

SENTENZA N. 239
ANNO 2013

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'**articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese)**, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promosso dalla Regione Basilicata con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 ed iscritto al n. 147 del registro ricorsi 2012.

1.— Con ricorso notificato il 9 ottobre 2012, depositato il successivo 16 ottobre (r.r. n. 147 del 2012), la Regione Basilicata ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione degli articoli 114, 117 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della ricorrente, **detta norma** – che all'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), dopo il comma 8 inserisce il comma 8-bis – **si porrebbe in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.**

Infatti, essa stabilisce che [...]

(secondo la Regione)

La norma censurata determinerebbe un sostanziale “declassamento” dei rapporti tra lo Stato e la Regione, passando da un livello d'intesa “in senso forte” ad una intesa “in senso debole”, come tale non idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione nella materia (sono richiamate le sentenze di questa Corte [n. 179 del 2012](#), [n. 165 del 2011](#) e [n. 383 del 2005](#)). Sarebbe pregiudicata, dunque, la possibilità per la Regione di manifestare qualsiasi forma di motivato dissenso.

Del resto, questa Corte avrebbe più volte affermato che la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, **implica l'illegittimità di una norma contenente la drastica previsione del carattere decisivo della volontà di una sola parte**. Il detto principio in tal caso sarebbe violato, con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale in materie rientranti nella potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni (come nella specie, in cui verrebbero in rilievo il governo del territorio, nonché la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia).

Né la prevista partecipazione della Regione potrebbe essere considerata una valida sostituzione dell'intesa, perché in tal modo «si trasferisce nell'ambito interno di un organo dello Stato un confronto tra Stato e Regione che deve necessariamente avvenire all'esterno e rispetto al quale le parti siano poste su un piano di superiorità» (*recte*: di parità: [sentenza n. 165 del 2011, punto 8 del Considerato in diritto](#)).

Considerato in diritto

[...]

3.— Con riferimento all'art. 117 (terzo comma) Cost. e al principio di leale collaborazione (art. 118 Cost.), **la questione non è fondata**, nei termini di seguito precisati.

L'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, così dispone [...].

Come il testuale dettato della norma pone in luce, essa si riferisce a tre ipotesi: la prima riguarda la mancata espressione, da parte delle amministrazioni regionali, degli atti di assenso o di intesa in ordine alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del medesimo articolo entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta (i citati commi 7 e 8 affidano allo Stato, in forza del principio di sussidiarietà, l'esercizio di numerosi compiti e funzioni amministrativi nel settore energetico, con previsione dell'intesa); la seconda regola il caso di mancata definizione dell'intesa di cui all'art. 52-*quinquies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, alla stregua del quale «Per le infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2, l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d'intesa con le regioni interessate» (il successivo comma 6, sostituito dalla norma in esame, disciplina il procedimento in caso di mancata definizione dell'intesa nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione); la terza concerne «il mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali competenti dei termini per l'espressione dei pareri o per l'emanazione degli atti di propria competenza».

Ciò posto, si deve osservare che, con giurisprudenza ormai costante, questa Corte ha affermato che «**nei casi in cui sia prescritta una intesa “in senso forte” tra Stato e Regioni** – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – **il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento**. Si tratta, infatti, di **“atti a struttura necessariamente bilaterale”**, non sostituibili da una determinazione del solo Stato ([sentenza n. 383 del 2005](#)). Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. **Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione** (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale ([sentenze n. 165 e n. 33 del 2011](#)).

L'assunzione unilaterale dell'atto non può, pertanto, essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione ([sentenza n. 179 del 2012](#))». ([sentenza n. 39 del 2013](#)).

Come si vede, la giurisprudenza ora citata si basa su un chiaro principio, desumibile dal richiamo alle intese come «atti a struttura necessariamente bilaterale»; dalla previsione di idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (*ex plurimis*: [sentenze n. 121 del 2010](#); [n. 24 del 2007](#); [n. 339 del 2005](#)); dalla partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Il principio si

traduce nell'onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento.

Invece – ferma restando la libertà dello Stato e della Regione di esprimere senza alcun vincolo i propri punti di vista e le proprie determinazioni favorevoli o contrarie a certe scelte – **l'adozione, da parte della Regione, di una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa.**

Ebbene, la norma qui censurata mira per l'appunto a superare tali forme di inerzia, che diano luogo ad ingiustificate stasi del procedimento.

Infatti, essa fa riferimento al caso di «mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa comunque denominati», al caso «di mancata definizione dell'intesa» e ai casi «di mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali dei termini per l'espressione dei pareri o per l'emanazione degli atti di propria competenza». Dinanzi a queste fattispecie, già concretanti di per sé forme di inerzia delle amministrazioni regionali, il legislatore statale, solo in caso di «ulteriore inerzia» delle amministrazioni stesse, a seguito dell'invito rivolto alle medesime di provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, prevede la rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale decide in merito con la partecipazione della Regione interessata.

Nel caso di specie, dunque, non ricorre l'ipotesi del superamento, con decisione unilaterale di una delle parti, di atti a struttura necessariamente bilaterale (cosiddette intese forti), in quanto «le idonee procedure per consentire reiterate trattative» sono necessarie perché volte a superare le «divergenze» (è citata la [sentenza n. 179 del 2012](#)). Invece, **nella norma in esame sono contemplate condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione.**

L'intenzione del legislatore di superare con la norma in questione le situazioni di “stallo” nel settore energetico si evince anche dai lavori parlamentari, segnatamente, dalla relazione illustrativa, la quale «evidenzia come molti procedimenti relativi alla realizzazione di infrastrutture energetiche strategiche risultino fortemente rallentati o sospesi, anche per anni, a causa dell'inerzia delle amministrazioni regionali aventi competenza concorrente nell'autorizzazione o concessione relativa alle opere da realizzare».

La disposizione, dunque, è finalizzata a superare le dette forme di inerzia e, pertanto, in tali sensi interpretata, non viola le competenze costituzionali della Regione, **né si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione, che anzi tende ad attuare.**

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

[...]