

IL DIRITTO DELL'ENERGIA FRA COSTITUZIONE EUROPEA, INNOVAZIONI LEGISLATIVE E RIFORME COSTITUZIONALI

Prof. Luca Mezzetti

Facoltà di Giurisprudenza, Università di Bologna

SOMMARIO: Le traiettorie evolutive del diritto dell'energia possono adeguatamente valutarsi in una prospettiva che abbracci il contesto comunitario quale risulta dall'avvento della Costituzione europea e quello nazionale nei diversi livelli di governo che lo compongono e quale caratterizzato da innovazioni legislative ed organizzative concepite nell'ambito delle più recenti riforme costituzionali.

1. – CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

La disciplina giuridica dell'energia ha conosciuto negli ultimi dieci anni significative innovazioni che hanno interessato il settore energetico in una pluralità di direzioni ed hanno seguito traiettorie diversificate e proiezioni variegata sia sul versante materiale e sostanziale (ad esempio, le riforme del mercato dell'energia elettrica e del gas intervenute alla fine degli anni novanta; più recentemente, la riforma del settore energetico nel suo complesso apportata dalla legge Marzano) che sul versante organizzativo (ad esempio, l'istituzione dell'Autorità dell'energia elettrica e del gas) e funzionale (ad esempio, il riposizionamento rispetto al passato delle competenze legislative ed amministrative in materia energetica fra i diversi livelli di governo, riconducibile in particolare al decreto legislativo n. 112 del 1998).

Tali traiettorie hanno lambito anche la disciplina costituzionale dell'energia con particolare riferimento alla allocazione delle competenze legislative concernenti i diversi segmenti della materia energetica e la loro distribuzione fra il livello di governo statale e quello regionale e locale, avvenute in seguito alla revisione costituzionale realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il legislatore italiano non ha potuto comunque prescindere, quanto al contesto complessivo di riferimento, dalla progressiva e spesso torrentizia (e comunque sempre penetrante) produzione normativa comunitaria, che si è riflessa in modo profondamente condizionante sulle scelte di politica energetica nazionale tradottesi in norme nazionali e regionali. Il fenomeno descritto è destinato a conoscere un ulteriore incremento in considerazione del processo di maturazione dell'integrazione europea e di consolidamento e di integrazione progressivi dei sistemi strutturali e normativi che – può ipotizzarsi con sufficienti margini di approssimazione – deriverà dalla definitiva entrata in vigore della Costituzione europea e dalla attivazione dei meccanismi di sinergia e di cooperazione ivi previsti anche con riferimento al settore energetico.

2. – L'ENERGIA NELLA COSTITUZIONE EUROPEA

Una prima linea di sviluppo del quadro descritto può identificarsi nella tendenza, emersa in seno al processo costituente europeo, culminato nella approvazione della

Costituzione europea il 29 ottobre 2004 a Roma [1], ad attribuire alla materia "energia" una propria autonoma rilevanza nell'ambito del trattato costituzionale, annoverandola fra le materie di competenza concorrente (art. I-14) e dedicandovi una sezione specifica (la n. 10) nell'ambito della parte III (relativa alle politiche ed al funzionamento dell'Unione), titolo III (concernente le politiche ed azioni interne), capo III (relativo alle politiche in altri settori): secondo tale schema normativo di riferimento, nel settore "energia", in quanto oggetto di competenza concorrente, sia l'Unione che gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti (art. I-12). Il riparto delle competenze così enunciato a livello formale sembrerebbe evocare una posizione di tendenziale pariordeinazione fra l'Unione e gli Stati membri quanto alla elaborazione delle politiche energetiche ed alla loro declinazione in norme di diritto positivo, conclusione che appare tuttavia fuorviante e smentita dalla puntualizzazione contenuta nello stesso art. I-12, a tenore del quale gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla. Già sulla base di questo primo approccio, i margini di manovra, dal punto di vista politico e normativo, riconoscibili in capo agli Stati membri in materia energetica denotano la loro marginalità rispetto ai poteri dell'Unione, in un contesto marcato da inequivocabili segnali di natura centripeta a favore del polo di attrazione comunitario. Tale impressione è destinata a ricevere una conferma in considerazione di quanto disposto in seno all'art. III-256 in merito al ruolo che le leggi quadro europee (epigone delle attuali direttive) e le leggi europee (epigone degli attuali regolamenti) sono chiamate ad esercitare al fine di stabilire le misure necessarie per conseguire gli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'energia (garantire il funzionamento del mercato dell'energia; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione; promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili): se le fonti normative comunitarie – si specifica nella disposizione da ultimo richiamata – non possono incidere sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del proprio approvvigionamento energetico, è altresì riconosciuta la possibilità, per il

Consiglio dei ministri dell'Unione, di adottare all'unanimità leggi o leggi quadro europee che – ai fini della realizzazione degli obiettivi comunitari in materia ambientale (enunciati dall'art. III-233) – stabiliscano misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo (art. III-234, comma 2, lett. c). Si sono create in tal modo le basi, in primo luogo giuridiche, affinché l'energia cessi di configurarsi quale settore di prevalente rilevanza nazionale per divenire, in tempi brevi, materia di precipuo interesse dell'Unione e oggetto di intervento – politico e normativo – in primo luogo comunitario e solo in via complementare e sussidiaria nazionale. Se infine si ha cura di considerare gli aspetti strategici che il settore energetico comporta, la prospettiva di una progressiva polarizzazione della politica energetica comunitaria secondo il moto centripeto in precedenza descritto risulta ancora più concreta se si rammenta la configurazione della politica estera e di sicurezza comune quale ambito di competenza proprio dell'Unione e la istituzione a tal fine di un ministro degli affari esteri dell'Unione chiamato a rappresentare e ad attuare nei vari settori le direttive formulate dal Consiglio dei ministri sulla base delle linee di indirizzo politico elaborate dal Consiglio europeo.

3. – ENERGIA E RIFORME LEGISLATIVE E COSTITUZIONALI

Se spostiamo il nostro angolo visuale verso l'ordinamento interno, si trae la conferma della linea di tendenza in precedenza individuata anche in considerazione del moto centripeto che sta attualmente interessando sia il sistema costituzionale italiano - il riferimento è alla revisione costituzionale approvata il 23 marzo 2005 - che l'ambito normativo e i contenuti degli apporti giurisprudenziali in materia, in particolare della Corte costituzionale.

Il dialogo politico-istituzionale fra Unione europea e Stati membri implica – come si è osservato in precedenza - la rappresentazione da parte dell'ordinamento italiano di una posizione unitaria e credibile sul piano sopranazionale. Al fine della definizione di tale posizione si rivela imprescindibile, anche ed in primo luogo in materia energetica, una razionalizzazione delle procedure decisionali e dei processi di formazione della volontà politica interna all'ordinamento: i due piani sono inevitabilmente strettamente connessi. L'obiettivo auspicato risulta raggiungibile solo in conseguenza della realizzazione di alcuni presupposti: disboscamento e semplificazione della normativa di settore; realizzazione di un testo unico – una sorta di “codice” – in materia di energia; disboscamento e semplificazione delle procedure di localizzazione degli impianti, da realizzarsi anche attraverso il riposizionamento del momento partecipativo e del coinvolgimento di regioni ed enti locali in seno alle procedure medesime, anticipandoli alla fase ascendente di formazione ed elaborazione decisionale delle politiche di settore rispetto all'attuale, spesso defatigante e vischiosa, dispersione in mille

rivoli procedurali delle decisioni preordinate alla localizzazione medesima nella fase discendente; razionalizzazione dell'attuale assetto delle competenze legislative ed amministrative articolate fra Stato, regioni ed enti locali, che tenda a calamitare a favore del livello di governo statale le scelte strategiche e il sistema di controllo e di vigilanza in materia senza tuttavia escludere la necessità del coordinamento con i livelli di governo regionale e locale, ciò anche in considerazione della tangenzialità che la materia energetica riveste rispetto ad altre materie, alcune delle quali attualmente ricondotte dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio l'ambiente), altre tradizionalmente appartenenti alla sfera di competenza concorrente Stato-regioni (ad esempio il governo del territorio) [2].

Possono apprezzarsi segnali positivi su alcuni dei versanti problematici menzionati.

Per quanto concerne il segmento della elaborazione delle posizioni politiche nazionali e della loro rappresentazione unitaria in sede comunitaria ad opera del Governo centrale (fase ascendente della partecipazione dell'Italia al processo politico e normativo comunitario), la recente legge n. 11 del 2005 contempla il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, attraverso la loro partecipazione ad organi collegiali di natura mista, ai fini della assunzione di decisioni concernenti materie di loro interesse, ma introduce parimenti strumenti e meccanismi di snellimento ed accelerazione delle procedure decisionali che valgano a vanificare manovre meramente dilatorie e tecniche diversive da parte dei livelli di governo locali, attribuendo la potestà decisionale ultima a favore del livello di governo statale.

Analogo scenario può descriversi con riferimento alla fase discendente di attuazione da parte di regioni ed enti locali delle normative comunitarie all'interno dell'ordinamento nazionale: l'art. 120 della Costituzione e la legge n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”), di attuazione del titolo V della Costituzione quale riformato nel 1999 e 2001, contemplano infatti la azionabilità del potere sostitutivo del Governo in caso di inadempienze o ritardi di regioni ed enti locali in sede di mancata o parziale emanazione di atti amministrativi che pregiudichi l'osservanza degli obblighi comunitari e l'unità dell'ordinamento giuridico ed economico dello Stato.

La individuazione degli obiettivi generali della politica energetica del Paese, nonché delle funzioni e dei compiti amministrativi che Stato e regioni sono chiamati ad esercitare al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione che con riferimento ai criteri di formazione delle tariffe e dei prezzi, è effettuata dalla legge 23 agosto 2004, n. 239, di “Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia”, che denota la tendenza centripeta in precedenza rilevata recando un lungo ed articolato elenco di funzioni e

compiti attratti in via esclusiva nella sfera di competenza statale (art. 1, commi 7 e 8) [3]. La stessa legge, d'altra parte, enuncia principi e criteri direttivi (art. 1, comma 121) cui il Governo dovrà conformarsi al fine della predisposizione di uno o più decreti legislativi di riordino delle disposizioni vigenti in materia di energia (il preannunciato "codice dell'energia").

La legge n. 239/2004 è finalizzata alla riforma ed al complessivo riordino del settore dell'energia, sulla base degli orientamenti emersi nel corso dell'indagine conoscitiva svoltasi presso la Commissione Attività Produttive della Camera e modifica il quadro normativo di riferimento delineato dai decreti legislativi di recepimento delle direttive comunitarie sull'apertura dei mercati (il decreto legislativo n. 79/99 per l'energia elettrica ed il decreto legislativo n. 164/2000 per il gas) secondo alcune linee di intervento, quali:

- la ripartizione delle competenze dello Stato e delle Regioni, in relazione alle modifiche introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), con l'indicazione dei principi fondamentali per la legislazione regionale nel settore;
- il completamento della liberalizzazione dei mercati energetici, al fine di promuovere la concorrenza e ridurre i prezzi;
- l'incremento dell'efficienza del mercato interno, attraverso procedure di semplificazione ed interventi di riorganizzazione del settore;
- una più incisiva diversificazione delle fonti energetiche, anche a tutela della sicurezza degli approvvigionamenti e dell'ambiente.

Si deve comunque osservare che il testo originario della legge, varato con grandi ambizioni di riforma di tutta la complessa normativa sui temi energetici, è stato via via impoverito durante l'iter di formazione della legge stessa, a seguito dello stralcio di parte dei suoi contenuti più significativi, confluiti in altri provvedimenti.

Tra i profili affrontati spiccano innanzitutto le norme sul rapporto Stato-Regioni e sui poteri dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha posto l'energia tra le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, modificando i ruoli ed i compiti dei diversi livelli di governo (articolo 117, comma 3°, Costituzione) [4]. Ne è conseguito il proliferare dei tentativi di pianificazione regionale e la frammistione nell'attribuzione di poteri, che mal si conciliano con le caratteristiche di fondo del settore energetico. Quest'ultimo attraversa infatti una fase di grandi potenzialità di investimento, sicché lo stato delle risorse di generazione e trasporto impone una stagione di rinnovamento e potenziamento delle infrastrutture, all'interno di un sistema di regole (giuridiche, ma non solo) chiaro e definito. In tale ottica, la legge Marzano si pone l'obiettivo di trovare un punto d'equilibrio tra poteri statali e poteri locali, sotto la spinta della necessità della pianificazione e gestione unitaria del

sistema, che presenta esigenze di coordinamento sconosciute ad altri settori industriali. La soluzione prevista dal provvedimento legislativo, nel quadro di un più generale riassetto dei poteri amministrativi, consiste nell'elaborazione e definizione in capo allo Stato degli obiettivi e delle linee della politica energetica, nonché dei criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale.

Come si evince dai commi 7° ed 8° dell'art. unico della legge, lo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, esercita i compiti e le funzioni amministrative necessari a promuovere il funzionamento unitario dei mercati dell'energia, la non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione ed il riequilibrio territoriale. In concreto, tale risultato è perseguito mediante la creazione di una cabina di regia, cui si demanda la definizione degli obiettivi e delle linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, in linea con le esigenze di certezza, sia normativa sia economica, peculiari del mercato dell'energia.

La legge prevede altresì che, attraverso la struttura sopra menzionata, il Ministero delle Attività Produttive, al fine di accrescere la sicurezza e l'efficienza del sistema energetico nazionale (mediante interventi per la diversificazione delle fonti e l'uso efficiente dell'energia) realizzi, nel triennio 2004-2006, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio:

- un piano nazionale di educazione ed informazione sul risparmio e sull'uso efficiente dell'energia;
- progetti pilota per il risparmio ed il contenimento dei consumi energetici in edifici utilizzati come uffici dalla Pubblica Amministrazione.

La legge Marzano definisce un nuovo modello organizzativo dei rapporti tra il Governo e l'Autorità di regolazione: è previsto che il Governo indichi all'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, nell'ambito del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, le linee fondamentali di sviluppo dei servizi di pubblica utilità dei settori dell'energia elettrica e del gas, in conformità agli interessi generali del Paese; inoltre, ai fini del perseguimento degli obiettivi generali di politica energetica del Paese, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Attività Produttive, può definire, sentite le Commissioni Parlamentari competenti, gli indirizzi di politica generale del settore per l'esercizio delle funzioni attribuite all'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas.

Da parte sua, l'Autorità di regolazione è tenuta a presentare alle Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 30 giugno di ciascun anno, la relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta: nella relazione, l'Autorità illustra anche le iniziative assunte nel quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità e in conformità agli indirizzi di politica generale del settore.

La legge detta anche nuove regole incidenti sull'attività consultiva e normativa dell'organismo di regolazione. In particolare:

- nei casi in cui sia tenuta a rendere pareri su provvedimenti o atti, l'Autorità deve pronunciarsi entro il termine di sessanta giorni (dalla data di ricevimento del provvedimento o dell'atto), decorso inutilmente il quale, il provvedimento o l'atto possono essere comunque adottati;
- qualora l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas ometta di adottare nei termini atti o provvedimenti di sua competenza, all'esecutivo è riconosciuto un potere sostitutivo: nella fattispecie, la norma prevede che il Ministro delle Attività Produttive trasmetta all'Autorità un sollecito ad adempiere entro i successivi sessanta giorni; trascorso tale termine senza che l'Autorità abbia provveduto, l'atto o il provvedimento sarà adottato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Attività Produttive.

Si tratta di norme assai stringenti e, come tali, incidenti in profondità sul funzionamento dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas: alla questione posta a tale riguardo, se il meccanismo del silenzio-assenso rappresenti il meccanismo più appropriato per un mercato, come quello energetico, contraddistinto da complessità ed interrelazioni che sembrerebbero mal conciliarsi con l'apposizione di un termine piuttosto breve, come quello previsto dalla legge, sembra doversi fornire una risposta positiva proprio in considerazione del carattere strategico del settore e della necessità, dal medesimo resa implicita, di estrema razionalizzazione delle procedure decisionali.

Le medesime questioni di *governance* (relative, in tale diversa ipotesi, ai rapporti tra istituzioni e opinione pubblica) sono sottese, a ben vedere, anche alla normativa in tema di compensazioni ambientali: la legge statuisce che i proprietari di nuovi impianti di produzione di energia elettrica di potenza termica non inferiore a 300 MW corrispondano alla Regione sede degli impianti, a titolo di contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio e per l'impatto logistico dei cantieri, un importo di 0,20 Euro per ogni MWh di energia elettrica prodotta, limitatamente ai primi sette anni di esercizio degli impianti. Tale importo è soggetto a revisione biennale, a cura del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Circa gli impianti oggetto di interventi di potenziamento, il contributo (calcolato con riferimento all'incremento di potenza derivante dall'intervento) è ridotto alla metà e corrisposto per un periodo di tre anni dall'entrata in esercizio dell'intervento stesso.

Il contributo compensativo non è dovuto in tutti i casi in cui vengano stipulati accordi o risultino comunque già stipulati accordi volontari relativi a misure di compensazione: in tal caso, evidentemente, è da stabilire se debba essere riconosciuta ai soggetti stipulanti la facoltà di determinare il contributo compensativo secondo criteri derogatori *in peius* rispetto a quelli individuati dal legislatore nazionale.

Interessante è infine la norma alla cui stregua, con riferimento agli impianti di produzione di energia elettrica, i quali, per la loro particolare ubicazione interessino o esplichino effetti ed impatti su parchi nazionali, il contributo da corrispondersi agli enti territoriali interessati andrà calcolato sulla base di criteri individuati con apposito decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

La legge disciplina compiutamente gli aspetti relativi al settore del gas naturale. Andando per ordine di filiera, e soffermandosi sulla fase di ricerca e coltivazione, il comma 77 prevede una semplificazione dei procedimenti per la coltivazione degli idrocarburi in terraferma e la realizzazione delle infrastrutture connesse. Opera poi una distinzione fra competenze nell'ambito del processo di conferimento dei titoli minerari, che diviene, però, unico a mezzo della Conferenza dei Servizi, cui partecipano contestualmente le amministrazioni statali, regionali e locali interessate, sulla base di quanto previsto dalla legge 241/90 e successive modifiche. Ex comma 79, la procedura di V.I.A., "*ove richiesta dalle norme vigenti, si conclude entro il termine di tre mesi per le attività in terraferma ed entro il termine di quattro mesi per le attività in mare. Decorso tale termine, l'Amministrazione competente in materia si esprime nell'ambito della Conferenza Unificata*". Si stabilisce, al comma 80, il termine di sei mesi nel caso dei permessi di ricerca.

Particolarmente rilevante appare, alla luce di quanto sin qui esposto, il trattamento che il testo della legge, ai commi 17 e 18, riserva alle nuove infrastrutture: alla stregua di questa disciplina, le nuove infrastrutture internazionali di interconnessione, che accrescano la concorrenza e diversifichino l'offerta, possono essere esonerate, sulla base di una valutazione fatta caso per caso, dal regime dell'accesso dei terzi, da parte del Ministero delle Attività Produttive, previo parere dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas.

Per quanto concerne la regolamentazione della fase di trasporto, inizialmente prevista nel progetto di legge-Marzano, essa è confluita nella legge n. 290 del 27 ottobre 2003, il cui articolo 1-*sexies*, comma 1°, prevede testualmente che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti, facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, è rilasciata dalle Amministrazioni statali competenti mediante un procedimento unico secondo i principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, entro il termine di sei mesi dalla data di presentazione della domanda. La legge prevede, al comma 4°, che lo Stato e le Regioni garantiscano l'assenza di oneri di qualsiasi specie che abbiano effetti economici diretti o indiretti ricadenti al di fuori dell'ambito territoriale delle autorità che li prevedono.

La legge affronta altresì, nei commi da 98 a 106, il profilo della messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi: si integrano, infatti, le disposizioni del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314, convertito,

con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003, n. 368. Il comma 99 recita che la SOGIN “provvede alla messa in sicurezza ed allo stoccaggio provvisorio dei rifiuti radioattivi di III categoria, nei siti che saranno individuati secondo le medesime procedure per la messa in sicurezza e lo stoccaggio provvisorio dei rifiuti radioattivi di I e II categoria indicate dall’articolo 3, comma 1-bis, del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003, n. 368”. L’assegnazione alla SOGIN (che, ai sensi dell’art. 1, comma 1°, della legge 368/03, aveva a disposizione un anno per l’individuazione del sito unico, adatto alla costruzione del deposito nazionale, ed il cui termine è dunque scaduto il 10 gennaio 2005) di un ruolo principe, soprattutto a discapito dell’ENEA, nella gestione di questa delicata materia, è una scelta, di per sè, coraggiosa, ma sulla cui efficacia molti dubitano.

Il dibattito parlamentare si è particolarmente incentrato sul comma 121 dell’articolo unico della legge, recante la delega al Governo ad adottare “entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia”. L’ampiezza e le ricadute di tale delega hanno condotto le opposizioni a presentare una pregiudiziale di costituzionalità della norma, ritenuta lesiva dell’articolo 76 della Costituzione: la pregiudiziale è stata respinta.

La legge n. 239 del 2004 segna a sua volta il superamento del sistema di riparto delle competenze Stato-regioni quale emergente dal titolo V della Costituzione attualmente vigente e prepara - a livello di legislazione di livello primario - e preannuncia, anticipandone in larga misura i contenuti, la revisione costituzionale che, già approvata nella prima fase deliberativa da Camera dei deputati e Senato (23 marzo 2005), attende ora di essere sottoposta a due ulteriori delibere di approvazione da parte delle Camere ed eventualmente a referendum popolare confermativo (il riferimento è al disegno di legge di revisione costituzionale n. 2544-B).

La configurazione di numerosi e rilevanti compiti e funzioni nel settore energetico operata dalla legge n. 239/2004 a favore del livello di governo statale, come si è osservato in precedenza, appare un sintomo chiaro della tendenza che la normativa in materia energetica e nei settori contigui ha mostrato di seguire in una direzione centripeta e attraverso un profondo ed attento ripensamento e riponderazione della frammentazione legislativa ed amministrativa che aveva progressivamente connotato negli ultimi tre lustri le opzioni di politica legislativa ed amministrativa nel senso della valorizzazione della sfera di attribuzioni regionale e locale.

Il citato progetto di legge di revisione costituzionale n. 2544-B contempla infatti la attribuzione della materia “produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia” alla sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato, laddove attualmente, secondo il vigente testo dell’art. 117 della Costituzione, la materia “produzione, trasporto e distribuzione

nazionale dell’energia” rientra fra i settori di competenza legislativa concorrente Stato-regioni: si ipotizza dunque la sottrazione alle regioni della porzione più qualificante dell’intera materia energetica, favorendone la polarizzazione in capo allo Stato (non sono mancate, peraltro, voci che auspicavano la riserva in via esclusiva allo Stato della materia “energia” nel suo complesso, esautorando quindi completamente le regioni dalla esercitabilità di qualsivoglia ruolo quantomeno normativo). Se si ha cura di rilevare, inoltre, come lo stesso progetto di legge di revisione costituzionale preveda il riposizionamento a favore della competenza legislativa esclusiva dello Stato di materie tangenziali rispetto all’energia (organizzazioni comuni di mercato; norme generali sulla tutela della salute; sicurezza del lavoro; grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza), la reintroduzione in Costituzione del parametro dell’interesse nazionale quale criterio di valutazione della conformità alla Costituzione stessa delle leggi regionali, infine l’ampliamento delle ipotesi di azionabilità del potere sostitutivo dello Stato, che potrà dirigersi in futuro anche nei confronti di atti legislativi delle regioni che intervengano a ledere i principi posti dall’art. 120 della Costituzione (fra i quali rientrano – giova ricordarlo – il necessario rispetto dell’unità dell’ordinamento giuridico ed economico nazionale), è agevole trovare una conferma anche a livello di diritto positivo delle traiettorie evolutive che in materia energetica sono venute delineandosi in tempi recenti e che si sono in precedenza sottolineate.

Il disegno di riforma che emerge dal quadro costituzionale in via di ridefinizione così come descritto in precedenza trova d’altra parte un diretto avallo nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che a più riprese ed in fasi storiche diverse si è preoccupata di sottolineare le esigenze di governo unitario di un settore strategico quale quello energetico: senza addentrarci nell’analisi di pronunce ormai risalenti, peraltro dal contenuto univoco nella direzione menzionata (cfr. per tutte la sent. n. 493 del 1991), giova ricordare come più recentemente la Corte, bocciando alcune leggi regionali che interferivano sulla fissazione dei valori – soglia dei campi elettromagnetici, abbia affermato la competenza esclusiva dello Stato in vista dell’interesse, squisitamente “energetico”, alla definizione di criteri unitari e normative omogenee nella particolare materia (sent. n. 307 del 2003); abbia ammesso l’intervento legislativo statale concernente norme di principio autoapplicative, giustificato dalle esigenze di esercizio unitario delle funzioni (sent. n. 6 del 2004) e si sia pronunciata nel senso della ammissibilità di un intervento centrale nell’esercizio dell’indirizzo e coordinamento tecnico (sent. n. 7 del 2004) [5].

Lo snellimento delle procedure decisionali con riferimento alle modalità di funzionamento della conferenza di servizi ed alle procedure di localizzazione degli impianti, ancora una volta nella direzione della loro razionalizzazione e della valorizzazione del momento decisionale facente capo al

livello di governo centrale, risulta infine confermato da quanto disposto dall'art. 11 della recente legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa" [6].

[1] Sul processo costituente europeo e sul riparto delle competenze fra Unione europea e Stati membri vedi K. H. Fischer, *Konvent zur Zukunft Europas*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2003; M. Zuleeg, *Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004; J. M. Beneyto Pérez e I. Pernice (eds.), *The Government of Europe: Which Institutional Design for the European Union?*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004; C. Calliess e H. Isak (eds.), *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, Vorträge des Dritten Österreichischen Europarechtstages veranstaltet vom Institut für Europarecht, Universität Graz, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004; I. Pernice y M. Poiares Maduro (eds.), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Convention*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004; European Law Students' Association ELSA Frankfurt (Oder), *Die Europäische Verfassung. Was kann sie, was schafft sie für ein Europa von heute und morgen?*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004; P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, II ed., Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004; J. Schwarze (ed.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2004; H. Kleger, I. P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung*, Lit, Münster, 2004; C. Berg, G. K. Kampfer, K. Kampfer, *Verfassung für Europa*, Bertelsmann, Bielefeld, 2004; O. Duhamel, *Pour l'Europe : Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Seuil, Paris, 2003; C. Philip, *La Constitution européenne*, PUF, Paris, 2004; C. Philip, P. Soldatos, *La convention sur l'avenir de l'Europe : Essai d'évaluation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruylant, Paris, 2004; P. Nihoul, O. de Schutter (eds.), *Une Constitution pour l'Europe : Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Larcier, Paris, 2004; C. Pinelli, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002; J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003; G.G. Floridaia, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003; CIDE (ed.), *Una Costituzione per la nuova Europa*, Giuffrè, Milano, 2003; A. Tizzano (ed.), *Una Costituzione per l'Europa*, Giuffrè, Milano, 2003; G.G. Floridaia (ed.), *Il progetto costituzionale della Convenzione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2003, pagg.. 1698 ss.; F. Bassanini e P. Tiberi (eds.), *La Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2005; L. S. Rossi (ed.), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè,

Milano, 2004; J.H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003; E. Alberti e E. Roig Molés (eds.), *El Proyecto de nueva Constitución europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004; J. Shaw, P. Magnette, L. Hoffman, A. Verges, *The Convention on the Future of Europe: Working Towards an Eu Constitution*, Kogan Page, London, 2003; E. O. Eriksen, J. E. Fossum, A. J. Menendez, *Developing a Constitution for Europe*, Routledge, London, 2004.

[2] Sul complesso delle problematiche evidenziate cfr. AA. VV., *La questione energetica. Economia, politica, governance globale*, Donzelli, Roma, 2004.

[3] Sulla disciplina del sistema energetico sul quale si è innestata la legge Marzano cfr. G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (ed.), *Trattato di diritto amministrativo*, III, Giuffrè, Milano, 2003, pagg. 2189 ss..

[4] Sulle riforme del titolo V della Costituzione vedi AA. VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002; AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131*, Giuffrè, Milano, 2003; AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli Editore, Torino, 2002; B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2003; S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002; C. BOTTARI (ed.), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Maggioli Editore, Rimini, 2003; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V – Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2002; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2003; G. FALCON (ed.), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003; G.F. FERRARI – G. PARODI (eds.), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Cedam, Padova, 2003; S. GAMBINO (ed.), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Giuffrè, Milano, 2003; S. GAMBINO (ed.), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003; T. GROPPI – M. OLIVETTI (eds.), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli Editore, Torino, 2003; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 2005; G. MEALE, *Diritto delle regioni e poteri locali*, Cacucci Editore, Bari, 2003; L. MEZZETTI (ed.), *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del titolo V, parte II della Costituzione*, Esselibri, Napoli, 2004; F. PINTO, *Diritto degli enti locali. I – Parte*

generale, Giappichelli Editore, Torino, 2003; G. ROLLA, Diritto regionale e degli enti locali, Giuffrè, Milano, 2002; A. RUGGERI, Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani, Giappichelli Editore, Torino, 2001; F. STADERINI, Diritto degli enti locali, X ed., Cedam; Padova, 2003; L. VANDELLI, Il sistema delle autonomie locali, Il Mulino, Bologna, 2004.

[5] Sugli apporti giurisprudenziali della Corte costituzionale in materia energetica vedi G.G. GENTILE, Il rilievo attuale dell'energia nell'assetto costituzionale, in CISDEN (ed.), L'energia nel rinnovato sistema costituzionale, atti del convegno del 24 settembre 2004, paper.

[6] Sulle innovazioni introdotte dalla legge n. 15 del 2005 in seno all'impianto della legge n. 241 del 1990 vedi i commenti di AA. VV. in Guida al diritto del 12.3.2005, pagg. 42 ss..