

Sentenza n. 1 del 18 gennaio 2008

Materia: derivazione d'acqua a scopo idroelettrico - energia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 117 costituzione, comma terzo. Asserita lesione delle potestà legislative regionali e del principio di leale collaborazione. Articolo 117, 119, 120 Costituzione, violazione della competenza concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Articolo 72 e 97 della Costituzione.

Ricorrenti: Regioni Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia.

Oggetto: Impugnazione di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi da 483 a 492.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento che determina i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 485, 486, 487 e 488 della legge n. 266 del 2005. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 492, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui esso si riferisce ai precedenti commi 485, 486, 487 e 488 del medesimo articolo. Non fondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore: Domenico Ferraro

Le Regioni Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia, con cinque distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006). Il ricorso riguarda l'art. 1, commi da 483 a 492, in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. I ricorsi pongono questioni sostanzialmente simili e la Corte li ha riuniti per essere decisi con unica sentenza. Nei commi censurati viene introdotta un'articolata disciplina delle concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico ed in tale ambito sono riconducibili la regola della gara pubblica (comma 483), quale principio generale per l'attribuzione delle concessioni, nonché le regole relative alla trasferibilità del ramo di azienda relativo all'esercizio della concessione stessa (commi 489 e 490). Di immediata applicazione sono le regole dettate in tema di proroga di dieci anni delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 266/2005 come disciplinato dal comma 485. La proroga viene giustificata in

relazione al necessario completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea nel mercato dell'energia elettrica anche nell'intento di stabilire principi comuni in materia di concorrenza e parità di trattamento nella produzione idroelettrica. Le disposizioni vengono giustificate in quanto volte alla tutela della concorrenza (comma 491) mentre viene fissato il termine di novanta giorni alle Regioni ed alle Province autonome per armonizzare i propri ordinamenti con la nuova disciplina (comma 492). Il comma 484, in questo ambito, abroga, l'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che, nel disciplinare la materia delle grandi concessioni idroelettriche, faceva salve le prerogative statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e demandava il necessario coordinamento agli speciali decreti legislativi di attuazione statutaria. La Corte, dopo aver proceduto alla ricostruzione della normativa statale in materia di derivazioni elettriche ricorda che con l'entrata in vigore delle modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata attribuita alle Regioni ordinarie una competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. La Regione Friuli-Venezia Giulia, con il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, è titolare del demanio idrico, tranne alcune limitate eccezioni, e di tutte le funzioni amministrative inerenti alla gestione di detto demanio, ed è delegata ad esercitare le funzioni amministrative per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche. Secondo la Corte, la Regione Friuli Venezia Giulia, non può lamentare lesione delle sue attribuzioni statutarie a seguito dell'emanazione da parte dello Stato dei commi impugnati, che riguardano le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, poiché in relazione a tale materia essa è semplicemente delegata ad esercitare le relative funzioni amministrative e non è titolare di potestà legislativa. Mentre può invece sollevare le sue censure in riferimento alle potestà legislative concorrenti che il titolo V, parte II, della Costituzione, in virtù del richiamo dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le ha conferito nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. La Regione Emilia-Romagna lamenta la violazione dell'articolo 72 della Costituzione. Secondo la ricorrente, l'iter legislativo avrebbe visto l'esautoramento della Commissione referente e la compressione dello stesso esame di merito in Aula. Per la Corte la questione non è fondata in quanto la Regione non deduce la violazione di alcuna specifica regola o principio, ma contesta soltanto un modo di procedere dei lavori parlamentari che rimarrebbero nell'alveo dell'autonomia del Parlamento. Con riferimento alle censure proposte dalle Regioni avverso i singoli commi dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, con riferimento ai commi 489 e 490, relativi alla trasferibilità del ramo di azienda cui è riferibile la concessione di grande derivazione idroelettrica, sono impugnati dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia, le questioni sono inammissibili. I ricorsi regionali non spiegano in alcun modo perché la disciplina della trasferibilità violerebbe le competenze regionali in materia di produzione nazionale dell'energia e di governo del territorio. Il comma 483 viene censurato dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nella parte

in cui, modificando l'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999, stabilisce che con provvedimento del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono determinati i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. La ricorrente sostiene che il provvedimento ministeriale in questione, intervenendo nei settori materiali di competenza regionale dell'energia e del governo del territorio, dovrebbe essere adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, mentre la norma omette del tutto un coinvolgimento delle Regioni. La Regione Campania sul punto, invoca, il principio di leale collaborazione. La Regione Piemonte impugna il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, sostenendo che le predette disposizioni non terrebbero conto delle richiamate competenze regionali in materia di energia e di governo del territorio. Anche la Regione Emilia-Romagna censura il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con riferimento alle disciplina relativa all'espletamento delle gare ad evidenza pubblica, questa rientra nella materia della tutela della concorrenza di competenza esclusiva dello Stato. La Corte, ritiene fondate le questioni relative al comma 483, seconda parte. Per quanto riguarda la seconda parte della disposizione impugnata, deve invece rilevarsi che il decreto con il quale il Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, determina, con proprio provvedimento, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, è un atto che, da un lato, è riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro, interferisce su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione). In ordine a tale potere, che indirettamente potrebbe coinvolgere, per il suo concreto atteggiarsi (aumento dell'energia prodotta e della potenza installata), anche aspetti di gestione del territorio, deve riconoscersi la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati a tutelare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica qual è l'energia idroelettrica, ma, al contempo, anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni come già sancito con la sentenza 383/2005. Viene dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 483, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del previsto decreto ministeriale. Il comma 485 viene censurato dalle Regioni Campania, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, le quali escludono che lo Stato possa prevedere una proroga delle concessioni in corso di grandi derivazioni, sia pur a determinate condizioni. La Regione Campania propone la censura in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, in quanto la previsione in parola, ha natura di dettaglio. La Regione Piemonte individua un contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119, 120 e 97 della Costituzione, in quanto la previsione

della proroga dei rapporti concessori precluderebbe il legittimo esercizio da parte della Regione delle funzioni ad essa spettanti in materia di gestione del demanio e di tutela ambientale del patrimonio idrico regionale. La Regione Emilia-Romagna sostiene che il comma 485 violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione anche in riferimento alla giurisprudenza della Corte Costituzionale con riferimento a numerose sentenze, la 303 e 370 del 2003, la 6 del 2004, la 383 del 2005 eccedendo i limiti delle competenze statali trasversali rispetto alle competenze regionali. Anche la Regione Friuli-Venezia Giulia, lamenta, oltre alla violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e del principio di ragionevolezza, la lesione della propria autonomia finanziaria. Per la Corte la questione è fondata. Il comma 485 si richiama al completamento del processo di liberalizzazione ed integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica ed auto-qualifica la materia come tutela della concorrenza ed attuazione dei principi comunitari ma deve escludersi che la disposizione in questione possa giustificarsi alla luce della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. La previsione censurata, in effetti, anziché aprire gradualmente il mercato interno dell'energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione. La disposizione statale censurata, secondo la quale le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche in corso alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza, e si sospendono, di conseguenza, per il corrispondente periodo di tempo, le relative gare, è dichiarata lesiva delle competenze regionali. La Corte conclude che la disposizione in questione è costituzionalmente illegittima. Dalla illegittimità costituzionale del comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 discende la illegittimità costituzionale di tutte le residue previsioni. Il comma 491 qualifica il complessivo intervento normativo statale come attinente alla materia della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione) e di attuazione dei principi comunitari. Questa previsione è censurata da tutte le Regioni ricorrenti in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sul rilievo che non sarebbe consentito allo Stato auto-qualificare l'ambito materiale delle proprie norme, essendo questo un dato obiettivo, sottratto ad un potere dispositivo in capo al legislatore. La Regione Toscana contesta al riguardo anche la violazione dell'art. 118 della Costituzione ed invoca, quale sua competenza materiale, quella sulla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Le Regioni Campania ed Emilia-Romagna invocano, a loro volta, pure il principio di leale collaborazione. Ulteriori e più articolate argomentazioni sono poi sviluppate dalla Regione Piemonte, la quale invoca come parametri anche gli artt. 119, 120 e 97 della Costituzione, e pone l'accento sulla illegittimità costituzionale del comma 491. La questione è inammissibile. La giurisprudenza della Corte ha chiarito, da ultimo, con sentenza 414/2004 che l'auto-qualificazione di una norma come inerente alla materia della concorrenza non ha carattere precettivo e vincolante. Da ciò deriva che, ancora prima di ogni valutazione sulla correttezza o meno della qualificazione stessa, una previsione di tal fatta è priva di contenuto lesivo per le Regioni ricorrenti. La censura della

Regione Friuli-Venezia Giulia è invece proposta, in riferimento al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, in via principale, sull'assunto che le acque pubbliche appartenerebbero alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. La Corte, con sentenza 383/2005 ha già escluso che la materia delle acque pubbliche utilizzate come fonti di energia possa essere compresa nella categoria residuale individuata dal quarto comma dell'art. 117 della Costituzione. Mentre l'obbligo di adeguamento, imposto dalla censurata disposizione statale alle Regioni ricorrenti deve ritenersi illegittimo, laddove essa è riferita genericamente a tutti i commi da 483 a 492 e quindi pure ai commi 485, 486, 487 e 488, ritenuti costituzionalmente illegittimi, in quanto aventi natura di dettaglio e rientranti nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.