, salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti.”

in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale”

La natura analitica e di dettaglio di tali disposizioni d'altra parte preclude la possibilità di una loro qualificazione come principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.6.3 Rinnovi contrattuali

In merito all'art.9, comma 4 del d.l. 78/10 che prevede che i **rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni**, così come i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico, relativi al biennio 2008-2009 non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento, la Regione ricorrente osserva che:

il divieto di introdurre i citati aumenti retributivi si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto n.78/2010, determinando l'inefficacia delle clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, con conseguente adeguamento dei trattamenti retributivi;

la disposizione impugnata stabilisce una misura di contenimento della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni che, ove ritenuta vincolante anche per la Regione Valle d'Aosta ed agli altri enti del comparto unico valdostano, determina un'indebita **compressione dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria** della Regione, in violazione dello Statuto speciale e delle norme costituzionali applicabili alla Regione in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001;

il divieto di determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento si riferisce ad una singola e puntuale voce di spesa della Regione e non può quindi qualificarsi come un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica spettante alla competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost;

la disciplina introdotta dall'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78/2010 determina, altresì, una violazione dell'art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, che riserva alla potestà legislativa regionale primaria la disciplina in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale».

2.6.4 Segnalazione certificata di inizio attività”(SCIA)

In merito invece alla nuova disciplina, di cui all'art. 49, comma 4-ter del d.l. 78/010, avente per oggetto la sostituzione della “Dichiarazione di inizio attività” (DIA con la **“Segnalazione certificata di inizio attività”(SCIA)** la regione Valle d'Aosta, nel negare la possibilità di considerarla un legittimo esercizio di una potestà esclusiva statale, osserva invece che:

la disciplina sulla “Segnalazione certificata di inizio attività” non mira a tutelare la concorrenza del mercato, bensì ad alleggerire gli oneri amministrativi ricadenti sul privato per l'avvio di talune attività di rilievo imprenditoriale, commerciale o artigianale, nell'ottica di agevolare l'esercizio di tali attività nonché di semplificare le funzioni amministrative di controllo ad esse relative;

- la disciplina della SCIA è ascrivibile in modo prevalente all'ambito dell'industria, del commercio e dell'artigianato, cioè a materie spettanti alla competenza residuale delle regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. e dunque anche alla competenza legislativa della Regione Valle d'Aosta in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

2.6.5 Delegificazione adempimenti amministrativi

In merito infine a quanto previsto dall'art. 49, comma 4 quater e comma 4 quinquies del d.l. 78/10 la Regione ricorrente deduce l'assenza dei presupposti per la prevista **delegificazione della disciplina concernente gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese**, in quanto tali disposizioni incidono prevalentemente in ambiti materiali spettanti alla competenza residuale, o concorrente della Regione Valle d'Aosta.

In particolare la disciplina censurata investe l'ambito delle attività industriali, commerciali e artigianali spettanti alla competenza residuale delle regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. e dunque anche alla competenza legislativa della Regione Valle d'Aosta in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Inoltre, non v'e' dubbio che la disciplina delle attività amministrative relative all'attività delle piccole e medie imprese coinvolge le materie «artigianato» ed «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio» attribuite alla competenza piena della Regione Valle d'Aosta dall'art. 2, comma 1, lettere p) e q) dello Statuto speciale, nonché la materia «industria e commercio», attribuita dall'art. 3, comma 1, lett. a) del medesimo

statuto alla competenza della Regione di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica.

2.7 Risorse geotermiche

Ricorso n. 70 della Provincia autonoma di Bolzano del 30 aprile 2010³⁷

La provincia autonoma di Bolzano ha fatto ricorso per dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.lgs n. 22 dell'11 febbraio 2010 recante "*Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99*"³⁸

Vengono impugnati in particolare i commi dal 3 al 7 dell'articolo 1 del decreto per violazione degli artt. 116, 117, 119 della Costituzione, dell'articolo I) Violazione degli artt. 116, 117, 119 Cost.. Violazione dell'art.10, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Violazione degli artt. 8, n.14, 9, 16, 68, 105 e 107, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto Speciale per il Trentino Alto Adige".

Le disposizioni oggetto di ricorso del decreto legislativo **classificano le risorse geotermiche in risorse di interesse nazionale, interesse locale, piccole utilizzazioni locali.**

La norma precisa che le risorse geotermiche sono risorse minerarie, "*dove le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato, mentre quelle di interesse locale sono patrimonio indisponibile regionale*".

Successivamente la norma stabilisce che le funzioni amministrative relative alle risorse sopradette spettano alle Regioni o a enti da esse delegati o al Ministero dello sviluppo economico che si avvale a questo fine dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi (UNMIG). Si prevede inoltre che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono prevedere il coinvolgimento di questo organismo per "*problematiche di particolare rilievo*",

³⁷ Il ricorso è disponibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5712.46.html>

³⁸ Il testo del Decreto legislativo è reperibile alla pagina:
<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10022dl.htm>
La legge n. 99 del 23 luglio 2010 è reperibile alla pagina:
http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/vigilanza_prodotti/legge_99.pdf

Da queste disposizioni, sostiene il ricorso, risulterebbe dunque che anche la provincia ricorrente è sottoposta ai vincoli del decreto legislativo in oggetto, quando invece essa ha **già provveduto a legiferare nel merito sulla base delle prerogative che sono sancite dallo Statuto di Autonomia che le conferisce un specifica potestà legislativa.**

Si ritiene che tale normativa è volta a “*comprimere fortemente l'autonomia concessa alla Provincia ricorrente in forza dello Statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione, nonché della 1. cost. n. 3/2001, oltre a contrastare con i principi di cui agli artt. 116, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.*”

Il ricorso riprende le norme dello Statuto speciale e quelle di attuazione per arrivare alla conclusione che il decreto legislativo in oggetto si pone in aperta contraddizione con il decreto attuativo dello statuto di autonomia, “*deputato a disciplinare i rapporti tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento*” .³⁹

Si contesta infine che il legislatore nazionale non solo abbia voluto legiferare su materie che sono di competenza provinciale, ma anche introdurre **disposizioni relative al riparto delle competenze amministrative**, che, in ogni caso, attengono alle prerogative provinciali.

2.8 Rischio idrogeologico

Ricorso n. 71 della Provincia autonoma di Trento del 3 maggio 2010 ⁴⁰

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'articolo 17, comma 1, prima e secondo periodo del Decreto legge del 30 dicembre 2009, n. 195 recante *Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile, come convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 febbraio 2010, suppl. ord. n. 39*.⁴¹

³⁹ “L'art. 68 Statuto di autonomia stabilisce che «le Province, in corrispondenza della nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali della Regione», con la sola esclusione dei beni appartenenti al demanio militare, a servizi a carattere nazionale e a materie di competenza regionale. Siffatta previsione ha trovato attuazione nel d.P.R. n. 115/1973 e nel d.lgs. n. 495/1998, che hanno trasferito alla Provincia di Bolzano tutti i beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione presenti sul territorio provinciale”.

⁴⁰ Il ricorso è disponibile alla pagina:
<http://www.issirfa.cnr.it/5713,46.html>

Il ricorso ricostruisce in primo luogo le norme dello statuto speciale della provincia nonché i decreti attuativi, da cui risulta **la competenza legislativa primaria in materia di “opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità naturali”**. Fra le norme di attuazione viene ricordato che vengono trasferite alle province autonome anche le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato.⁴²

Dopo aver richiamato le competenze specifiche della Provincia per quanto riguarda la difesa del suolo e delle acque il ricorso sottolinea che *“i lavori connessi alla difesa del suolo si traducono tutti in lavori pubblici di interesse provinciale, di competenza piena della provincia”*. Ne deriva dunque che la provincia di Trento dispone, e, per quanto riguarda la difesa del suolo dal rischio idrogeologico, della competenza legislativa ed amministrativa.

Viene anche specificato che con il d.P.R. del 15 gennaio 2006 è stato **reso esecutivo il Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche relativo alla provincia Trento** (P.G.U.A.P.). Ad esso vengono attribuite anche le opere di **prevenzione e pronto soccorso per le calamità naturali**. Questo strumento sostituisce ogni altra disposizione contenuta nei piani e nei provvedimenti adottati o approvati dalle autorità di bacino di interesse nazionale.

⁴¹ Il decreto legge è reperibile alla pagina:

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/decreti/09195d.htm>

Il comma 1 dell'articolo 17 (*Interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale.*) recita:

1. *In considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità di intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico e comunque non oltre i tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile per i profili di competenza, ed i presidenti delle regioni o delle province autonome interessate, possono essere nominati commissari straordinari delegati, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, con riferimento agli interventi da effettuare nelle aree settentrionale, centrale e meridionale del territorio nazionale, come individuate ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. I commissari attuano gli interventi, provvedono alle opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato articolo 20, comma 4, del citato decreto-legge n. 185 del 2009. Si applicano il medesimo articolo 20, comma 9, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 185 del 2009. Il commissario, se alle dipendenze di un'amministrazione pubblica statale, dalla data della nomina e per tutto il periodo di svolgimento dell'incarico e' collocato fuori ruolo ai sensi della normativa vigente e mantiene il trattamento economico in godimento. Il posto corrispondente nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza viene reso indisponibile per tutta la durata del collocamento fuori ruolo. Ciascun commissario presenta al Parlamento, al termine dell'incarico, una relazione sulla propria attività”.*

⁴² Si tratta delle materie di urbanistica, edilizia, utilizzazione acque pubbliche, opere idrauliche, opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, espropriazione di pubblica utilità, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale.

Viene quindi riaffermato che esiste una disciplina speciale , concordata con lo stato che riconosce queste funzioni alla provincia di Trento.

Tale prerogative sarebbero invece messe in discussione dalle norme che vengono impugnate in quanto esse. **“regolano gli interventi diretti a rimuovere situazioni di rischio idrogeologico, prevedendo la possibilità di attribuire la competenza operativa ad un organo straordinario statale, dotato di ampi poteri sostitutivi** e di *deroga ad ogni disposizione vigente. L'ampiezza dei poteri del commissario deriva, oltre che dal rinvio all'art. 20 d.l. n. 185/2008, dalla genericità dell'art. 17, comma 1 («attuano gli interventi»; «se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi»).*

Il ricorso confuta anche la possibile argomentazione per cui la competenza provinciale potrebbe essere negata, riconducendo la difesa del suolo nella materia ambientale – di competenza nazionale. A questo proposito viene citata la sentenza n. 45 del 2010 della Corte Costituzionale in cui in cui si ribadisce che *“in relazione alla parallela competenza provinciale in materia di lavori pubblici, la «maggiore autonomia» conferita alla Provincia dallo Statuto impedisce che ad essa possano essere applicate come tali le clausole di competenza statale, fermi restando invece i meccanismi che nel quadro statutario prevedono il coordinamento delle competenze provinciali con quelle statali”.*

E neppure potrebbe essere affermata la competenza dello Stato riconducendo la materia alla tutela del paesaggio perché è la stessa Corte con sentenza n. 226 del 2009 ad affermare che è riservata alla provincia la competenza legislativa primaria.

Se si riconoscono le competenze provinciali , ne deriva anche che **non possono essere attribuite a organi statali, funzioni amministrative**, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo le norme dello Statuto.

Per quanto riguarda infine l'insorgere di particolari situazioni di urgenza e necessità, secondo il ricorso, esse non sono presupposto sufficiente per superare il riparto delle competenze stabilita dalle norme richiamate, tanto più perché con la legge n. 996 del 1970, ha regolato gli interventi relativi al manifestarsi di situazione di danno o pericolo e in cui si stabilisce che gli interventi dello Stato, abbiano carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali. **Nel caso in cui si renda necessario l'intervento statale, in quanto le necessità superano le possibilità della provincia, esso deve essere realizzato in un quadro di intesa e di condivisione.** La normativa nazionale contestata si pone quindi in contrasto con il principio di leale collaborazione.

2.7 Tabella riassuntiva del Contenzioso Stato Regioni

- Ricorso n. 1 del 4 gennaio 2010 (Regione Marche)
- Ricorso n. 2 del 5 gennaio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 3 del 5 gennaio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 4 del 12 gennaio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 5 del 14 gennaio 2010 (Presidente del Consiglio ministri)
- Ricorso n. 6 del 18 gennaio 2010 (Regione Puglia)
- Ricorso n. 7 del 19 gennaio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 8 del 19 gennaio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 9 del 26 gennaio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 10 del 27 gennaio 2010 (Regione Toscana)
- Ricorso n. 11 del 28 gennaio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 12 del 28 gennaio 2010 (Regione Liguria)
- Ricorso n. 13 del 28 gennaio 2010 (Regione Emilia-Romagna)
- Ricorso n. 14 del 28 gennaio 2010 (Regione Umbria)
- Ricorso n. 15 del 29 gennaio 2010 (Regione Marche)
- Ricorso n. 16 del 29 gennaio 2010 (Regione Piemonte)
- Ricorso n. 17 del 2 febbraio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 18 dell'8 febbraio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 19 dell'11 febbraio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 20 dell'11 febbraio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 21 del 16 febbraio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 22 del 17 febbraio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 23 del 22 febbraio 2010 (Provincia autonoma di Bolzano)
- Ricorso n. 24 del 23 febbraio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 25 del 23 febbraio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 26 del 25 febbraio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 27 del 26 febbraio 2010 (Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)
- Ricorso n. 28 del 26 febbraio 2010 (Regione Calabria)
- Ricorso n. 29 del 2 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 30 del 3 marzo 2010 (Regione Friuli-Venezia Giulia)
- Ricorso n. 31 del 3 marzo 2010 (Regione Toscana)
- Ricorso n. 32 del 3 marzo 2010 (Regione Liguria)
- Ricorso n. 33 del 4 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)

- Ricorso n. 34 del 5 marzo 2010 (Regione Siciliana)
- Ricorso n. 35 del 5 marzo 2010 (Regione Campania)
- Ricorso n. 36 del 5 marzo 2010 (Regione Campania)
- Ricorso n. 37 dell'8 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 38 dell'8 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 39 del 9 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 40 del 10 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 41 del 10 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 42 del 10 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 43 dell'11 marzo 2010 (Regione Lazio)
- Ricorso n. 44 dell'11 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 45 del 12 marzo 2010 (Regione Piemonte)
- Ricorso n. 46 del 16 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 47 del 23 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 48 del 18 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 49 del 29 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 50 del 30 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 51 del 30 marzo 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 52 del 30 marzo 2010 (Regione Toscana)
- Ricorso n. 53 del 1° aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 54 del 1° aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 55 del 6 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 56 del 6 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 57 del 7 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 58 del 9 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 59 del 15 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 60 del 16 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 61 del 26 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 62 del 27 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 63 del 27 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 64 del 28 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 65 del 28 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 66 del 28 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 67 del 28 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 68 del 28 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)

- Ricorso n. 69 del 29 aprile 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 70 del 30 aprile 2010 (Provincia autonoma di Bolzano)
- Ricorso n. 71 del 3 maggio 2010 (Provincia autonoma di Trento)
- Ricorso n. 72 del 6 maggio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 73 del 6 maggio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 74 del 10 maggio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 75 dell'11 maggio 2010 (Regione Toscana)
- Ricorso n. 76 del 12 maggio 2010 (Regione Emilia-Romagna)
- Ricorso n. 77 del 14 maggio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 78 del 14 maggio 2010 (Regione Puglia)
- Ricorso n. 79 del 18 maggio 2010 (Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)
- Ricorso n. 80 del 20 maggio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 81 del 1° luglio 2010 (Regione Emilia-Romagna)
- Ricorso n. 82 del 1° luglio 2010 (Regione Veneto)
- Ricorso n. 83 dell'8 giugno 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 84 del 1° luglio 2010 (Regione Toscana)
- Ricorso n. 85 del 20 luglio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 86 del 27 luglio 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 87 del 27 luglio 2010 (Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)
- Ricorso n. 88 del 29 luglio 2010 (Regione Siciliana)
- Ricorso n. 89 del 3 agosto 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 90 del 5 agosto 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 91 del 18 agosto 2010 (Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)
- Ricorso n. 92 del 9 settembre 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 93 del 21 settembre 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 94 del 21 settembre 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 95 del 23 settembre 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 96 del 28 settembre 2010 (Regione Valle d'Aosta)
- Ricorso n. 97 del 30 settembre 2010 (Regione Toscana)
- Ricorso n. 98 del 4 ottobre 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ricorso n. 99 del 5 ottobre 2010 (Provincia autonoma di Bolzano)
- Ricorso n. 100 del 5 ottobre 2010 (Presidente del Consiglio dei ministri)

3. L'INTESA FORTE NELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 6 DEL 2004

Sentenza 18 dicembre 2003 - 13 gennaio 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale) e della legge 9 aprile 2002, n. 55 concernente (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), promossi con ricorsi delle Regioni Umbria (n. 2 ricorsi), Basilicata e Toscana, notificati il 27 marzo, il 31 maggio, l'8 e il 7 giugno 2002, depositati in cancelleria il 4 aprile e il 6 e il 17 giugno successivi ed iscritti ai nn. 30, 39, 40 e 41 del registro ricorsi 2002.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 28 ottobre 2003 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giovanni Tarantini e Fulco Ruffo per la Regione Umbria, Mario Loria per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 27 marzo 2002, depositato il 4 aprile 2002 e iscritto al n. 30 del 2002 del registro ricorsi, la Regione Umbria ha sollevato questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli artt. 77, secondo comma; 120, secondo comma; 117, primo comma, secondo comma lettera *m*), e terzo comma, nonché 118, primo e secondo comma, Cost. In subordine e più specificamente, la Regione Umbria ha impugnato: l'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, del d.l. n. 7 del 2002, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., nonché dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.; l'art. 1, commi 2, 3, 4 e 5, del medesimo d.l., per violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

Premette la Regione che il d.l. n. 7 del 2002, emanato "al fine di evitare l'imminente pericolo di interruzione dell'energia elettrica su tutto il territorio nazionale" e per garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale, dispone, all'art. 1, che la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, gli interventi di modifica e ripotenziamento, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili per il loro esercizio, sono dichiarate opere di pubblica utilità. Titolo per la costruzione e l'esercizio dell'impianto è rappresentato dall'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero delle attività produttive, sostitutiva di ogni atto autorizzativo, comunque denominato, previsto dalle norme vigenti. Lo stesso art. 1 dispone poi che al procedimento autorizzatorio sono chiamate a partecipare le amministrazioni interessate, applicandosi i principi di semplificazione e la disciplina di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e che deve essere raggiunta l'intesa con la Regione interessata, senza peraltro che siano specificati i termini e le modalità della partecipazione e dell'intesa.

Sostiene la Regione Umbria che il decreto-legge impugnato violerebbe innanzitutto l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto sarebbe stato emanato in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, il sindacato sulla sussistenza dei

presupposti che legittimano il Governo ad emanare decreti-legge sarebbe ammissibile, sia pure nel solo caso di "evidente mancanza" dei requisiti stessi.

La Regione afferma di conoscere la giurisprudenza della Corte che considera inammissibile il ricorso delle Regioni in via di azione avverso un decreto-legge per questo tipo di motivi, ma ritiene che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e con il nuovo modello dei rapporti Stato-Regioni da essa delineato, quella giurisprudenza sia suscettibile di riconsiderazione. A differenza che in passato, infatti, il Governo non avrebbe più il potere di rinvio ai Consigli regionali delle delibere legislative, né di garantire il rispetto dell'interesse nazionale, di talché Governo e Regioni disporrebbero parimenti del potere di impugnare la legge (art. 127 Cost.).

Nel nuovo sistema, inoltre, la potestà legislativa non spetterebbe più allo Stato in via generale, ma anche alle Regioni, secondo il modello delineato dall'art. 117 Cost. Infine, la nuova formulazione dell'art. 114 assegnerebbe alle Regioni, insieme alle altre autonomie territoriali, "il nuovo ruolo di enti che svolgono le proprie funzioni nell'interesse generale della comunità repubblicana". In questo mutato quadro costituzionale, anche le Regioni, e non più solo il Governo, sarebbero legittimate ad agire in funzione di tutela generale dell'ordinamento.

Ciò posto, la ricorrente ritiene che il d.l. censurato sarebbe stato emanato in assenza delle condizioni di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., dal momento che la necessità di evitare l'imminente pericolo di interruzione di energia elettrica, affermata nel decreto, non sarebbe basata su nessun dato certo. Neppure potrebbe essere ravvisata una situazione di straordinaria urgenza nella recente liberalizzazione dell'attività di produzione di energia elettrica, avvenuta con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato dell'energia elettrica).

Quanto al contenuto delle disposizioni impuginate, la Regione Umbria osserva che la normativa impugnata contrasterebbe con l'art. 117 Cost., in quanto - in una materia assegnata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, qual è quella della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - il Governo sarebbe intervenuto adottando norme di dettaglio, anche di tipo procedurale, anziché limitarsi a dettare norme di principio.

Ad avviso della ricorrente, perché una legge dello Stato possa incidere su una competenza del legislatore regionale non potrebbero essere ritenuti sufficienti i presupposti di necessità ed urgenza cui è subordinata l'emanazione di un decreto-legge ex art. 77 Cost. Il rapporto tra fonte regionale e fonte statale sarebbe infatti sempre regolato dal principio della competenza e non da quello gerarchico. E ciò, a maggior ragione, nel nuovo sistema costituzionale, nell'ambito del quale l'art. 117 riconoscerebbe pari dignità alla legislazione statale e a quella regionale, e l'art. 114 porrebbe un principio di pari ordinazione tra gli enti individuati come costitutivi della Repubblica.

Neppure potrebbe ritenersi che la materia dell'energia sia riconducibile alla legislazione esclusiva dello Stato sotto altro titolo, ad esempio in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Il d.l. n. 7 del 2002 inoltre, nell'attribuire il potere autorizzatorio allo Stato, in sostituzione delle "autorizzazioni, concessioni ed atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti" (art. 1, comma 1), violerebbe l'art. 118, primo e secondo comma, Cost. L'esigenza di assicurare l'erogazione dell'energia elettrica su tutto il territorio nazionale, infatti, non sarebbe sufficiente per "riconoscere all'ordinamento centrale una competenza amministrativa generale e di tipo gestionale in materia".

Inoltre, l'art. 1, commi 2, 3 e 5, del d.l. impugnato lederebbe le funzioni di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali assegnate alla competenza normativa della Regione e sarebbe incompatibile con il ruolo che l'art. 118 Cost. riconosce per le funzioni amministrative, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; il comma 2 nella parte in cui prescrive l'assorbimento nell'autorizzazione unica della c.d. autorizzazione integrata e la sostituzione della stessa ad ogni autorizzazione ambientale di competenza delle singole amministrazioni; il comma 3 laddove stabilisce che l'autorizzazione unica ha effetto di variante degli strumenti urbanistici e del piano regolatore portuale; il comma 5 ove dispone la sospensione dell'efficacia del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 dicembre 1988 (Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del d.P.C.m. 10 agosto 1988, n. 377), allegato IV (Procedure per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas), dell'articolo 15 della legge 2 agosto 1975, n. 393 (Norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica), nonché del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1998, n. 53 (Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi alla autorizzazione alla costruzione e

all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano fonti convenzionali, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Neppure sarebbe possibile individuare nell'atto di decretazione d'urgenza una manifestazione del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., non ricorrendo i presupposti e le forme previste da tale disposizione. Di qui la prospettata violazione degli artt. 77, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Infine, l'art. 1, comma 2, del d.l. impugnato, nello stabilire che il procedimento previsto si svolge d'intesa con la Regione interessata, senza tuttavia stabilire i tempi e le modalità di tale intesa, contrasterebbe con il principio di leale collaborazione.

D'altronde il generico richiamo al rispetto dei principi di semplificazione amministrativa e delle modalità dettate dalla legge n. 241 del 1990, non sarebbe sufficiente a garantire il rilievo degli interessi della comunità regionale, in aperta violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione; tanto più che il decreto, all'art. 1, commi 3 e 5, "risulta sostitutivo sia della autorizzazione integrata che di tutte le autorizzazioni ambientali di competenza dei diversi enti coinvolti e sospensivo dell'efficacia dell'Allegato IV del d.P.C.m. 27 dicembre 1988 e del d.P.R. n. 53 del 1998", senza prevedere forme di coinvolgimento e di partecipazione, con idonee modalità procedurali di tutti gli interessati.

Per gli stessi motivi sarebbe, da ultimo, illegittimo anche l'art. 1, comma 4, del decreto impugnato, per la parte in cui estende le disposizioni di cui ai commi precedenti anche "ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del ... decreto".

2. - Con ricorso notificato il 31 maggio 2002, depositato il 6 giugno 2002 e iscritto al n. 39 del 2002 del registro ricorsi, la Regione Umbria ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale).

Con tale ricorso, la Regione, ripropone le medesime censure già mosse nei confronti del d.l. n. 7 del 2002 con riferimento alle norme di questo convertite senza modificazioni. Inoltre, la ricorrente muove ulteriori censure sia avverso la legge di conversione nel suo complesso, in quanto contrastante con gli artt. 77, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., sia nei confronti delle disposizioni che hanno modificato le norme del d.l. n. 7 del 2002.

Innanzitutto, si lamenta la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Ribadite le argomentazioni a sostegno della censurabilità da parte delle Regioni delle violazioni dell'art. 77 Cost., la Regione Umbria afferma che l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, nel convertire il decreto-legge, avrebbe rivelato l'inesistenza di uno dei presupposti della decretazione d'urgenza, non individuandolo più nell'"imminente pericolo" di interruzione della fornitura di energia elettrica, ma, più semplicemente, nel solo "pericolo" della medesima.

La ricorrente, con argomentazioni non dissimili da quelle sopra richiamate, ribadisce inoltre che non ricorrerebbero neppure i presupposti per ravvisare nella fattispecie una manifestazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. Di talché la legge di conversione sarebbe quindi interamente illegittima in quanto essendo stato esercitato il potere di decretazione d'urgenza in totale carenza di presupposti, sarebbe essa stessa affetta di un grave vizio *in procedendo*.

Quanto alle singole disposizioni della legge, viene innanzitutto censurato l'art. 1, comma 1, che - nel convertire il decreto impugnato - ha precisato che le sue previsioni valgono fino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'art. 117 Cost., e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, previa intesa in sede di Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome (cfr. Allegato, cpv. 1). Tale norma, secondo la ricorrente, contrasterebbe con l'art. 117 Cost., in quanto supererebbe i confini assegnati alla normativa statale in materie di competenza ripartita. E tale vizio non sarebbe escluso dalla natura transitoria della disciplina, la quale, anzi, sarebbe addirittura "eversiva", poiché lo Stato si arrogerebbe il potere di disciplinare nel dettaglio, con norme immediatamente efficaci, materie che la Regione avrebbe fin da ora il diritto di disciplinare entro il quadro dei principi desumibili dalle leggi vigenti. Illecita ed arbitraria sarebbe quindi l'assegnazione di un termine da parte dello Stato alle Regioni per esercitare una loro competenza costituzionalmente garantita.

La Regione Umbria lamenta poi la violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge di conversione, che modifica l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 7 del 2002 (Allegato, cpv. 3), e dell'art. 1, comma 1, della medesima legge, che introduce il comma 3-bis all'art. 1 del citato d.l. (Allegato, cpv. 4). La prima norma subordina il rilascio dell'autorizzazione alla

acquisizione del parere del comune e della provincia nel cui territorio ricadono le opere da realizzare, ma dispone che il rilascio di tale parere non può incidere sul rispetto del termine per la conclusione del procedimento, individuato dal comma 2 del decreto-legge in centottanta giorni. In tal modo, ad avviso della ricorrente, gli enti locali sarebbero sostanzialmente privati del potere di intervenire efficacemente su provvedimenti diretti ad incidere sul loro territorio, né costituirebbero correttivi sufficienti a compensare la perdita di rilevanza delle Regioni e delle autonomie locali rispetto al potere decisionale dello Stato la previsione della facoltà delle Regioni di "promuovere accordi tra il proponente e gli enti locali interessati dagli interventi di cui al comma 1 per l'individuazione di misure di compensazione e riequilibrio ambientale" né la costituzione, tra il Ministero delle Attività produttive, le Regioni, l'Unione delle province d'Italia e l'Associazione nazionale dei comuni italiani, di un "comitato paritetico per il monitoraggio congiunto dell'efficacia delle disposizioni del decreto e la valutazione dell'adeguatezza della nuova potenza installata".

Per il resto, nei confronti delle norme non modificate in sede di conversione, la Regione Umbria ripropone le medesime censure mosse avverso le corrispondenti norme del d.l. n. 7 del 2002.

3. - Nel giudizio concernente la legge n. 55 del 2002 si è costituita la Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo che il ricorso proposto dalla Regione Umbria debba essere rigettato perché inammissibile o comunque infondato. La difesa erariale osserva innanzitutto come anche nel nuovo sistema costituzionale delineato dopo la riforma del titolo V, l'interesse delle Regioni a ricorrere nei giudizi di legittimità in via principale sarebbe qualificato dalla finalità di ripristinare le loro competenze costituzionalmente garantite. Non potrebbe invece riconoscersi loro la possibilità di agire per una tutela generale dell'ordinamento, in quanto essa potrebbe essere affidata solo a chi ha una visione complessiva dell'ordinamento stesso.

In ogni caso, la questione di legittimità costituzionale della legge impugnata per carenza dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., sarebbe ormai superata, dal momento che la Corte, nella sentenza n. 29 del 2002, avrebbe chiarito che gli eventuali vizi del decreto-legge, anche sotto il profilo della necessità e urgenza, sarebbero sanati definitivamente quando le Camere, con la legge di conversione, abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo. Inammissibile sarebbe quindi la censura relativa al difetto del presupposto dell'esistenza di un imminente pericolo di interruzione della fornitura di energia elettrica. E anche ove tale vizio sussistesse, esso sarebbe proprio del decreto-legge, con la conseguenza che avrebbe perso rilievo a seguito della emanazione della legge di conversione; né, d'altronde, potrebbe configurarsi come vizio proprio di quest'ultima, dal momento che i motivi per i quali una legge è emanata non potrebbero incidere sulla sua legittimità costituzionale.

Inoltre, sarebbe infondato il motivo di ricorso concernente il potere sostitutivo dello Stato, in quanto non risulta che lo Stato abbia voluto operare in sostituzione delle Regioni.

Quanto al contenuto della legge impugnata, l'Avvocatura rileva come il d.lgs. n. 79 del 1999 attribuisca al Ministero dell'industria (ora delle attività produttive) il compito di provvedere alla sicurezza del sistema elettrico nazionale e di assicurarne la continuità e che lo Stato sarebbe intervenuto a disciplinare la materia al fine di garantire le esigenze di sicurezza e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici, in materie, dunque, che sarebbero riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *m*). L'intervento statale sarebbe stato reso indispensabile dalla necessità di realizzare nuovi impianti per fare fronte alla prevista crescita del fabbisogno nazionale di energia su tutto il territorio nazionale e così salvaguardare lo sviluppo economico del paese e l'attuale livello qualitativo di vita. Pertanto, lo Stato avrebbe esercitato la sua potestà esclusiva in materia di sicurezza e di tutela dei diritti civili e sociali, tra i quali andrebbe inserito anche quello di disporre dell'energia indispensabile per mantenere le attuali disponibilità, le quali costituirebbero i livelli essenziali delle prestazioni.

Lo Stato, prevedendo un termine per l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni, avrebbe tuttavia voluto limitare nel tempo gli effetti del proprio potere legislativo esclusivo di cui ha fatto uso, in modo che le autonomie regionali potessero intervenire sulla materia al momento in cui fosse garantita la produzione di energia elettrica sufficiente ai bisogni nazionali.

Quanto specificamente alla dichiarazione di pubblica utilità delle opere, ed alla previsione di un'unica autorizzazione, rilasciata dal Ministero delle attività produttive, per la realizzazione di nuovi impianti, esse sarebbero direttamente funzionali agli obiettivi del legislatore: accelerare i tempi di costruzione dei nuovi impianti su tutto il territorio nazionale per assicurare la fornitura di un servizio pubblico essenziale. Tali obiettivi, secondo quanto sostenuto dalla difesa erariale,

potrebbero essere raggiunti solo con un intervento unico che esclusivamente il legislatore nazionale sarebbe in grado di porre in essere.

Nell'ambito del procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione sarebbe comunque assicurata la partecipazione delle amministrazioni interessate. In specie, sottolinea l'Avvocatura, la disciplina impugnata prevede espressamente il parere motivato della provincia o del comune.

Né vi sarebbe poi violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la semplice previsione dell'intesa dovrebbe intendersi nel senso che il suo mancato raggiungimento preclude la conclusione del procedimento.

L'Avvocatura, infine, sostiene che la normativa censurata investirebbe anche la materia della tutela della concorrenza, materia che rientra nella legislazione statale esclusiva, in quanto comunque inciderebbe sulla produzione di energia elettrica e dunque sull'offerta e sull'equilibrio del mercato.

4. - Contro l'intera legge n. 55 del 2002 la Regione Basilicata ha proposto ricorso notificato l'8 giugno 2002, depositato il 17 giugno 2002 e iscritto al n. 40 del 2002 del registro ricorsi, lamentando la violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

La ricorrente sostiene che la legge impugnata violerebbe la competenza che l'art. 117, terzo comma, Cost. riserva alla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in quanto, anziché limitarsi a dettare i principi fondamentali, il legislatore statale avrebbe disciplinato in modo analitico il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica.

L'illegittimità della legge n. 55 del 2002 non sarebbe esclusa dalla natura transitoria della disciplina, destinata ad operare "fino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e comunque non oltre il 31 dicembre 2003". Anzi, tale previsione sarebbe a sua volta contrastante con la Costituzione, precludendo alle Regioni di esercitare fino a quel momento una competenza legislativa di cui sono già titolari.

Tale previsione non sarebbe neppure giustificabile al fine di tutela dell'interesse nazionale, che il nuovo testo costituzionale non prevede più come limite alla potestà legislativa regionale. E, d'altra parte, non potrebbero invocarsi a sostegno dell'intervento legislativo dello Stato tanto le materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., quanto i poteri sostitutivi del Governo previsti dall'art. 120, secondo comma, Cost.

L'art. 117 Cost. sarebbe inoltre violato in quanto la disciplina della legge n. 55 del 2002, per la parte in cui interferisce sull'assetto del territorio in relazione all'impatto delle opere e alla necessaria conformità urbanistica delle stesse, inciderebbe sulla materia del "governo del territorio" attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

La Regione afferma che la legge impugnata violerebbe anche l'art. 118 Cost., in quanto, nell'attribuire la funzione amministrativa di rilascio dell'autorizzazione al Governo statale, violerebbe i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza posti dallo stesso art. 118.

Tale norma sarebbe poi violata anche sotto un ulteriore profilo. L'art. 118 Cost., infatti, detta i criteri per il riparto delle funzioni amministrative, ma non disciplina la fonte deputata ad allocare le stesse. Questa fonte dovrebbe dunque essere determinata sulla base dell'art. 117 e pertanto sarebbe costituita dalla legge competente a regolare la materia. Poiché nel caso di specie, l'energia rientra tra le materie di legislazione concorrente, spetterebbe alle Regioni, attenendosi ai principi regolatori fissati dallo Stato, dettare le procedure di svolgimento delle funzioni, distribuendo le stesse secondo i criteri dettati dall'art. 118 Cost. Né varrebbe a superare la censura la previsione dell'intesa con la Regione richiesta per il rilascio dell'autorizzazione, perché la potestà legislativa non potrebbe essere surrogata con forme di concertazione attinenti all'esercizio della funzione amministrativa.

5. - Anche la Regione Toscana ha proposto ricorso, notificato il 7 giugno 2002, depositato il 17 giugno 2002 e iscritto al n. 41 del 2002 del registro ricorsi, avverso l'intera legge n. 55 del 2002, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

La ricorrente muove dalla considerazione che la normativa censurata, nel disciplinare il procedimento preordinato alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia elettrica, nonché delle opere e infrastrutture connesse, interverrebbe, con una disciplina di dettaglio, nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", attribuita dall'art. 117 Cost. alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

L'intervento statale in tale materia non troverebbe legittimazione nei c.d. titoli di intervento trasversale previsti nell'art. 117, secondo comma, Cost. Né potrebbe giustificarsi in relazione

all'interesse nazionale a garantire la fornitura di energia elettrica, dal momento che il nuovo testo costituzionale non prevede più l'interesse nazionale come limite alla potestà normativa delle Regioni.

La normativa censurata non potrebbe neppure essere giustificata in relazione alla finalità di tutelare la concorrenza, perché non contiene disposizioni volte a garantire le imprese contro il rischio di intese restrittive o di abusi di posizione.

Ancora, la disciplina in questione non potrebbe ricondursi alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto queste riguarderebbero servizi sociali e non industriali, e comunque l'intervento statale sarebbe limitato alla determinazione degli *standard*, su cui la legge in esame non interviene in alcun modo, limitandosi ad attribuire allo Stato le funzioni amministrative preordinate al rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti.

La legge censurata, secondo la ricorrente, lederebbe inoltre la potestà regionale in materia di "governo del territorio", che l'art. 117 Cost. ricomprende tra le materie a legislazione concorrente, là dove prevede che l'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero abbia effetto di variante urbanistica, richiedendo al comune sul cui territorio ricade l'intervento un semplice parere che, peraltro, può essere anche negativo o può anche mancare e comunque non può incidere sul rispetto del termine di 180 giorni previsto per la conclusione del procedimento.

Infine, a sostegno della asserita violazione dell'art. 118 Cost., la Regione Toscana prospetta argomenti del tutto analoghi a quelli fatti valere dalla Regione Basilicata.

6. - Anche nei due giudizi introdotti dalle Regioni Basilicata e Toscana la Presidenza del Consiglio dei ministri si è costituita tramite l'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo - con argomentazioni di merito identiche a quelle sviluppate in relazione all'impugnazione della Regione Umbria - che i ricorsi proposti debbano essere dichiarati inammissibili o comunque infondati.

7. - In prossimità dell'udienza, la Regione Umbria ha depositato una memoria nella quale ribadisce le censure svolte nei ricorsi introduttivi avverso il d.l. n. 7 del 2002 e la legge di conversione n. 55 del 2002.

In particolare tali atti normativi conterrebbero disposizioni di dettaglio in una materia attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla potestà legislativa concorrente.

La ricorrente, inoltre, contesta che lo strumento della decretazione d'urgenza possa essere utilizzato dal legislatore statale per dettare principi nella materia dell'energia, sia per la natura propria del decreto-legge, finalizzato a risolvere problemi e regolare situazioni eccezionali e straordinarie, sia perché, anche qualora mancasse la fissazione di principi, questi, secondo la giurisprudenza della Corte, andrebbero desunti dalle leggi già in vigore.

La Regione ribadisce che il d.l. n. 7 del 2002 neppure potrebbe trovare il proprio fondamento nell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto ammettere che il Governo possa sostituirsi al legislatore regionale in via d'urgenza, configurerebbe un *tertium genus* di potestà legislativa statale non prevista dall'art. 117 Cost., che - come tale - sfuggirebbe al sistema dei limiti di materia previsti da tale norma ed introdurrebbe una potestà sostitutiva generale dello Stato nei confronti delle Regioni.

In concreto poi, il d.l. n. 7 del 2002 avrebbe operato un intervento sostitutivo preventivo, sganciato dalla previa messa in mora della Regione e sottratto ad ogni disponibilità della stessa; ciò in contrasto anche con quanto prevede l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Neppure ricorrerebbero i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost., per il caso di inadempienza delle Regioni in materia di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea.

Ad avviso della Regione Umbria, i profili di illegittimità censurati non verrebbero meno per il fatto che la legge di conversione n. 55 del 2002 ha limitato la vigenza della disciplina "fino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e comunque non oltre il 31 dicembre 2003". Si tratterebbe infatti di una vera e propria "sospensione" della potestà legislativa regionale con conseguente inversione dell'ordine delle competenze costituzionalmente garantite. Da questo punto di vista, la legge impugnata contrasterebbe anche con quanto stabilito dalla recente sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte, dal momento che le disposizioni censurate non sarebbero il frutto di un'intesa con le Regioni, né conterrebbero una disciplina di carattere suppletivo rispetto al successivo intervento regionale. D'altronde il limite temporale non potrebbe valere a rendere legittima la normativa censurata, in

quanto nulla impedirebbe al Governo di disporre con altro decreto-legge una o più proroghe al termine inizialmente fissato.

Anche la previsione della preventiva intesa per la determinazione delle opere da considerarsi di pubblica utilità ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002 non rappresenterebbe un effettivo coinvolgimento delle Regioni. Infatti, la determinazione delle opere da considerarsi di pubblica utilità, sarebbe "compiuta direttamente dal legislatore statale", potendo le Regioni, in sede di intesa, manifestare il proprio assenso o dissenso alla disciplina normativa, mentre sarebbe loro preclusa "ogni valutazione reale circa la portata degli interessi dello Stato alla attrazione delle competenze".

Infine, la Regione Umbria dà conto della emanazione, nelle more del giudizio, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico e di realizzazione, potenziamento, utilizzazione e ambientalizzazione di impianti termoelettrici), convertito nella legge 17 aprile 2003, n. 83 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico. Sanatoria degli effetti del decreto-legge 23 dicembre 2002, n. 281), che modifica talune disposizioni della normativa oggetto del giudizio, dichiarando prioritari alcuni progetti di cui al d.l. n. 7 del 2002 ai fini della valutazione di impatto ambientale (art. 3, comma 1), prorogando il termine per l'espletamento della VIA (art. 3, comma 2), disponendo che l'elenco dei progetti prioritari è approvato con decreto dei Ministri per le attività produttive e dell'ambiente (art. 3, comma 4).

Dichiara la Regione di non aver ritenuto necessaria l'impugnazione di tali disposizioni, che violerebbero gli artt. 117, 118 e 120 Cost., trattandosi di norme strettamente connesse ed in rapporto di coordinazione con le disposizioni censurate, la cui illegittimità costituzionale potrebbe essere pronunciata dalla Corte in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

8. - In prossimità dell'udienza la Regione Toscana ha depositato una memoria, nella quale contesta le deduzioni esposte dall'Avvocatura dello Stato.

In particolare, la ricorrente ritiene che la normativa impugnata attenga ad una materia attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato: anzitutto, non sarebbe pertinente il richiamo alla "sicurezza" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., come sarebbe dimostrato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale tale espressione dovrebbe essere interpretata come inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

Del pari infondato sarebbe il richiamo alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non sarebbe una materia, ma una competenza del legislatore statale di dettare norme aventi ad oggetto la fissazione di un livello minimo di soddisfacimento di diritti civili e sociali. La legge censurata non fisserebbe *standard* minimi, ma allocherebbe in capo allo Stato funzioni amministrative preordinate al rilascio degli atti autorizzativi necessari per la costruzione e l'esercizio degli impianti.

La disciplina censurata non sarebbe riconducibile neppure al settore della "tutela della concorrenza", non contenendo né norme volte a garantire le imprese da intese restrittive, abuso di posizioni dominanti ed operazioni di concentrazione, né forme di promozione della concorrenza. Essa quindi rientrerebbe nell'ambito della materia della "produzione di energia" attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

Il sovvertimento delle competenze regionali, operato dalle disposizioni censurate, secondo la Regione Toscana, non sarebbe giustificato dall'esigenza di evitare il pericolo di interruzione dell'energia elettrica, dal momento che, dopo 19 mesi di vigenza della normativa, si sarebbe per la prima volta verificata un'interruzione di energia senza precedenti. Ciò evidenzerebbe come l'attrazione allo Stato delle competenze regionali non potrebbe giustificarsi nemmeno in forza del principio di sussidiarietà, dal momento che l'assunzione di tali competenze non ha evitato il pericolo di interruzione dell'erogazione di energia, che costituiva l'elemento giustificativo dell'intervento statale e della deroga all'art. 117 Cost.

9. - Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza l'Avvocatura dello Stato contesta innanzitutto la possibilità da parte delle Regioni di impugnare una legge di conversione di un decreto-legge per violazione dei presupposti di necessità e urgenza, osservando come i limiti del potere di impugnativa regionale non sarebbero cambiati a seguito delle modifiche costituzionali, anche secondo quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 274 del 2003.

Inoltre, ad avviso della difesa erariale, i vizi del decreto-legge sarebbero sanati definitivamente quando la legge di conversione abbia assunto come propri i contenuti e gli effetti della disciplina adottata.

Quanto ai contenuti della legge impugnata, l'Avvocatura ribadisce che la materia dell'energia rientrerebbe nella legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *m*), Cost., in quanto l'efficienza del sistema elettrico nazionale atterrebbe alla sicurezza e all'ordine pubblico, poiché interruzioni dell'erogazione di energia determinerebbero l'impossibilità di provvedere alle esigenze fondamentali, con danni al patrimonio e all'integrità fisica, come reso evidente dai recenti avvenimenti.

Inoltre, la continuità della fornitura di energia elettrica garantirebbe i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", dal momento che essa sarebbe necessaria per l'esercizio dei servizi pubblici e per consentire di fronteggiare le fondamentali esigenze di vita.

Anche a voler ritenere, come fanno le ricorrenti, che la materia rientri tra quelle attribuite alla legislazione concorrente regionale, principio fondamentale sarebbe quello sancito dall'art. 1 del d.lgs. n. 79 del 1999, che attribuisce allo Stato il compito di assicurare l'efficienza e la sicurezza del sistema elettrico nazionale.

Le disposizioni censurate sarebbero inoltre conformi all'art. 118 Cost., in quanto solo un organo a competenza nazionale potrebbe intervenire su un sistema complesso per la cui sicurezza sono necessari interventi in tempi brevissimi che non consentono di operare in forme collegiali. La Corte, nella recente sentenza n. 307 del 2003, avrebbe messo in evidenza come, quando è disposta la realizzazione di impianti e reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sussista il preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee. Anche nel caso in esame, l'interesse nazionale si imporrebbe, venendo in considerazione sistemi volti alla produzione di energia su tutto il territorio nazionale e la cui distribuzione è effettuata tramite una rete.

Quanto alla previsione di un limite di efficacia alla normativa d'urgenza, limite introdotto dalla stessa legge censurata, tale limite sarebbe giustificato sia al fine di evitare contrasti con le Regioni, sia in quanto, una volta realizzata la finalità di rafforzamento del sistema elettrico, verrebbero meno le ragioni poste a base dell'intervento normativo statale.

Per quanto attiene alle singole disposizioni contenute negli atti normativi impugnati, la difesa erariale sostiene che la previsione, contenuta nell'art. 1, comma 1, del d.l. convertito, di un'unica autorizzazione per le opere indispensabili all'esercizio degli impianti di energia elettrica, rilasciata dal Ministro delle attività produttive, si giustificerebbe, in conformità con il principio di sussidiarietà, per il carattere di sistema a rete che assume il complesso degli impianti di produzione e degli elettrodotti, il quale determinerebbe la necessità dell'attribuzione allo Stato delle funzioni amministrative corrispondenti.

In relazione al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica (art. 1, comma 2, del d.l. convertito), gli interessi regionali risulterebbero ampiamente garantiti attraverso la previsione della partecipazione delle amministrazioni locali interessate e dell'intesa con la Regione.

L'altra norma, contenuta nel comma 3, che contempla il parere motivato del comune o della provincia nel cui territorio ricada l'intervento, riconoscendo all'autorizzazione il valore di variante urbanistica, non costituirebbe una lesione delle competenze regionali, ma costituirebbe applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. Nonostante ciò, non sarebbero stati trascurati gli interessi degli enti territoriali, che sono chiamati ad esprimere un motivato parere e le cui eventuali ragioni di dissenso devono essere valutate dall'organo centrale, con la conseguente possibilità che gli enti locali insoddisfatti si rivolgano al giudice amministrativo. Anche la previsione di un termine di sei mesi per la chiusura del procedimento sarebbe ragionevole, in considerazione delle esigenze di speditezza.

Quanto alla censura concernente la previsione contenuta nel comma 5 dell'art. 1 del d.l. convertito, la difesa erariale sostiene che essa sarebbe inammissibile, in quanto non sarebbero stati indicati i parametri violati, e comunque infondata, riferendosi solo a norme statali. La Regione, infatti, non avrebbe posizioni costituzionalmente garantite a mantenere l'efficacia di una normativa non sua.

L'Avvocatura sostiene l'infondatezza anche della presunta violazione dell'art. 120 Cost., non costituendo le norme censurate esercizio di potere sostitutivo.

Infondata sarebbe, da ultimo, anche la censura concernente la violazione del principio di leale collaborazione. La mancanza di una disciplina specifica dell'intesa Stato-Regioni significherebbe unicamente che il ruolo da riconoscere ad essa sarebbe quello che emerge dalla norma, mentre i rimedi per il suo mancato raggiungimento sarebbero quelli ordinari.

Considerato in diritto

1. - La Regione Umbria ha impugnato il decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto emanato in assenza delle condizioni di straordinaria necessità ed urgenza, dal momento che la situazione addotta a fondamento della sussistenza di tali requisiti non sarebbe basata su dati oggettivi, nonché per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto - ove si individuasse nel decreto-legge impugnato una manifestazione del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni - ne mancherebbero i presupposti e le forme da tale disposizione previsti. La ricorrente, inoltre, ha impugnato il suddetto decreto-legge per violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma lettera *m*), e terzo comma, Cost., in quanto detterebbe una disciplina di dettaglio in una materia assegnata alla potestà legislativa concorrente delle Regioni quale quella relativa a "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; sarebbe violato, altresì, l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto il decreto-legge impugnato attribuirebbe nella suddetta materia un potere autorizzatorio allo Stato, riconoscendo quindi "una competenza amministrativa generale e di tipo gestionale" all'amministrazione statale in assenza di esigenze di carattere unitario.

In subordine, e più specificamente, la Regione ha impugnato l'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, del d.l. n. 7 del 2002, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., nonché dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.; l'art. 1, commi 2, 3, 4 e 5, è stato impugnato, infine, per violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

Con successivo ricorso, la Regione Umbria ha impugnato la legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione sia dell'art. 77, secondo comma, Cost., sia dell'art. 120, secondo comma, Cost., perché avrebbe convertito in legge un decreto-legge in assenza dei presupposti di necessità e di urgenza, e, comunque, in quanto non riconducibile ai poteri governativi di tipo sostitutivo. Inoltre, la legge sarebbe censurabile per violazione dell'art. 117, primo, secondo lettera *m*), e terzo comma, Cost.

In via subordinata, la Regione ha impugnato la legge n. 55 del 2002 per le parti in cui ha modificato le disposizioni del d.l. n. 7 del 2002, nonché per le parti di quest'ultimo già impugunate con il precedente ricorso e convertite senza modificazioni - riproponendo le medesime censure - per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., nonché dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

2. - Anche le Regioni Basilicata e Toscana hanno impugnato la legge n. 55 del 2002, nella parte in cui disciplina un procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto interferirebbe con norme di dettaglio in materie di competenza legislativa ripartita delle Regioni, nonché dell'art. 118 Cost., in quanto l'attribuzione allo Stato della funzione amministrativa di rilascio dell'autorizzazione si porrebbe in contrasto con i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, violando altresì la potestà delle Regioni di disciplinare le procedure di svolgimento delle funzioni nelle materie di competenza legislativa ripartita.

La Regione Basilicata e Toscana impugnano la legge n. 55 del 2002 anche nella parte in cui prevede che l'autorizzazione unica abbia effetto di variante urbanistica, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe la potestà legislativa regionale in materia di "governo del territorio".

3. - Data la sostanziale identità delle censure prospettate, i quattro ricorsi possono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

I ricorsi in esame non sono fondati.

In via preliminare, occorre affrontare la questione di legittimità costituzionale posta dalla Regione Umbria sul decreto-legge n. 7 del 2002, in relazione alla lamentata carenza dei presupposti contemplati nell'art. 77 Cost.

Quanto alla deducibilità di tale vizio da parte delle Regioni in occasione della promozione della questione di legittimità costituzionale in via diretta, la recente giurisprudenza di questa Corte ha affermato la perdurante distinzione - anche dopo la riforma costituzionale del Titolo V - dei parametri invocabili da Stato e Regioni, rispettivamente nei riguardi di leggi regionali o di leggi od

atti con forza di legge statali (sentenza n. 274 del 2003), al tempo stesso confermando che le Regioni possono contestare l'esistenza dei presupposti costituzionali degli atti con forza di legge "quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o delle Province autonome ricorrenti" (sentenza n. 303 del 2003). D'altra parte, fin dalla sentenza n. 302 del 1988, questa Corte ha espressamente riconosciuto che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dell'art. 77 Cost., ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali.

Peraltro, diversamente da come asserisce la Regione ricorrente, un decreto-legge può di per sé costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

I rilievi sollevati dalla Regione Umbria relativamente alla mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza del d.l. n. 7 del 2002, atto sicuramente incidente sui poteri regionali in materia, sono infondati; se la giurisprudenza di questa Corte sul punto ha più volte affermato che il sindacato sull'esistenza e sull'adeguatezza dei presupposti della decretazione d'urgenza può essere esercitato solo in caso di loro "evidente mancanza" (fra le molte, si vedano le sentenze n. 16 del 2002, n. 398 del 1998, n. 330 del 1996), non può disconoscersi che, nel caso del d.l. impugnato, a fondamento dell'intervento normativo del Governo si pone una situazione nella quale, in assenza di un effettivo e rapido rafforzamento delle strutture di produzione e di distribuzione dell'energia elettrica, si possono produrre serie situazioni di difficoltà o addirittura interruzioni più o meno estese della fornitura di energia, con conseguenti gravi danni sociali ed economici. Ciò al di là dell'enfasi del primo comma dell'art. 1 del d.l. in questione (nel testo originario), che faceva riferimento all'"imminente pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale" (formula, non a caso, corretta in semplice "pericolo di interruzione" dalla legge di conversione n. 55 del 2002).

La sicura esistenza di elementi di fatto contrari all'"evidente mancanza" dei requisiti di urgenza del d.l. n. 7 del 2002 rende inutile la valutazione degli eventuali effetti sananti prodotti dalla legge n. 55 del 2002 di conversione di tale decreto.

4. - Quanto appena affermato rende altresì inutile l'esame dell'ulteriore rilievo prospettato dalla Regione Umbria circa il fatto che il d.l. impugnato non avrebbe potuto neppure trovare giustificazione negli speciali poteri sostitutivi attribuiti al Governo dall'art. 120, secondo comma, Cost., di recente specificati dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), dal momento che - come ha anche notato l'Avvocatura dello Stato - non vi sono elementi formali o sostanziali per considerare il d.l. n. 7 del 2002 come atto adottato su questa base giuridica.

5. - Possono quindi essere affrontate le censure mosse dalle Regioni ricorrenti sulla legittimità costituzionale delle disposizioni del d.l. n. 7 del 2002 e della legge di conversione n. 55 del 2002, in relazione alla asserita violazione dell'art. 117 Cost.

Al riguardo, appare decisiva la ricostruzione di quale sia - al di là della stessa volontà del legislatore statale, quale deducibile dai lavori preparatori, o delle ricostruzioni suggerite dall'Avvocatura dello Stato - l'oggettivo fondamento costituzionale degli atti impugnati.

Il testo originario del d.l., mentre non fa alcun riferimento alle disposizioni costituzionali, sembra indicare il proprio fondamento nel ruolo riconosciuto al Ministero delle attività produttive dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), di organo nazionale preposto "alla sicurezza ed all'economicità del sistema elettrico nazionale".

Solo la legge di conversione introduce alcuni riferimenti diretti ed indiretti alle disposizioni costituzionali e, in particolare, fa riferimento al fatto che la nuova disciplina resterebbe in vigore "sino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2003" (art. 1, comma 1, del d.l. n. 7 del 2002 nel testo modificato).

L'Avvocatura dello Stato ha, reiteratamente sostenuto, che la disciplina contenuta negli atti impugnati rientrerebbe negli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativi a "sicurezza" (art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.] e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" [art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.]; l'Avvocatura, inoltre, ha sostenuto che queste

norme inciderebbero anche nella materia della "tutela della concorrenza", anch'essa affidata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.). Peraltro, sempre secondo la difesa erariale, la disciplina impugnata sarebbe destinata a restare solo temporaneamente in vigore, poiché, successivamente al superamento della fase di carenza produttiva, si eserciterebbe liberamente la legislazione concorrente delle Regioni in tema di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Tali argomenti non possono essere condivisi.

Deve anzitutto negarsi che il concetto di "sicurezza" utilizzato nella legislazione sull'energia come "sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica" e "sicurezza tecnica" (cfr. art. 2, n. 28, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2003/54/CE del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE) possa essere confuso con la materia "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale", di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che già questa Corte ha interpretato come riferibile esclusivamente agli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 407 del 2002). Tanto meno appare condivisibile l'opinione che i possibili effetti in termini di ordine pubblico del cattivo funzionamento del settore energetico potrebbero giustificare limiti preventivi ai poteri regionali, dal momento che - semmai - il verificarsi di situazioni di fatto di questo tipo potrebbe eventualmente legittimare l'attivazione degli speciali poteri sostitutivi del Governo sulla base di quel "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica" che è presupposto espressamente contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost. Analogamente è da dirsi per la pretesa riconduzione della normativa impugnata alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.: come questa Corte ha già affermato (cfr. le sentenze n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002), tale competenza legittima una eventuale predeterminazione legislativa dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", ciò che nella specie non è intervenuto. La stessa utilizzazione di questi livelli essenziali quale fondamento dell'esercizio dei poteri sostitutivi, ai sensi del secondo comma dell'art. 120 Cost., di norma presuppone che lo Stato abbia previamente esercitato la propria potestà legislativa di tipo esclusivo.

Tuttavia, né il d.l. n. 7 del 2002 né la legge di conversione n. 55 del 2002 hanno un contenuto normativo di questo tipo, ma semplicemente disciplinano un nuovo complesso procedimento amministrativo finalizzato a garantire la produzione e l'approvvigionamento dell'energia elettrica.

Identiche considerazioni possono essere svolte in riferimento alla pretesa che la legislazione impugnata possa essere riconducibile alla "tutela della concorrenza" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal momento che la disciplina in questione non è affatto caratterizzata dagli istituti e dalle procedure tipiche di questa particolare materia.

6. - La disciplina oggetto degli atti impugnati insiste indubbiamente nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", espressamente contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost. tra le materie affidate alla potestà legislativa concorrente delle Regioni. Secondo le ricorrenti, il legislatore statale avrebbe invaso la competenza regionale, in quanto non si sarebbe limitato a stabilire i principi fondamentali della materia, disciplinando invece, in termini analitici, il procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica.

In effetti, è incontestabile che la disciplina impugnata non contiene principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, ma norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni. Tuttavia, occorre considerare che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost. È infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., conformemente a quanto già questa Corte ha ritenuto possibile nel nuovo assetto costituzionale (cfr. sentenza 303 del 2003).

In questa logica, il d.l. n. 7 del 2002 e la sua legge di conversione n. 55 del 2002, pur senza negare il vigente ordinamento costituzionale ed in particolare l'attribuzione di potestà legislativa di tipo concorrente alle Regioni in tema di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", hanno ridefinito in modo unitario ed a livello nazionale i procedimenti di modifica o ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell'energia elettrica, in base all'evidente

presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

Conseguentemente, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, è necessario non già considerarne la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (parametro quest'ultimo del resto esplicitamente invocato dalle Regioni ricorrenti), dall'altro al principio di leale collaborazione, così come questa Corte ha già avuto modo di evidenziare nella richiamata sentenza n. 303 del 2003.

Quanto appena affermato rende evidente l'infondatezza delle censure concernenti la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché di quelle relative alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), formulate dalla Regione Umbria.

Quanto invece alla lamentata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al limite costituzionale - al di là della mancanza di qualsivoglia motivazione al riguardo nel ricorso della Regione Umbria - deve comunque notarsi che la deduzione del mancato rispetto del limite costituzionale in tale disposizione previsto non può costituire autonomo motivo di censura, risultando inevitabilmente collegato alla violazione di ulteriori e specifiche norme costituzionali.

7. - È possibile a questo punto passare all'esame delle censure prospettate dalle Regioni ricorrenti in relazione alla asserita violazione dell'art. 118 Cost.

La qualificazione della normativa in esame come espressiva di una scelta del legislatore statale di considerare necessario il conferimento allo Stato della responsabilità amministrativa unitaria in materia, "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" di cui all'art. 118, primo comma, Cost., deve superare la preliminare obiezione delle Regioni ricorrenti sulla idoneità della fonte statale a compiere questa scelta anche là dove le norme costituzionali affidano solo limitati poteri legislativi allo Stato, come appunto nel caso delle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Il superamento di questa obiezione appare agevole se si considera che la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare - per l'esercizio unitario - al livello nazionale).

Questa scelta legislativa che trova sicuro, seppur implicito, fondamento costituzionale nell'art. 118 Cost., in relazione al principio di legalità, deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; questi ultimi, tuttavia, non possono trasformarsi - come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 303 del 2003 - "in mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione".

Proprio per la rilevanza dei valori coinvolti, questa Corte ha quindi affermato, nella medesima sentenza, che una deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. può essere giustificata "solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata".

In altri termini, perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, 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 in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo "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, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenza n. 303 del 2003).

Se si applicano i menzionati criteri alla normativa oggetto del presente giudizio, si rileva anzitutto la necessità dell'intervento dell'amministrazione statale in relazione al raggiungimento del fine di evitare il "pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale" (art. 1 del d.l. n. 7 del 2002); non v'è dubbio, infatti, che alle singole amministrazioni regionali - che si volessero attributarie delle potestà autorizzatorie contemplate dalla disciplina impugnata - sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno. In relazione agli altri criteri, d'altra parte, non si può non riconoscere da un lato la specifica pertinenza della normativa oggetto del presente giudizio in relazione alla regolazione delle funzioni amministrative in questione, dall'altro che tale normativa si è limitata - nell'esercizio della discrezionalità del legislatore - a regolare queste ultime in funzione del solo fine di sveltire le procedure autorizzatorie necessarie alla costruzione o al potenziamento di impianti di energia elettrica di particolare rilievo.

Resta da valutare il rispetto dell'ultimo criterio indicato, in relazione alla necessaria previsione di idonee forme di intesa e collaborazione tra il livello statale e i livelli regionali.

Da quest'ultimo punto di vista devono considerarsi adeguati i due distinti livelli di partecipazione delle Regioni disciplinati nel d.l. n. 7 del 2002, quale convertito dalla legge n. 55 del 2002: per il primo comma dell'art. 1, quale opportunamente modificato in sede di conversione, la determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica che sono oggetto di questi speciali procedimenti viene effettuata "previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano"; per il secondo comma dell'art. 1, l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto "è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa con la Regione interessata". Appare evidente che quest'ultima va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento -come, del resto, ha riconosciuto anche l'Avvocatura dello Stato - a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.

I due distinti livelli di partecipazione - dell'insieme delle Regioni nel primo caso e della Regione direttamente interessata nel secondo - realizzano quindi, ove correttamente intesi ed applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati. Né mancano, ovviamente, strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni.

L'insieme di tali considerazioni evidenzia quindi l'infondatezza dei rilievi delle Regioni ricorrenti relativamente alla pretesa violazione dell'art. 118 Cost., sia in riferimento ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sia per quel che concerne la fonte statale utilizzata.

8. - Devono ora essere affrontate le censure sollevate dalle ricorrenti in relazione a specifiche disposizioni degli atti normativi oggetto del presente giudizio.

In particolare, alcuni di tali rilievi di costituzionalità riguardano la pretesa illegittima compressione dei poteri amministrativi e rappresentativi degli enti locali interessati, alla luce degli articoli 117 e 118 Cost.: più specificamente, si nega, da parte delle Regioni ricorrenti, che l'autorizzazione unica possa legittimamente essere configurata come sostitutiva di ogni altra autorizzazione di competenza degli enti locali e come modificativa degli strumenti urbanistici o del piano regolatore portuale, in quanto ciò sarebbe incompatibile con le competenze legislative regionali in materia di "governo del territorio", nonché con le funzioni amministrative che sarebbero riconosciute dall'art. 118 Cost. a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Tali censure non sono fondate.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 117 della Costituzione, in questa sede ci si può limitare a richiamare le considerazioni svolte più sopra. La disciplina impugnata, infatti, concerne la allocazione e la regolazione di funzioni amministrative (in una materia affidata alla legislazione concorrente) e conseguentemente è nell'art. 118 della Costituzione e nei principi di sussidiarietà,

differenziazione ed adeguatezza che deve trovare il proprio decisivo parametro di giudizio, secondo quanto esposto in precedenza.

L'infondatezza dei rilievi concernenti la lamentata violazione dell'art. 118 Cost., a sua volta, deriva proprio dalla necessaria unitarietà dell'esercizio delle funzioni amministrative che, come evidenziato, sta alla base della scelta del legislatore statale di introdurre eccezioni alla normale attribuzione delle funzioni amministrative al livello comunale prevista dall'art. 118, primo comma, Cost.

La eccezionale compressione delle competenze delle amministrazioni regionali e locali determinata dalla normativa in esame non può dunque ritenersi costituzionalmente illegittima. Ciò va affermato innanzi tutto in quanto, ragionando diversamente, la stessa finalità per la quale tale disciplina è stata posta in essere verrebbe frustrata da un assetto delle competenze amministrative diverso da quello da essa stabilito, anche in considerazione della necessaria celerità con cui - al fine di evitare il pericolo della interruzione della fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale - le funzioni amministrative concernenti la costruzione o il ripotenziamento di impianti di energia elettrica di particolare rilievo devono essere svolte.

In secondo luogo, non possono non assumere decisivo rilievo le conclusioni alle quali si è giunti in precedenza, dal momento che proprio il necessario coinvolgimento delle Regioni di volta in volta interessate mediante quello strumento particolarmente efficace costituito dall'intesa, assicura una adeguata partecipazione di queste ultime allo svolgimento del procedimento incidente sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali.

D'altra parte, anche la legislazione preesistente conosce numerose fattispecie nelle quali alcuni atti espressivi delle scelte urbanistiche dei Comuni cedono dinanzi agli atti finali dei procedimenti adeguatamente partecipati di determinazione dei lavori pubblici di interesse generale (con specifico riferimento alle centrali elettriche, si veda l'art. 12 dello stesso allegato IV, recante «Procedure per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas», del d.P.C.m. 27 dicembre 1988, la cui efficacia è stata sospesa appunto dall'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002; e la stessa giurisprudenza di questa Corte si è espressa nel senso di non rilevare violazione dei principi costituzionali in casi analoghi (cfr., ad esempio, sentenza n. 308 del 2003 e sentenza n. 21 del 1991).

9. - Deve essere affrontata, inoltre, la specifica censura prospettata dalla Regione Umbria, secondo la quale il rinvio contenuto nell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 7 del 2002, convertito dalla legge n. 55 del 2002, ad un "procedimento unico al quale partecipano le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ed integrazioni, d'intesa con la regione interessata" violerebbe l'art. 97, primo comma, Cost. ed il principio di leale collaborazione; ciò perché questo procedimento, nel quale non sono previsti precisi tempi e modalità di partecipazione delle amministrazioni interessate, non sarebbe idoneo a garantire la adeguata ponderazione di tutti gli interessi in gioco né, conseguentemente, sarebbe "sufficiente a garantire il rilievo degli interessi della comunità regionale".

Per ciò che riguarda la pretesa violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., deve essere osservato, innanzi tutto, che la normativa impugnata in realtà disciplina un particolare procedimento amministrativo, il quale deve esaurirsi entro centoottanta giorni e deve culminare in un'autorizzazione unica, con anche una speciale accelerazione per la procedura di valutazione di impatto ambientale prevista dal comma 3 dell'art. 1 del decreto impugnato (nel testo risultante dalla conversione in legge) ulteriormente modificato dall'art. 3 del d.l. 18 febbraio 2003, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico e di realizzazione, potenziamento, utilizzazione e ambientalizzazione di impianti termoelettrici), convertito nella legge 17 aprile 2003, n. 83 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico. Sanatoria degli effetti del decreto-legge 23 dicembre 2002, n. 281).

Sulla base delle considerazioni già svolte, deve essere evidenziato che, nel caso di specie, il giudizio sul rispetto del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, Cost., fa tutt'uno con il giudizio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, dal momento che la scelta concernente la allocazione al livello centrale delle funzioni amministrative si giustifica proprio in relazione alla necessità di garantirne una più adeguata ed efficiente esplicazione. Di talché, lo scrutinio concernente la compatibilità della disciplina impugnata con i principi di cui all'art. 118, primo comma, Cost., conduce a ritenere infondati anche i rilievi sulla pretesa violazione dell'art. 97, primo comma, Cost.

D'altra parte, non solo lo stesso d.l. impugnato introduce - come già visto - la necessità del conseguimento di un'intesa "forte" con la Regione interessata, ma inoltre la legge n. 55 del 2002 ha modificato il comma 3 dell'art. 1, prescrivendo che "è fatto obbligo di richiedere il parere motivato del comune e della provincia nel cui territorio ricadono le opere" (seppure nel rispetto del limite temporale complessivo per la fase istruttoria). Tali prescrizioni - il cui rispetto naturalmente potrà essere garantito nelle competenti sedi giurisdizionali - assicurano indubbiamente un sufficiente coinvolgimento degli enti locali, in relazione agli interessi di cui siano portatori ed alle funzioni loro affidate.

Quanto appena affermato rende evidente, peraltro, anche l'infondatezza della censura concernente la pretesa violazione del principio di leale collaborazione.

10. - Da ultimo, vanno prese in considerazione le censure proposte dalle tre Regioni ricorrenti avverso il comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002, come modificato dalla legge di conversione, per violazione dell'art. 117 Cost., nella parte in cui prevede che la speciale disciplina si applichi "sino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2003", nonché la censura specificamente prospettata dalla sola Regione Umbria avverso il comma 5 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, nella parte in cui prevede la sospensione dell'efficacia dell'allegato IV al d.P.C.m. 27 dicembre 1988 e del d.P.R. 11 febbraio 1998, n. 53, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

In particolare, la prima di tali disposizioni è stata contestata da parte delle ricorrenti, che vi hanno letto la volontà di sospendere temporaneamente l'esercizio della potestà legislativa regionale in una materia di legislazione concorrente, addirittura vincolandola alla previa adozione di una normativa di cornice statale, nonostante i principi fondamentali possano essere fin da ora dedotti in via interpretativa dall'attuale legislazione. Se peraltro si considera che lo stesso originario testo del d.l. n. 7 del 2002, nella seconda delle disposizioni qui esaminate (art. 1, comma 5), sospende proprio "fino al 31 dicembre 2003" l'efficacia di tutta una serie di norme primarie e secondarie dello Stato che disciplinano appunto le procedure che il d.l. evidentemente si riprometteva di sveltire ulteriormente attraverso la unificazione e concentrazione dei diversi procedimenti, la (certo non felice) formula legislativa introdotta nel primo comma dell'art. 1 del d.l. ad opera della legge di conversione deve essere interpretata, in coerenza con il quadro costituzionale, come finalizzata semplicemente a ribadire la provvisorietà della soluzione procedimentale configurata dal d.l., in una situazione di urgente necessità che aveva comportato la contestuale sospensione dell'efficacia della normazione previgente e dei relativi principi.

Da questo punto di vista, infondati appaiono i rilievi mossi dalle ricorrenti al primo comma dell'art. 1, così come infondati sono quelli rivolti dalla Regione Umbria alla disciplina di cui al quinto comma del medesimo articolo, dal momento che ogni esercizio di potere legislativo da parte dello Stato comporta inevitabilmente o l'abrogazione o la sospensione dell'efficacia della legislazione statale previgente.

Le successive vicende legislative, culminate con l'adozione dell'art. 1-sexies, comma 8, della recentissima legge 27 ottobre 2003, n. 290 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità), sembrano evidenziare, seppur con una formula non del tutto chiara ("Per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici si applicano le disposizioni del decreto-legge 7 febbraio del 2002, n. 7, convertito, con modificazioni dalla legge 9 aprile 2002, n. 55"), la volontà del legislatore nazionale di stabilizzare definitivamente la soluzione, che era invece solo transitoria, del d.l. n. 7 del 2002 e della legge di conversione n. 55 del 2002.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE
riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Umbria avverso il decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale) e avverso il decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli artt. 77, secondo comma, 120, secondo comma, 117, primo comma, secondo comma lettera m), e terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Basilicata e Toscana avverso il decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli articoli 117, terzo comma e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Umbria avverso l'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5 del predetto decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, nonché dello stesso decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002 n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli artt. 117, primo comma e terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Umbria avverso l'art. 1, commi 2, 3, 4 e 5 del predetto decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, nonché dello stesso decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante - Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA