

# Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

## Tendenze della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nel settore energia

*Estratto dal Rapporto 2003 sullo stato della  
legislazione*

XIV LEGISLATURA  
*novembre 2004*

*L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un' apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.*

*A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria). La nota di sintesi che precede il testo mette a fuoco le principali tendenze evolutive individuate nel periodo considerato e i progressi nelle politiche per migliorare la qualità della legislazione.*

*Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.*

*Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità quali l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.*

# Indice

Nota metodologica .....	1
Introduzione .....	3
Nota di sintesi.....	9
SCHEDA DI ANALISI	
1. Premessa: le perduranti incertezze del federalismo energetico .....	13
2. Gli interventi legislativi in materia energetica approvati nel corso del 2003 .....	15
3. La giurisprudenza costituzionale in materia energetica .....	23
4. Il più recente contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.....	33
5. Considerazioni conclusive .....	37



## **NOTA METODOLOGICA**

Per facilitare la lettura della parte speciale del Rapporto 2003 sullo stato della legislazione, si pubblicano in estratto le schede relative ai cinque settori oggetto di approfondimento (agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità).

Ciascun estratto si compone di tre parti, tutte estrapolate dal Rapporto:

la prima contiene considerazioni di ordine generale, tratte dalla nota di sintesi del Rapporto, sull'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in corso nei cinque settori;

la seconda presenta in sintesi i risultati dell'analisi svolta per ciascun settore;

la terza riproduce la scheda di analisi relativa a ciascun settore.



## INTRODUZIONE

In un quadro ancora aperto e mutevole, emergono tuttavia alcune linee di tendenza che uniscono riforme costituzionali approvate e quelle in via di approvazione, la legislazione ordinaria più recente e la concreta dinamica dei rapporti Stato-autonomie alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Viene ovunque in evidenza nel sistema che si sta progressivamente delineando il superamento di un criterio "semplice" di riparto per materia quale modulo di attribuzione di competenza fra i diversi livelli dell'ordinamento.

Questa conseguenza deriva dalle stesse caratteristiche più generali su cui il nuovo sistema si sta fondando, al di là delle espressioni utilizzate e del concreto riparto di competenze di volta in volta adottato nei singoli comparti, come dimostrano le categorie argomentative adottate dalla Corte nelle sentenze più importanti. Sono queste sentenze che offrono infatti una complessiva chiave di lettura del nuovo sistema fondata su elementi evidenti e macroscopici di varia natura:

l'elencazione delle competenze statali comprende definizioni non sempre corrispondenti a materie riguardanti ad ambiti o settori, ma piuttosto a finalità o a versanti generali della legislazione;

nelle competenze concorrenti vi sono materie che sdoppiano competenze già considerate in quelle esclusive dello Stato, consentendo un doppio livello di intervento statale e regionale nelle stesse materie;

il principio mobile adottato per la ripartizione delle competenze amministrative dall'articolo 118 prevede che la legislazione possa distribuire le competenze amministrative in funzione dei principi di concorrenza, proporzionalità e sussidiarietà, con la conseguenza di ridistribuire anche le competenze normative relative alle funzioni amministrative;

la natura residuale e non nominata delle competenze esclusive delle Regioni rende questo campo privo di riferimenti materiali. Tali competenze sono definibili solo a partire dalle politiche legislative concretamente in atto tra Stato e Regioni. Nell'area non nominata sono le stesse Regioni a riempire di contenuti le competenze esclusive disegnando le loro politiche legislative anche in via di anticipazione o di competizione con quelle statali, come dimostra la analisi della legislazione regionale 2003;

in aggiunta, le direttive europee rappresentano un elemento di permanente fluidificazione del sistema quando chiamano in causa anche le competenze regionali e locali, in quanto in questo campo lo Stato concorre per definizione alla responsabilità per l'attuazione e garantisce la conformità dell'ordinamento italiano. Allo stesso modo agiscono i vincoli conseguenti al rispetto del patto di stabilità;

infine, il tipo di legislazione oggi prevalente, tendenzialmente intersettoriale, rende comunque le materie tradizionali insufficienti a contenere le correnti politiche legislative, che si riferiscono piuttosto a grandi finalità ben più ampie delle materie. Anzi tali grandi finalità richiedono quasi sempre il concorso di diversi livelli territoriali e un continuo intreccio tra atti normativi e atti amministrativi.

La distribuzione delle competenze segue ormai modalità assai più complesse nelle quali, insieme alle materie, concorrono altri fattori:

le finalità perseguite dalle grandi politiche intersettoriali (sviluppo, sicurezza, miglioramento della competitività del sistema paese, ecc.) in rapporto alla dimensione degli interessi di volta in volta perseguiti e la effettiva capacità di perseguirli che allocano le funzioni pubbliche secondo i criteri di sussidiarietà e proporzionalità;

la tutela di una base uniforme di fruizione dei diritti di cittadinanza;

la distribuzione effettiva delle competenze risulta dalla natura assai complessa dei fini che animano le correnti politiche legislative, in relazione al loro carattere interterritoriale e intersettoriale e alla dimensione degli interessi e dei diritti di cittadinanza in gioco.



Per questo le politiche legislative sono spesso il risultato di moduli negoziali che coinvolgono i diversi soggetti istituzionali interessati e che si svolgono in sedi differenziate: le Istituzioni comunitarie, le conferenze fra Stato e Regioni e autonomie, la interlocuzione diretta fra il Parlamento e le stesse autonomie, che assume una importanza sempre maggiore nell'ambito della decisione legislativa.

In questo quadro, l'attribuzione di competenze non viene effettuata una volta per tutte in base ad una rigida ripartizione per materie, ma in base all'attribuzione, ai diversi livelli territoriali, di quote nello svolgimento di più ampie politiche legislative in relazione alle finalità, alle caratteristiche e alla miscela di profili "materiali" che compongono ciascuna politica legislativa.

Alla base di queste tendenze vi sono dunque principi e fattori materiali comuni e continui tra l'ordinamento comunitario – storicamente caratterizzato da una tendenziale parità tra i livelli territoriali che lo compongono - e il nuovo ordinamento nazionale che si delinea in Italia.

Ne sono espressione formale alcune norme fondamentali che non caso restano ferme anche nel testo della riforma costituzionale in discussione:

l'articolo 114 sulla composizione della Repubblica, nel quale Regioni e Enti locali si affiancano paritariamente allo Stato;

il primo comma dell'articolo 117, per il quale lo Stato e le Regioni esercitano le loro competenze legislative nel quadro dei vincoli stabiliti dall'ordinamento comunitario.

Il primo comma dell'articolo 118, che pone a fondamento della distribuzione delle funzioni amministrative i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Nell'ordinamento unitariamente considerato e comprensivo di tutti i diversi livelli territoriali, il principio di sussidiarietà opera come veicolo di collegamento tra i diversi livelli territoriali e come fattore di una continua fluidità e concorrenza degli stessi.

L'attrazione e la connessione di diversi gradi di competenze per sussidiarietà produce una sussidiarietà "procedimentalizzata", cioè un contesto caratterizzato dalla concertazione e dal coordinamento tra i vari

livelli territoriali che devono essere proceduralmente coinvolti, in base al principio di leale cooperazione.

Si delineano così i contorni di un sistema di poteri normativi e di competenze scorrevoli nei due sensi (verso il basso non meno che verso l'alto) in relazione alle necessità e alle scelte politiche che animano le maggiori politiche legislative che si dipartono dai diversi livelli territoriali.

Ne risulta una logica del tutto nuova basata sulla concorrenza dei diversi livelli territoriali nella formazione di politiche legislative e su competenze normative pronte a combinarsi tra loro in mille modi, in relazione alle finalità e agli obiettivi che di volta in volta concretamente si propongono o si impongono in via politica a livello statale e regionale. E' una logica che conduce nel lungo periodo a togliere peso o forse semplificare la ripartizione per materie e a valorizzare invece i fattori dinamici di collegamento e competizione tra i livelli territoriali negli ambiti costituiti da comuni finalità.

Il Rapporto 2003 cerca di cogliere e di portare all'attenzione delle Assemblee elettive, cui in primo luogo si rivolge, le tendenze più costruttive e positive che si delineano nel nuovo sistema. Ad esse spetta la valutazione delle possibili conseguenze, nella formazione delle future politiche legislative, di un nuovo approccio più consapevole della loro natura complessa, intersettoriale e interterritoriale, e del rilievo che assumono in questo quadro la previa definizione di obiettivi e procedure secondo il modulo tipico della legislazione "complessa".

A questo scopo il Rapporto riprende l'analisi - già svolta lo scorso anno - di cinque aree legislative intermedie tra lo Stato e le Regioni (agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità), scelte nel 2002 tra quelle dove si concentra la legislazione statale di maggior rilievo politico approvata nella prima parte della legislatura. Si individuano in queste aree politiche legislative, in grado di fornire un esempio significativo di come vengono interpretate le competenze in presenza di finalità che trascendono per ampiezza le materie tradizionali.

Per ciascuna di tali aree, sono stati considerati e riassunti gli indirizzi derivanti :

dalla legislazione statale e regionale approvata nello stesso periodo;

dalla innovativa giurisprudenza della Corte costituzionale apparsa nel 2003 e nella prima parte del 2004;

dalle valutazioni espresse in sede parlamentare sia dalle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere, sia dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

L'andamento della produzione legislativa nel 2003 nelle cinque aree considerate fa emergere, in un apparente disordine e in un clima di persistente incertezza, i segnali che consentono di confermare la chiave di lettura già enunciata. E' significativo che in tutte e cinque le aree si registrano:

una forte dinamica legislativa statale, che non è frenata, ma sembra quasi trarre alimento da una ricerca attiva degli spazi di competenza statale lungo le aree di confine;

importanti pronunce della Corte costituzionale, per molti versi anticipate, nel merito, dai pareri di costituzionalità espressi dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato nel corso del procedimento di approvazione, entrambi fondati sulle categorie interpretative di carattere generale ricordate nel paragrafo precedente;

la assoluta prevalenza nella legislazione e nella giurisprudenza di soluzioni legate allo sviluppo di procedure capaci di raccordare il sistema delle competenze all'effettivo perseguimento degli obiettivi attraverso accordi e a forme di collegamento tra i diversi livelli territoriali.

Le politiche legislative, analizzate nella parte speciale del rapporto con riferimento alle aree dell' agricoltura, delle infrastrutture, dell' energia, della sanità e della finanza pubblica, soprattutto per i modi in cui sono filtrate e convalidate dalle sentenze della Corte costituzionale, confermano la linea interpretativa fin qui esposta.

Ci si può domandare: una volta che questa nuova logica sia stata generalmente acquisita e si sia consolidata, non sarà possibile, anche nella revisione delle norme costituzionali, togliere peso e semplificare la ripartizione per materie e valorizzare invece i fattori dinamici di collegamento e competizione tra i livelli territoriali negli ambiti costituiti da comuni finalità ?

## NOTA DI SINTESI

Il settore energetico costituisce un esempio paradigmatico della rivoluzione copernicana di concetti e di categorie interpretative necessarie per contemperare i diversi interessi e competenze sottesi al governo del comparto.

L'art. 117 della Costituzione, infatti, ascrive la materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" alla competenza concorrente, che deve dunque includere le competenze regionali, insieme alle dimensioni nazionali delle politiche energetiche, oltre alle notevoli interdipendenze comunitarie efficacemente gestibili solo al livello statale.

La prima fase di applicazione ha quindi dato luogo ad incertezze e una forte conflittualità nel rapporto tra lo Stato e le Regioni, testimoniata dal significativo aumento del contenzioso costituzionale.

Nel corso del 2003, con l'approvazione della legge di "Riforma e riordino del settore energetico" (L. n. 239 del 2004) si è affermata una politica di regolazione del settore basata, in maniera evidente, sulla volontà di favorire forme di collaborazione e di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali nella disciplina del settore, in vista del conseguimento di obiettivi condivisi.

La logica della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali, che costituisce la trama di fondo della legge di riordino del settore energetico, appare in linea con l'indirizzo giurisprudenziale formulato dalla Corte costituzionale in questa materia (sentenze nn. 6, 7 e 8 del 2004).

In particolare con la sentenza n. 6/2004, resa sul D.L. 7/2002 (c.d. "decreto sblocca centrali bis") impugnato dalle Regioni perché recava normativa di dettaglio in materia concorrente, la Corte, confermando l'orientamento già espresso nella sentenza n. 303/2003, ha superato gli angusti ambiti dell'art. 117 cost., sulla cui unica base il decreto legge in oggetto sarebbe sembrato certamente incostituzionale, per inquadrare la questione in una prospettiva più ampia.

Significativamente, la Corte ha affermato che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost.; ma è "indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.". In altri termini, limitare l'attività dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, significherebbe certo garantire fortemente le competenze legislative delle Regioni, ma mortificherebbe "oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze".

Alla ricerca di congegni volti a rendere più flessibile il disegno riformatore dinanzi alle istanze di unificazione, la Corte richiama esplicitamente il contenuto dell'art. 118, primo comma, Cost., il quale introduce per le funzioni amministrative "un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative", là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il fatto che una funzione amministrativa possa essere esercitata dallo Stato quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, secondo la Corte si riflette sull'esercizio della funzione legislativa, per il principio di legalità.

In tale prospettiva, quindi, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono anche con il riparto di competenze legislative contenuto nell'art. 117, ma – e si sottolinea questo aspetto – possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata; non risulti affetta da irragionevolezza; sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

La concezione dinamica della sussidiarietà, che le consente di operare anche a livello legislativo come fattore di flessibilità per il soddisfacimento di esigenze unitarie, può pertanto aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una regola di procedura in cui la concertazione e il coordinamento orizzontale con le Regioni assuma il dovuto risalto.





## SCHEDA DI ANALISI<sup>1</sup>

### 1. Premessa: le perduranti incertezze del federalismo energetico

La riforma del titolo V della Costituzione e, segnatamente, il novellato art.117, colloca la materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” tra le competenze concorrenti; lo Stato stabilisce i principi generali della materia, mentre alle Regioni spetta legiferare sulle norme di dettaglio. Tale ripartizione di competenze risulta tutt’altro che evidente e necessita dunque di un’interpretativa. Così come devono essere interpretate le disposizioni che assegnano in linea di principio ai comuni le funzioni amministrative, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Tuttora, a diversi anni di distanza dall’avvio del processo di riforma in senso federale dello Stato, il processo di riordino istituzionale non è giunto ancora al suo compimento, ma anzi viene posto in crescente discussione, come testimonia anche il recente disegno di legge di riforma costituzionale<sup>2</sup>, nell’ambito del quale si è tentato di superare le perduranti incertezze sul piano della ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo del settore energetico.

A fronte di tali incertezze - che costituiscono peraltro un fattore particolarmente delicato, tanto più in un contesto come quello attuale di liberalizzazione e modernizzazione del mercato - il Governo, onde garantire sicurezza, funzionalità ed efficienza del sistema elettrico, è dovuto ricorrere a soluzioni emergenziali, in particolare alla decretazione d’urgenza, e ciò in apparente controtendenza rispetto al nuovo assetto dei poteri. Provvedimenti giustificati nel merito sotto diversi profili, ma che

---

<sup>1</sup> Le schede sui settori sono state predisposte congiuntamente dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, dagli uffici delle Assemblee regionali e dall’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” del C.N.R., con la collaborazione dell’Osservatorio sulle fonti dell’Università di Firenze.

<sup>2</sup> Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Camera il 15 ottobre 2004 introduce una distinzione tra “produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia”, di esclusiva competenza statale, e “produzione, trasporto e distribuzione dell’energia”, indicati tra le materie di legislazione concorrente.

hanno tuttavia ingenerato una non desiderabile conflittualità nel rapporto tra lo Stato e le Regioni (nonché gli enti locali), come testimoniato del resto dal sensibile e significativo aumento dei ricorsi dinanzi alla Corte Costituzionale e dalla conseguente funzione di “supplenza” che ha dovuto assumere la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il caso dell’energia rappresenta, in effetti, un esempio paradigmatico della difficoltà di contemperare i diversi interessi sottesi al governo del comparto, nel quale emergono con evidente chiarezza le problematiche di natura strutturale della nuova ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo.

A tale riguardo, balza subito all’attenzione il fatto che il sistema energetico, sia in relazione al settore dell’energia elettrica sia relativamente a quello del gas naturale, assume necessariamente la configurazione di un sistema a “rete”.

In tale ambito, le politiche energetiche – concernenti, ad esempio, le questioni della connessione degli impianti di generazione, della gestione della domanda e dell’offerta aggregate di elettricità, incluso il tema dell’interconnessione con l’estero - non potrebbero non tener conto di esigenze aventi *in re ipsa* dimensioni nazionali e riflessi sul piano comunitario, e come tali efficacemente affrontabili solo al livello statale.

Il tema è di estrema rilevanza, soprattutto in un contesto come quello nazionale in cui la necessità di ammodernamento della rete è molto sentita, ragion per cui, nell’attuale quadro normativo, si pone con forza l’esigenza di ricondurre a sistema tale impianto con l’apparato del nuovo titolo V della Costituzione.

Ciò non implica, ovviamente, che alle Regioni e agli enti locali non possano e non debbano riconoscersi spazi di competenza più ampi che in passato. Anzi, il nuovo titolo V della Costituzione determina senz’altro la fine dell’approccio di tipo pianificatorio e dirigista dello Stato, anche in virtù dell’incidenza nel settore della disciplina comunitaria in tema di concorrenza e politiche di liberalizzazione. Significa semplicemente che la struttura reticolare del comparto energetico implica il mantenimento, da parte dello Stato, di un ruolo di pianificazione di sistema, di coordinamento e di intervento a garanzia del sistema a rete e dunque anche la definizione

delle regole nazionali dovrà essere ispirata sempre meno a logiche di governo piramidali e sempre più a logiche di governo reticolari, nell'ambito del quale assumono un peculiare rilievo le modalità di consultazione e negoziazione paritetica tra Stato e Regioni, attraverso le quali si rende possibile coniugare l'obiettivo dell'efficienza economica e strategica con il decentramento di competenze senza che venga smarrita l'unicità di indirizzo.

## **2. Gli interventi legislativi in materia energetica approvati nel corso del 2003.**

Nel corso del 2003 il settore energetico è stato oggetto di diversi interventi legislativi puntuali e sovente emergenziali i quali, collocandosi nella sostanza nel vigente quadro normativo, hanno tentato di fornire risposte a specifiche esigenze sorte in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, posto che allora non era ancora compiutamente delineata una nuova disciplina di carattere organico e generale coerente con la nuova ripartizione di competenze fra lo Stato e le regioni. Nelle more dell'approvazione del disegno di legge di riordino del settore energetico, volta a determinare i principi fondamentali nella materia energetica ai sensi del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, talune regioni hanno comunque legiferato in materia di energia, disciplinando in modo nuovo le relative competenze.

Tra gli interventi normativi adottati in materia energetica nel corso del 2003, si segnala, in primo luogo, il decreto - legge 18 febbraio 2003, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 83 del 17 aprile 2003, recante disposizioni in materia di "*Oneri generali del sistema elettrico*". Il provvedimento è stato adottato in attesa della conclusione dell'esame del disegno di riordino del settore energetico, in ragione della asserita necessità e urgenza di facilitare la costruzione di nuove centrali elettriche, nonché in funzione di una più ampia apertura del mercato.

La disciplina introdotta dal provvedimento è essenzialmente rivolta ad assicurare un assetto concorrenziale del mercato dell'energia, anche in vista dell'avvio della borsa elettrica, attraverso una ridefinizione degli oneri generali del sistema elettrico (i c.d. *stranded cost*), con il duplice obiettivo

di circoscriverne il contenuto, a decorrere dal 1° gennaio 2004, ad alcune tipologie e di agevolarne la quantificazione ed il riconoscimento agli aventi diritto.

Una delle novità del decreto è costituita proprio dalla compensazione degli *stranded cost* (recupero, per un periodo definito, concesso alle aziende operanti nel segmento della generazione elettrica, di costi sostenuti in un regime regolato e non più recuperabili in un regime di libera concorrenza) con l'abolizione della penale idroelettrica – ossia di quel contributo che lo Stato impone alle società elettriche per l'utilizzo, come fonte primaria di produzione, di un bene della collettività – introdotta per favorire la concorrenza consentendo a nuove imprese un accesso più facilitato nel mercato.

Il provvedimento in oggetto - attraverso il quale sono stati peraltro fatti salvi gli effetti del decaduto decreto legge n.281 del 2003, recante disposizioni in materia di “Mantenimento in servizio delle centrali termoelettriche di Porto Tolle, Brindisi Nord e San Filippo del Mela” - ha dettato anche taluni criteri per la individuazione delle priorità ai fini della effettuazione della valutazione d'impatto ambientale sui progetti di nuova installazione o di modifica degli impianti di potenza superiore ai 300 MW termici, valutati ai sensi del decreto-legge n.7 del 7 febbraio 2002.

In tema di sicurezza e di sviluppo del sistema elettrico nazionale è stato poi emanato il 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”, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 27 ottobre 2003, n. 290.

Il decreto in oggetto ha disposto in primo luogo una deroga ai limiti contenuti nei provvedimenti autorizzativi per le emissioni in atmosfera, in maniera da consentire il funzionamento in situazioni di emergenza, anche se temporaneo, di singole centrali di potenza termica superiore ai 300MW, prolungando, inoltre, al 30 giugno 2005 la vigenza delle misure sull'innalzamento del limite della temperatura degli scarichi termici per centrali termoelettriche di analoga potenza.

Il provvedimento, nel quale sono confluite, a seguito del *black out* verificatosi in Italia nel settembre 2003, alcune disposizioni contenute nel

disegno di legge di riordino del settore energetico ancora all'esame del Parlamento, ha disciplinato inoltre la procedura per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale di trasmissione e la gestione del soggetto risultante dalla unificazione, regolandone il processo di privatizzazione (*art. 1 ter, c. 1*)<sup>3</sup>.

Il medesimo decreto ha semplificato, infine, i procedimenti di autorizzazione per le reti di trasporto dell'energia e per gli impianti di energia elettrica di potenza termica superiore a 300 MW (*art. 1 sexies*), introducendo un procedimento amministrativo unico per la costruzione e l'esercizio delle reti di trasporto energetico, e prevedendo al contempo che la realizzazione di impianti di potenza elettrica superiore a 300 MW *continui ad essere disciplinata* dal decreto legge n. 7/2002 (convertito con modificazioni, dalla legge n.55/2002), le cui disposizioni in materia di procedimento unico di competenza statale vengono definitivamente stabilizzate, perdendo pertanto l'originario carattere transitorio e di "cedevolezza".

L'articolo 1 del disegno di legge di conversione reca, inoltre, due deleghe al Governo; la prima in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica, volta ad assicurare il raggiungimento e il mantenimento di condizioni economiche per garantire un adeguato livello di capacità di produzione di energia elettrica; la seconda in materia di espropriazione per pubblica utilità<sup>1</sup>, al fine di adattare le disposizioni del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità alle particolari caratteristiche delle infrastrutture lineari energetiche.

In attuazione della prima delega, è stato emanato il D.Lgs.19 dicembre 2003, n. 379, recante "Disposizioni in materia di remunerazione delle capacità di produzione di energia elettrica". Il sistema di remunerazione delineato dal provvedimento è basato su meccanismi concorrenziali, trasparenti, non discriminatori e non distorsivi per il mercato, orientati a minimizzare gli oneri per i consumatori, ed è finalizzato ad assicurare il raggiungimento e il mantenimento dell'adeguatezza della capacità

---

<sup>3</sup> Sulla base di tale disposizione, in data 11 maggio 2004, è stato adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante criteri, modalità e condizioni per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale di trasmissione.

produttiva, per garantire la copertura della domanda nazionale con i necessari margini di riserva.

Da ultimo, è stato emanato il decreto legislativo n. 387 del 29 dicembre 2003 (GU n. 25 del 31 gennaio 2004 - SO n. 17) con il quale si è provveduto al recepimento della direttiva 2001/77/CE concernente la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili. Il provvedimento, oltre alla definizione degli obiettivi indicativi nazionali e delle misure di promozione da adottare ai fini dello sviluppo della produzione di energia dalle suddette fonti, contiene disposizioni specifiche relative a singole fonti energetiche, norme di semplificazione e di razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi, nonché l'inclusione dei rifiuti tra le fonti energetiche ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili.

Nel corso dell'anno è proseguito, infine, l'*iter* parlamentare del disegno di legge recante "*Riforma e riordino del settore energetico*", approvato in prima lettura dalla Camera in data 13 giugno 2003, inviato al Senato e successivamente approvato in via definitiva dalla Camera in data 30 luglio 2004 (*Legge 23 agosto 2004, n.239, Pubblicata nella Gazz.Uff. del 13 settembre 2004, n.215*).

La legge di riforma del settore energetico, il cui *iter* parlamentare è stato particolarmente travagliato<sup>4</sup>, si articola secondo tre direttrici principali: definizione delle competenze dello Stato e delle regioni secondo il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione; completamento della liberalizzazione dei mercati energetici; incremento dell'efficienza del mercato interno.

Ai fini della presente analisi interessa approfondire le modalità con le quali è stata attuata la prima delle citate direttrici.

Il provvedimento persegue esplicitamente l'obiettivo, indicato dall'articolo 1, comma 1, di porre, nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, i principi

---

<sup>4</sup> L'*iter* del provvedimento è durato infatti oltre due anni e il Governo è dovuto ricorrere alla questione di fiducia per l'approvazione del testo durante l'esame in seconda lettura al Senato.

fondamentali in materia energetica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La medesima disposizione aggiunge tuttavia che il provvedimento reca altresì disposizioni inerenti il settore energetico che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, la tutela delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato ed il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria.

Al riguardo, si fa presente come la norma menzioni, tra le finalità per le quali sono introdotte specifiche disposizioni legislative, materie che l'articolo 117, secondo comma, lettere e), h), m) ed s), della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Sotto questo profilo, quindi, la legge di riforma sembra rinvenire la propria base costituzionale anche nell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, che indica le materie di competenza statale esclusiva. La disposizione indica, inoltre, alcune finalità, quali "l'unità giuridica ed economica dello Stato ed il rispetto dei trattati internazionali e della normativa comunitaria", per il perseguimento delle quali l'art. 120, secondo comma, Cost. riconosce allo Stato poteri sostitutivi nei confronti delle regioni.

Secondo l'impostazione adottata dal provvedimento, nell'identificazione di un preciso fondamento costituzionale per l'attribuzione delle competenze nel settore energetico al livello statale, assumono una peculiare valenza gli accordi, le intese e le altre forme di concertazione e di coordinamento orizzontale delle rispettive competenze, che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione.

Da una serie di disposizioni emerge, infatti, in maniera piuttosto evidente, la volontà di favorire forme di collaborazione e di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali nella disciplina del settore, in vista del conseguimento di obiettivi condivisi. Tali norme appaiono intese a promuovere un esercizio integrato delle competenze legislative di Stato e regioni sulla base di finalità comuni.

In questa prospettiva va letto il terzo periodo del citato comma 1, laddove dispone che gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche di “meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali”; nonché il successivo comma 3 del medesimo articolo 1, laddove dispone che il conseguimento degli obiettivi generali di politica energetica del Paese è “assicurato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, dallo Stato, dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas, dalle Regioni e dagli enti locali”.

Nell’ambito di un rafforzamento delle procedure partecipative tra i diversi livelli di governo vanno inquadrati, inoltre, i commi 9 e 10 del disegno di legge, che introducono, in linea con l’indirizzo giurisprudenziale emerso in materia (*vedi infra*), meccanismi di raccordo e coordinamento tra lo Stato e le regioni, nonché i commi da 24 a 27, che novellano le disposizioni introdotte dal decreto legge n. 239/03, prevedendo: da una parte, la previa “intesa” con le regioni interessate ai fini del rilascio dell’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli elettrodotti della rete nazionale di trasporto, delle reti elettriche di interconnessione con l’estero e delle infrastrutture e opere connesse per il collegamento alle reti nazionali di trasporto dell’energia delle centrali termoelettriche di potenza superiore ai 300 w; dall’altra, l’esercizio del potere sostitutivo dello Stato, ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione - e dunque il rilascio dell’autorizzazione statale per le opere - in caso di mancata definizione dell’intesa, “nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione” (c.26).

Se la logica della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali costituisce la trama di fondo della legge di riordino del settore energetico, volta a definire un quadro di principi e regole condivisi dai diversi attori istituzionali che operano nel settore, è comunque da rilevare come, nelle disposizioni successive, non venga specificato con nettezza quando ci si trovi in presenza di principi fondamentali, di norme espressione di competenze statali esclusive (e di quale competenza statale esclusiva) ovvero di norme cedevoli destinate ad essere superate dall’esercizio delle competenze regionali.



Quanto ai profili salienti del provvedimento ai fini della presente trattazione si segnala come l'articolo 1, comma 2, individui tra le attività del settore energetico quelle da svolgere in regime di piena libertà, pur nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico (produzione, importazione, esportazione, trasformazione delle materie fonte di energia, stoccaggio non in sotterraneo, acquisto e vendita di energia); quelle limitate perché di interesse pubblico e pertanto sottoposte agli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria, dalla legislazione vigente e da apposite convenzioni con le autorità competenti (trasporto e dispacciamento del gas naturale a rete, gestione di infrastrutture di approvvigionamento connesse al trasporto ed al dispacciamento di energia a rete); quelle riservate alle pubbliche autorità e che si svolgono in regime di concessione (distribuzione di energia elettrica e gas naturale a rete, esplorazione, coltivazione, stoccaggio sotterraneo di idrocarburi nonché trasmissione e dispacciamento di energia elettrica).

All'articolo 1, comma 3, vengono invece individuati gli obiettivi generali della politica energetica, diretti a garantire taluni interessi comuni nell'ambito delle strategie dirette a rendere competitivo il "sistema Paese": sicurezza, flessibilità e continuità degli approvvigionamenti di energia in quantità commisurata alle esigenze, promozione del funzionamento unitario dei mercati dell'energia, uguaglianza di fruizione e riequilibrio territoriale, economicità dell'energia offerta ai clienti finali, non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale, diversificazione delle fonti energetiche primarie, delle zone geografiche di provenienza, delle modalità di trasporto, eccetera.

Nel definire gli obiettivi generali della politica energetica nazionale, il medesimo comma 3 chiarisce che il conseguimento di tali obiettivi viene assicurato dallo Stato, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione.

La menzione di tutti i livelli di governo interessati alla definizione delle politiche energetiche appare coerente sia con l'impostazione generale del provvedimento, sia con la logica "a rete" che presiede l'intero sistema energetico. E' inoltre da ricordare come i principi di sussidiarietà,

differenziazione ed adeguatezza, richiamati dal comma, corrispondono a quelli in base ai quali, ai sensi dell'art. 118 Cost., deve avvenire la ripartizione delle funzioni amministrative tra i soggetti costituenti la Repubblica. Quanto al principio di leale collaborazione, si tratta, come chiarito nella relazione che accompagna il ddl originario, di accogliere un'indicazione più volte ribadita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con riferimento ai rapporti tra i differenti livelli di governo (*vedi infra*).

Sono inoltre stabiliti, all'articolo 1, comma 4, i principi di cui lo Stato, le regioni e le Province autonome devono garantire il rispetto al fine di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'energia su tutto il territorio nazionale.

Si provvede, poi, all'articolo 1, comma 6, a disciplinare l'attribuzione delle funzioni amministrative nel settore energetico attraverso la riaffermazione dei principi costituzionali di cui all'articolo 118 Cost. e il riconoscimento della potestà delle regioni e delle Province autonome di determinare, con proprie leggi, l'attribuzione dei compiti e delle funzioni amministrative non spettanti allo Stato.

L'articolo 1, comma 7 individua infine le competenze amministrative statali. Dall'elencazione ivi contenuta sembra evincersi come la programmazione delle infrastrutture energetiche prive di interesse nazionale spetti ad altri livelli di governo. Alle medesime conclusioni sembra di poter giungere per quanto riguarda l'attività concessoria relativa alla distribuzione dell'energia.

Dal complesso degli interventi normativi introdotti dal provvedimento si evince come essi non abbiano modificato l'assetto sostanziale della disciplina del settore, la quale continua pertanto a fare perno sul ruolo dello Stato per quanto riguarda la definizione delle politiche energetiche e la relativa attuazione.

Da ultimo, si segnala come il comma 121 contenga una delega al Governo per l'adozione, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, di uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia di energia, secondo i principi della semplificazione normativa di cui all'articolo 20 della legge n.59 del 1997.

Tale delega si è resa necessario in quanto, come accennato, nelle more dell'approvazione del disegno di legge di riordino, alcune disposizioni in esso originariamente contenute sono state trasfuse, con talune modifiche, in appositi provvedimenti normativi<sup>5</sup>

### **3. La giurisprudenza costituzionale in materia energetica**

Con le sentenze nn. 6, 7 e 8 del 2004, decise lo scorso 18 dicembre 2003, la Corte costituzionale ha sciolto alcuni fondamentali dubbi interpretativi relativi al rapporto fra le competenze legislative e le funzioni amministrative dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali in materia di energia.

Con la prima di queste sentenze (n. 6), la Corte costituzionale si è pronunciata sui ricorsi delle Regioni Umbria, Basilicata e Toscana avverso il Decreto legge n. 7 del 2002 (Convertito nella legge n. 55 del 2002) recante "Misure urgenti per garantire la sicurezza del settore elettrico nazionale". La disciplina statale impugnata, conosciuta come "decreto

---

<sup>5</sup> Si tratta, in particolare:

- delle disposizioni in tema di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per le reti nazionali di trasporto dell'energia e per gli impianti di potenza superiore ai 300 MW, e di altre misure per il potenziamento del sistema elettrico, che sono confluite nel decreto legge 29 agosto 2003, n. 239, recante "Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica", convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, che la legge di riordino ha peraltro novellato (art. cc. 24-26) ;
- della disciplina relativa alla remunerazione della capacità di produzione di energia elettrica, ora contenuta nel D.Lgs. 19 dicembre 2003, n. 379, recante "Disposizioni in materia di remunerazione delle capacità di produzione di energia elettrica";
- di alcune norme in materia di fonti rinnovabili, per le quali è intervenuto il D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, recante "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità";
- della delega in materia di gestione dei rifiuti radioattivi, che risulta ora superata dalle disposizioni di cui al decreto legge n. 314 del 2003, recante "Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi " convertito, con modificazioni, dalla legge n.368 del 2003, oggetto anch'esso di modifiche ed integrazioni da parte della legge di riordino (cc.99-106);
- delle misure per l'organizzazione della rete elettrica e, segnatamente, dei criteri per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica , ora contenuti nel Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 2004 -adottato ai sensi dell'art.1 ter, c.1, del citato decreto legge n.239 - recante "Criteri, modalità e condizioni per l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale di trasmissione".

sblocca centrali *bis*", era stata adottata dal Governo al fine di consentire che i processi di costruzione di nuove centrali (superiori ai 300MW) e di ampliamento di quelle già esistenti, potessero avviarsi nonostante gli impedimenti frapposti dalle autorità locali competenti a rilasciare le autorizzazioni. In questo senso, proprio al fine di "evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale e di garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale", come recita il testo di legge, si era provveduto ad istituire un'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero delle attività produttive. Tale autorizzazione sostituiva "autorizzazioni, concessioni ed atti di assenso comunque denominati, previsti dalle norme vigenti" e si applicava anche ai procedimenti in corso.

La disciplina statale, peraltro, non precludeva il coinvolgimento delle Regioni, perché prevedeva che le opere da autorizzare fossero definite in un accordo da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni e, inoltre, rendeva partecipe del procedimento la singola Regione interessata.

I motivi che le ricorrenti adducevano a favore della declaratoria di incostituzionalità della normativa statale erano molteplici. Tralasciando per ragioni di brevità le censure mosse in relazione alla asserita violazione dell'art. 77 Cost., motivate dai ricorrenti con l'assenza delle condizioni di necessità ed urgenza e respinte dalla Corte, meritano una adeguata disamina le censure mosse alla normativa statale con riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Secondo le ricorrenti, la disciplina statale violerebbe innanzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., in base al quale lo Stato non sarebbe legittimato a porre norme di dettaglio nelle materie oggetto della potestà legislativa concorrente.

Con riferimento a tali censure di costituzionalità, la difesa erariale ha rilevato come l'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 79/99 di liberalizzazione del settore elettrico, riconosca al Ministero delle attività produttive il ruolo fondamentale di organo nazionale preposto "alla sicurezza ed all'economicità del sistema elettrico nazionale"; lo Stato sarebbe dunque intervenuto con il decreto legge in oggetto a disciplinare la materia al fine di garantire le esigenze di sicurezza e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici, dunque in materie che sarebbero

riservate, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettere h) ed m), alla legislazione esclusiva dello Stato. L'avvocatura, inoltre, ha sostenuto che la normativa censurata investirebbe anche la materia della tutela della concorrenza, la quale rientra anch'essa nella legislazione statale esclusiva, in quanto comunque incidente sulla produzione di energia elettrica e dunque sull'offerta e sull'equilibrio del mercato.

Al riguardo, la Corte, non condividendo quanto prospettato dalla difesa erariale, ha specificato che quella esercitata dal Governo col d.l. 7/2002 non potrebbe configurarsi come competenza esclusiva dello Stato in base alla materia della "sicurezza": la sicurezza in campo energetico è, infatti, concetto diverso dall'"ordine pubblico e sicurezza", di cui alla lett. h) del comma 2 dell'art. 117 cost. Quest'ultimo va infatti interpretato come riferibile esclusivamente agli "interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico" (con richiamo alla sentenza n. 407 del 2002). Per tale ragione è da escludersi che l'intervento statale, pur mosso dalla circostanza che il d.lgs. n. 79/99 rimetta al Ministro delle attività produttive di provvedere alla "sicurezza" del sistema elettrico nazionale e di "assicurarne la continuità", possa risultare attratto nelle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Analogamente, non varrebbe ad inquadrare il d.l. in parola negli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato il richiamo alla materia trasversale della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) cost.). Come chiarito dalla Corte, infatti, detta materia legittima una eventuale predeterminazione legislativa di standard dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Al contrario, nel caso di specie l'intervento dello Stato non ha un contenuto normativo di tal genere, ma disciplina un nuovo complesso procedimento amministrativo, finalizzato a garantire la produzione e l'approvvigionamento dell'energia elettrica.

In terzo luogo, non sarebbe sufficiente, come invece prospettato dalla difesa erariale, ritenere che le norme del d.l. 7/2002 inciderebbero nella "materia" della "tutela della concorrenza", anch'essa affidata alla

legislazione esclusiva dello Stato. Ciò in quanto, come chiarito da ultimo nella sentenza n. 14/2004, questa “non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile dallo Stato sui più diversi oggetti”. Da respingere, infine, sarebbe anche la ricostruzione secondo cui la disciplina impugnata, in quanto destinata a restare solo temporaneamente in vigore, determinerebbe, una volta che sia superata la fase di carenza produttiva, la “riespansione”, per così dire, della legislazione concorrente delle Regioni in tema di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, ricostruzione inaccettabile perché così facendo lo Stato finirebbe col sottoporre a condizione il riparto di materie voluto dal legislatore costituzionale.

Escluso che la disciplina introdotta dal d.l. 7/2002 e relativa legge di conversione possa essere ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato, nella sua decisione la Corte costituzionale riconosce che “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.”, quindi in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente. Inoltre, sempre ad avviso della Consulta, “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”. Il problema sorge dunque in quanto le disposizioni introdotte dalla disciplina richiamata non si limitano a fissare i “principi fondamentali della materia”, ma scendono nel dettaglio ad “invadere” ambiti di competenza riservati alle Regioni, disciplinando in termini analitici il procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica “Tuttavia – argomenta ancora la Corte - 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 secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.”.

La Corte esce quindi dagli angusti ambiti dell'art. 117 cost., sulla cui unica base il decreto legge in oggetto sembrerebbe certamente incostituzionale, ed inquadra la questione nel più ampio campo dell'attribuzione di funzioni amministrative secondo i principi di cui all'art. 118 cost. La questione preliminare cui dare risposta è se la disciplina di fonte governativa che ridefinisce in modo unitario ed a livello nazionale "i procedimenti di modifica o ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell'energia elettrica", implicitamente attribuendo agli organi centrali le relative funzioni amministrative, risponda ai criteri enunciati dall'art. 118 cost. e rispetti il principio di leale collaborazione, così come messi in luce dalla Corte nella sentenza n. 303 del 2003.

Ripercorrendo il ragionamento già sviluppato in tale sentenza, la Consulta conferma il proprio indirizzo giurisprudenziale in base al quale, per giudicare della legittimità costituzionale della norma impugnata, bisogna "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, [...] dall'altro al principio di leale collaborazione".

La normativa in esame impugnata, infatti, aveva provveduto a spostare la titolarità della funzione amministrativa dalle autorità locali a quelle nazionali anche perché, come la stessa Corte sottolinea in un passaggio della sentenza, "non v'è dubbio [...] che alle singole amministrazioni regionali [...] sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno".

Lo scrutinio di costituzionalità, dunque, viene traslato dal piano dell'art. 117 Cost. a quello dell'art. 118 Cost., nel momento in cui una deroga al riparto legislativo costituzionale può essere giustificata "solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante l'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".

Innanzitutto alle pretese esigenze di unitarietà nell'esercizio delle funzioni, così come mostrate dalla legge statale, è necessario dunque che la Corte

valuti se tale disciplina sia "logicamente pertinente, [cioè] idonea alla regolazione delle suddette funzioni" e se "risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine". Inoltre, sempre a giudizio della Consulta, la normativa statale deve prevedere "adeguati meccanismi di cooperazione" per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative da parte dello Stato. In assenza di un coinvolgimento delle Regioni nel procedimento legislativo nazionale, la legge statale deve prevedere "un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

Tra gli elementi posti a fondamento di un intervento statale in materia di legislazione concorrente, assume dunque un peculiare rilievo il fatto che la normativa statale risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, che preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

La Corte ha pertanto dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate sulla disciplina statale rinvenendo nella disciplina del decreto c.d. "sblocca centrali" tutti i presupposti sopra evidenziati. Quanto al primo criterio, l'intervento dell'amministrazione statale sarebbe necessario "in relazione al raggiungimento del fine di evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale", difettando alle Regioni la capacità di valutare il complessivo fabbisogno nazionale di energia elettrica e di intervenire, in via amministrativa, per assicurarne il soddisfacimento; circa il secondo criterio, la normativa contenuta nel d.l. 7/2002 sarebbe non solo pertinente rispetto alla regolazione delle funzioni amministrative in discorso, ma sarebbe anche strettamente indispensabile allo scopo di sveltire le procedure di autorizzazione necessarie alla costruzione ed al potenziamento di impianti di energia elettrica. Infine, circa l'ultimo elemento della "presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese", secondo la Corte i due meccanismi di coordinamento previsti dal d.l. n. 7/2002 rappresentano senza dubbio delle intese idonee a garantire un adeguato livello di



partecipazione delle Regioni. La legge, infatti, prevede sia che l'elenco degli impianti oggetto dei provvedimenti sia definito previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, sia che la singola Regione interessata partecipi al procedimento unico, definendo quella che la Corte chiama una "intesa forte".

Con la sentenza n. 7 del 2004, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dal Governo avverso la legge n. 32 del 2002 della Regione Piemonte. Tale atto, recante "Disposizioni in campo energetico. Procedure di formazione del Piano energetico nazionale", era stato impugnato per contrasto con l'art. 117, comma primo, comma secondo lett. p) e comma terzo della Costituzione, nonché per violazione del principio di ragionevolezza.

La legge, infatti, prevedendo la possibilità per la Regione di "emanare linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, di distribuzione e di utilizzo dell'energia e per le caratteristiche costruttive degli edifici" avrebbe arrecato pregiudizio, secondo il Governo, alla "compatibilità, da un punto di vista tecnico, della rete regionale di distribuzione dell'energia elettrica, con la rete nazionale, nonché con le altre reti europee". Il problema di fondo consiste nel possibile contrasto fra regole tecniche emanate dalla Regione (nel caso, le menzionate "linee guida") con specifiche tecniche di fonte statale, adottate sia dal Gestore della rete di trasmissione nazionale s.p.a. (GRTN), sia dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 6, del d.lgs. n. 79/99.

L'allarme, che tale potenziale contrasto solleva, consiste nel rischio di un'insostenibile differenziazione territoriale delle reti di trasmissione e di distribuzione di energia elettrica sul territorio nazionale.

Nel settore energetico, come del resto accennato, l'interconnessione e l'interoperatività tra le reti costituisce un fattore fondamentale per lo sviluppo del mercato interno europeo. Proprio in virtù di tale esigenza, la normativa nazionale di settore prevede la riserva statale in merito alle funzioni amministrative che riguardino "la determinazione dei criteri generali tecnico-ricostruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, conservazione e distribuzione dell'energia" (art. 29, D. lgs. n.

112 del 1998). Inoltre, in questo stesso senso, il DLgs. n. 79 del 1999, disciplinando l'attività del Gestore della rete di trasmissione nazionale (GRTN), prevede che esso possa produrre "norme tecniche di carattere obiettivo e non discriminatorio [...] al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale, nonché la sicurezza e la connessione operativa delle reti" (art. 3, comma 6). È sempre competenza del GRTN, d'altronde, connettere alla rete nazionale di trasmissione tutti quei soggetti richiedenti nel rispetto delle norme tecniche e delle condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione stabilite dall'Autorità per l'energia ed il Gas (AEEG).

Secondo il giudizio della Corte, però, le disposizioni della legge regionale impugnata devono essere interpretate in maniera conforme al quadro normativo del settore. Le "norme tecniche" poste dal legislatore regionale, infatti, devono conformarsi a quelle poste dal Gestore nazionale della rete, le quali, sottolinea la Consulta, "non esauriscono i criteri di progettazione tecnica degli impianti". Il GRTN, secondo la Corte, è chiamato dalla disciplina in vigore ad "individuare non già tutte le regole tecniche, bensì, più semplicemente, regole tecniche volte al perseguimento delle (proprie) specifiche finalità".

Con la sua pronuncia, dunque, la Corte riconosce la legittimità dell'adozione da parte delle Regioni di "ulteriori criteri per la realizzazione degli impianti" che si aggiungano (rispettandole) alle regole tecniche individuate dal GRTN. La salvaguardia delle esigenze di unitarietà della rete, quindi, è garantita, a giudizio della Corte costituzionale, proprio dal rispetto delle regole poste a livello centrale.

Nel caso di specie, infatti, la Corte fa riferimento a due disposizioni di fonte statale, individuando in esse il livello-fonte abilitato a "distribuire" competenze amministrative: la l. n. 59/1997 14 (cd. legge Bassanini) e il d.lgs. n. 112/98 15, di attuazione della prima.

La Corte, nel richiamare le disposizioni citate, non solo sembra dare per scontata la loro salvezza anche dopo l'entrata in vigore della l. 3/2001; ma è ricorrendo ad una corretta interpretazione - sistematica - di questi due corpi normativi con le leggi regionali che ad essi danno attuazione, che la Corte costituzionale dà soluzione al prospettato conflitto. Quest'ultimo è

evitato, infatti, se si interpretano quelle definite dal GRTN e dall'AEEG per la progettazione degli impianti, come regole tecniche cui la Regione deve comunque attenersi nella progettazione degli impianti per la produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia. Ne deriva che la Regione può emanare criteri di realizzazione degli impianti ulteriori e aggiuntivi, rispetto a quelli del GRTN. Ove poi in concreto le regole adottate dalla Regione siano in contrasto con quelle dell'AEEG e del GRTN, si potrà far valere la loro illegittimità con gli ordinari rimedi.

Questa conclusione non contrasta con il nuovo impianto del Titolo V, in quanto sotto il profilo della ripartizione delle competenze legislative l'energia rientra nelle materie di competenza concorrente (art. 117 cost.); né col principio di sussidiarietà enunciato all'art. 118 cost.: la legge n. 59/1997 e il d.lgs. n. 112/98 non solo sarebbero ancora in vigore anche dopo la riforma del Titolo V, ma costituirebbero il quadro di regole – di fonte statale – entro cui le funzioni amministrative attratte dallo Stato e, per sottrazione, quelle rimesse ai livelli inferiori di governo, possono svolgersi.

Con l'ultima delle tre decisioni in esame (sentenza n. 8 del 2004), la Corte si è pronunciata su di un altro ricorso in via principale del Governo, questa volta avverso una legge di una Regione a Statuto speciale. L'atto impugnato è la legge del Friuli Venezia Giulia n. 30 del 2002, recante "Disposizioni in materia di energia".

Per quanto concerne le attribuzioni della Regione nel settore, lo Statuto non prevede alcuna competenza legislativa dell'ente in materia di energia (legge cost. n. 1 del 1963); tuttavia, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, devono intendersi estese all'ente le forme di autonomia previste in Costituzione per le Regioni ordinarie. In questo senso, la Regione Friuli detiene la potestà legislativa concorrente in tema di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Inoltre, il D. lgs. n. 110 del 2002 ha provveduto a disciplinare il trasferimento delle funzioni in materia energetica alla stessa Regione, alla quale spettano "tutte le funzioni in materia di energia che concernono le attività di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia". Tra le funzioni riservate esplicitamente allo Stato, tuttavia,

sono individuate le determinazioni inerenti l'importazione e l'esportazione di energia, le reti di trasmissione di capacità superiore ai 150 KV e la definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali in materia di fonti rinnovabili e di risparmi energetico.

Nella specie, il ricorrente ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 9 e dell'art.14 (comma 15) della legge regionale in questione.

Le censure inerenti quest'ultima norma (in tema di impianti a biomassa) sono venute meno in virtù dello jus superveniens regionale, che ha comportato la dichiarazione della cessazione della materia del contendere da parte della Consulta. Per quanto concerne l'art. 9, invece, la Corte ha fornito alcune indicazioni.

L'art. 9 prevede azioni regionali a favore del sistema produttivo, al fine di contribuire alla riduzione dei costi energetici. La Regione, secondo il dettato della legge, "favorisce la stipulazione di accordi con gli operatori del settore, italiani e stranieri, per fornire, con condizioni eque, anche con importazioni dall'estero, energia al sistema produttivo regionale". La legge, quindi, introduce un'autorizzazione unica per la realizzazione delle opere e delle infrastrutture necessarie con le seguenti priorità: "interconnessione a una rete di trasmissione estera", "destinazione dell'energia importata a imprese con unità produttive in regione"; "grado di efficienza e continuità nell'utilizzo di energia da parte dell'impresa richiedente".

Tali previsioni, a detta del Governo, andrebbero oltre il quadro di competenze della Regione e violerebbero, inoltre, l'art. 117, comma primo, Cost., perché sarebbero in contrasto con l' art. 3 del D.lgs. n. 79 del 1999 (Recepimento della Direttiva 96/92/CE). Quest'ultimo, infatti, prescrive che sia competenza del GRTN la trasmissione dell'energia elettrica e la determinazione degli interventi di manutenzione e sviluppo della rete.

Il primo principio enunciato dai giudici della Consulta riguarda l'ammissibilità di una censura che fondi l'incostituzionalità di una disposizione regionale sulla semplice violazione di una norma di fonte statale, in quanto attuativa di norme comunitarie. La Corte ha, infatti, precisato che la violazione delle norme statali (nella specie l'art. 3, co. 1 e 2 del cd. decreto Bersani, n. 79/99) non può determinare automaticamente la violazione della normativa comunitaria di cui è attuazione (nel caso,

l'art. 7 della direttiva n. 96/92/CE); né questa, da sola, è sufficiente a fondare la censura per violazione degli obblighi comunitari ex art. 117, co. 1, cost.

In altri termini, la mera sovrapposizione della disciplina comunitaria e di quella nazionale di attuazione, senza l'individuazione specifica dei profili di contrasto con la prima, non è argomentazione sufficiente.

Entrando poi nel merito della legittimità di talune disposizioni della legge regionale n. 30/2002, secondo la Consulta l'esercizio delle competenze regionali delineate nella legge riguarda solo gli elettrodotti non di competenza statale (con capacità minore dei 150KV); essi, inoltre, possono legittimamente essere anche transfrontalieri, poiché al potere centrale spetta "solo la competenza a dettare «le determinazioni inerenti l'importazione e l'esportazione» dell'energia". Resta l'obbligo, comunque, come sottolinea la Corte, che nel caso degli elettrodotti transfrontalieri, "gli organi regionali dovranno ovviamente uniformarsi alle determinazioni adottate dalle competenti autorità statali". In tale pronuncia la Corte si sofferma in particolare sul tema della disciplina delle importazioni di energia elettrica, la quale rappresenta una materia su cui insistono discipline riconducibili a soggetti istituzionali diversi.

Senza scendere nel dettaglio di una normativa assai complessa, è sufficiente in questa sede rilevare come i giudici costituzionali, senza affrontare l'annosa questione relativa all'inquadramento costituzionale dell'attività di regolazione (nazionale) svolta dall'AEEG, risolvano il conflitto fra legislazione statale e regionale in materia di trasporto e importazioni di energia elettrica, ancorandone la soluzione alla corretta interpretazione della legge esistente che dispone positivamente il trasferimento di funzioni dello Stato in favore della Regione.

#### **4. Il più recente contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.**

Il decreto legge 29 agosto 2003, n. 239, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale (convertito, con modificazioni, dalla legge n.290 del 2003) è stato oggetto di ricorsi alla Corte costituzionale da parte della Regione Toscana (ricorso n.1

pubblicato sulla GU n. 6 dell'11 febbraio 2004) e della provincia autonoma di Trento (ricorso n. 2 pubblicato sulla GU n. 6 dell'11 febbraio 2004).

La regione Toscana ha impugnato per illegittimità costituzionale, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio della leale cooperazione, l'art. 1, commi 1 e 3 e l'art. 1-*sexies*, commi 1, 2 e 8, del decreto-legge in oggetto.

L'art. 1, che consente l'autorizzazione all'esercizio di centrali termoelettriche in deroga ai normali valori limite, sia con riferimento alle emissioni in atmosfera, sia in relazione agli scarichi termici per centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW, appare lesivo, secondo i ricorrenti, delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, in quanto l'accentramento in capo allo Stato della competenza al rilascio delle suddette autorizzazioni non appare più compatibile con il nuovo riparto di competenze introdotto dal novellato art. 117 della Costituzione.

Segnatamente, l'art. 1-*sexies*, primo, secondo ed ottavo comma, è stato impugnato per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e per violazione del principio della leale collaborazione.

La norma impugnata prevede, al primo comma, il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia da parte delle amministrazioni statali competenti mediante un procedimento unico; al secondo comma, l'emanazione con DPR delle norme concernenti il procedimento e l'individuazione dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni contestate sembrano voler accentrare in capo all'amministrazione statale tutte le attribuzioni per tutti gli impianti rientranti nella rete nazionale, lasciando alle regioni solo le funzioni concernenti gli impianti non rientranti nelle rete nazionale, ciò in contrasto con il decreto legislativo n. 112/1998 (artt. 29 e 30), attuativo della legge n. 59/1997, la quale ha attribuito alle regioni le funzioni amministrative, comprese quelle di autorizzazione alla costruzione ed esercizio, per le reti di trasporto con tensione sino a 150 KV.

Anche in questo caso, le disposizioni sono ritenute incostituzionali in quanto non tengono conto delle nuove competenze legislative assegnate alle regioni dal nuovo art. 117 della Costituzione. Il secondo comma della disposizione richiamata è stato in particolare oggetto di censura di costituzionalità in quanto attribuisce ad un atto di natura regolamentare dello Stato il compito di emanare norme sul procedimento autorizzativo e di individuare l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione in un materia non riservata alla esclusiva competenza dello Stato.

Per quanto riguarda l'ottavo comma dell'art. 1-sexies, l'incostituzionalità deriverebbe dall'applicazione, ivi prevista, delle norme del decreto legge n. 7/2002, impugnato dinanzi alla Corte dalla medesima regione con ricorso deciso dalla citata sentenza n. 6/2004).

Per quanto concerne il ricorso della provincia autonoma di Trento, esso è stato presentato avverso la legge di conversione 27 ottobre 2003, n. 290, in quanto introduce nel decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, gli artt. 1-ter, comma 2, e 1-sexies, commi da 1 a 6, in violazione: dell'art. 117, commi 3 e 6, Cost.; di alcune disposizioni dello statuto; degli articoli 95, comma 3, e 97, commi 1 e 2, Cost., nonché del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione, anche in relazione a quanto stabilito nella sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003.

Ad avviso della provincia ricorrente, la disciplina in oggetto rientra nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", nell'ambito della quale, accanto agli specifici poteri riconosciuti dal DPR n. 235/77 (norme d'attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), modificato dal D.Lgs.463/99, alla provincia è riconosciuta la generale potestà legislativa concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 rende applicabile anche ad essa in quanto, come in questo caso, ne risultino forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già previste dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione).

Con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 1-sexies del decreto-legge, il ricorso della provincia sottolinea come trattandosi di un intervento che ricade fundamentalmente in una materia di potestà legislativa concorrente, lo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., abbia una

potestà legislativa limitatamente ai principi fondamentali della materia, spettando per il rimanente ogni potestà legislativa alle regioni, alle quali compete anche la potestà regolamentare, in virtù dell'art. 117, comma sesto, Cost. Il ragionamento del ricorrente fa perno sul fatto che in realtà l'art. 1-*sexies*, oggetto di contestazione, non solo disciplina direttamente e compiutamente l'esercizio delle funzioni amministrative, ma ai commi 1 e 2 - nonché, in relazione ad aspetti specifici, ai commi 3 e 4 - ne prevede la diretta spettanza, in relazione agli impianti che fanno parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, alle amministrazioni statali, anziché alle regioni.

Secondo la provincia, anche nell'ipotesi che la competenza statale per i procedimenti autorizzatori delle opere delle reti nazionali possa trovare giustificazione costituzionale alla stregua dei criteri elaborati con la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, rimarrebbe comunque confermata l'illegittimità delle disposizioni che ne prevedono l'esercizio al di fuori di una procedura d'intesa sia con la Conferenza Stato-Regioni, per i profili indivisibili, sia con le regioni interessate, per quanto riguarda i profili di conformazione e localizzazione territoriale che coinvolgono la singola specifica comunità. Le disposizioni impugnate non prevedono, infatti, alcun processo di concertazione tra Stato e regioni e le province autonome interessate, che risulterebbe invece un elemento essenziale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale ai fini di una eventuale deroga al normale riparto delle competenze legislative.

La disposizione del comma 2 dell'art. 1-*sexies* risulta, inoltre, illegittima, sia con riferimento al riparto di competenze tra Stato e regioni, in quanto contrasta con l'art. 117, co. 3 e 6 Cost., che nelle materie di potestà concorrente limita la potestà legislativa statale alla statuizione dei principi fondamentali ed esclude la titolarità della potestà regolamentare, sia sotto il profilo della violazione della riserva di legge posta dagli artt. 95, co. 3, e 97, co. 1 e 2, Cost. in quanto prevede che l'atto di normazione secondaria non solo detti le norme procedurali, ma individui anche le autorità competenti e stabilisca quali diversi provvedimenti sono sostituiti dalle autorizzazioni.



A sostegno della illegittimità del comma 5 dello stesso art. 1-*sexies* la provincia, nel suo ricorso, rileva che la disposizione limita la competenza autorizzatoria regionale alle reti di carattere non nazionale e vincola le stesse competenze regionali non solo ai “principi” dell'art. 1-*sexies*, ma anche ai “termini temporali” da esso stabiliti. Con riferimento allo stesso comma 5 viene, altresì, ritenuta illegittima la previsione del potere sostitutivo, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto tale potere viene esteso al di là del proprio ambito costituzionale di applicazione.

Da ultimo, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3 - che prevede, tra l'altro, l'emanazione da parte del Ministro delle attività produttive degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale e l'approvazione dei relativi piani di sviluppo predisposti annualmente dai gestori delle reti di trasporto - viene affermata sulla base dello stesso ordine di ragioni che conducono ad affermare l'illegittimità del citato art. 1-*sexies*. La provincia ribadisce in tal caso che, trattandosi di materia di potestà legislativa concorrente, eventuali funzioni amministrative statali possono essere giustificate soltanto nei termini ed alle condizioni stabiliti dalla stessa Corte costituzionale nella citata sentenza n. 303 del 2003.

## **5. Considerazioni conclusive**

Dall'esame dei contenuti della legislazione statale in materia di energia, si evince come il Legislatore, nell'adottare provvedimenti oggetto di contestazione da parte delle regioni, abbia continuato a fare riferimento, nell'articolato o nelle relazioni illustrative, alla necessità di intervenire in quelle materie trasversali di sua esclusiva competenza, quali la sicurezza, la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che nel settore in esame si traducono nell'esigenza di sicurezza dell'approvvigionamento e della prestazione del servizio-energia.

A tale riguardo, un contributo imprescindibile di chiarezza è pervenuto dalla Corte costituzionale, la quale, venuto meno il riferimento costituzionale testuale “all'interesse nazionale”, oltre a confermare,

almeno in parte, la tendenza ad una interpretazione restrittiva delle materie trasversali di competenza esclusiva statale, ha prospettato una linea interpretativa che in base ad una nuova concezione dinamica del principio di sussidiarietà prefigura un sostanziale superamento della rigida ripartizione delle competenze legislative di cui al nuovo art. 117 Cost.

Da un lato, infatti, la giurisprudenza della Corte ha confermato una interpretazione restrittiva delle materie “trasversali” di competenza esclusiva dello Stato, evidenziando in sostanza come, anche per le materie di esclusiva competenza statale che sembrerebbero legittimare interventi nella materia dell’energia, si ponga un problema di proporzionalità ed adeguatezza dell’intervento rispetto ai valori tutelati e, quindi, di una evidenziazione delle ragioni che giustificano l’intervento stesso.

Ma la vera novità che si evince dai diversi pronunciamenti della Corte nella materia *de qua*, è costituita dal sostanziale superamento della netta separazione tra i criteri di individuazione delle competenze normative di cui all’art. 117, tendenzialmente rigidi, e i criteri flessibili di allocazione delle funzioni amministrative fondati sui principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

La Corte, per uscire dall’*impasse* dell’attuale impianto costituzionale, ha in pratica spostato il baricentro della questione dall’articolo 117, all’articolo 118 della Costituzione, dichiarando in sostanza che il principio di sussidiarietà opera sia sul versante amministrativo sia su quello legislativo.

Secondo la Corte – sentenza n. 303 del 2003 il cui orientamento viene confermato nella sentenza n. 6 del 2003- , nell’ambito del novellato art. 117 Cost. - che distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali e dunque con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto – limitare l’attività dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, significherebbe “circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali

fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze”.

Alla ricerca di congegni volti a rendere più flessibile il disegno riformatore dinanzi alle istanze di unificazione, la Corte richiama esplicitamente il contenuto dell'art. 118, primo comma, Cost., il quale, pur riferendosi esplicitamente alle funzioni amministrative, “introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.” Se una funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, secondo la Corte “ciò non può restare senza conseguenze (anche) sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”.

Sulla base di tale ragionamento la Corte ha affermato chiaramente “che nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative” riconoscendo altresì che, “in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale”.

In tale prospettiva, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono *giustificarne una deroga solo* se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia: a) proporzionata; b) non risulti affetta da irragionevolezza alla

stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità; c) sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

In sostanza, la Corte valorizza una concezione dinamica della sussidiarietà, “che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie”.

La Corte annette dunque ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza una valenza procedimentale, affermando che “l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, 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”.

Si viene in tal modo configurando una concezione “procedimentalizzata” e consensuale della sussidiarietà, che consente a determinate condizioni deroghe al normale riparto delle competenze stabilito dall'art.117 Cost. Nell'ambito di tali condizioni, per giudicare se una legge statale sia invasiva delle competenze regionali o non costituisca invece applicazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza, diviene un elemento valutativo essenziale la previsione di un processo “codecisionale” tra Stato e Regioni, ossia la presenza di un'intesa fra tali soggetti alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina.

Nell'identificazione di un preciso fondamento costituzionale per l'attribuzione delle competenze nel settore energetico al livello statale, assumono dunque una peculiare valenza gli accordi, le intese e le altre forme di concertazione e di coordinamento orizzontale delle rispettive competenze alle quali si è fatto ricorso dopo l'approvazione del nuovo titolo V, in mancanza di meccanismi di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale.

La sentenza 6/2004 ribadisce e specifica quanto stabilito nella richiamata sentenza n.303, chiarendo, inoltre, che lo spostamento verso l'alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie

“residuali” regionali, e può avvenire in forza di una legge che oltre a dettare una disciplina idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire, sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione.

Conclusivamente, dal combinato disposto delle pronunce della Corte Costituzionale inerenti il settore dell’energia si evince come, in mancanza di meccanismi idonei a far salve le esigenze di unitarietà sottese al previgente limite dell’interesse nazionale, la Corte abbia dovuto sforzarsi nel rinvenire nel principio di sussidiarietà un criterio flessibile in grado di regolare, sulla base di procedure decisionali partecipate e ispirate al principio di leale collaborazione, il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo. Ciò nell’ambito di un ruolo di supplenza della Corte necessario per assicurare maggiore coerenza e sistematicità ad un impianto costituzionale che, in assenza di una legislazione statale di principio atta a consentire un coerente esercizio delle competenze legislative regionali, difficilmente avrebbe potuto assicurare una adeguata tutela di quelle esigenze unitarie dalle quali non è possibile prescindere per un governo efficiente del settore energetico.

La legge di riforma del settore energetico, per quanto sopra esposto, sembra accogliere sostanzialmente l’indirizzo giurisprudenziale formulato dalla Corte, ponendo i meccanismi di raccordo e cooperazione e dunque la logica della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali al centro del disegno di riordino del settore energetico.