

**Stato, regioni ed autorità indipendenti nel settore dell'energia:
brevi considerazioni sulle prospettive di attuazione della riforma costituzionale**

di Alessandro Bianco *
(16 gennaio 2003)

Come è noto, la riforma del titolo V della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alle regioni a statuto ordinario la potestà legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione ha comunque conservato alla potestà esclusiva dello Stato materie connesse al settore energetico, tra le quali i rapporti con l'Unione europea, la tutela della concorrenza, la tutela della sicurezza e dell'incolumità pubblica, la salvaguardia dei livelli minimi delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, nonché la tutela dell'ambiente.

La potestà legislativa regionale concorrente in materia energetica risulta quindi circoscritta, oltre che dalle disposizioni costituzionali, dalla legislazione esclusiva statale, nonché dai principi stabiliti dalle leggi statali di settore (tra le quali la legge 14 novembre 1995, n. 481, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164). A tali disposizioni di principio si aggiungeranno quelle contenute nel progetto di legge AC 3297, *Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi*, attualmente in discussione al Parlamento, e che contiene importanti disposizioni relative all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Prima della riforma costituzionale, le funzioni amministrative nel settore energetico svolte da regioni ed enti locali consistevano:

- nelle funzioni trasferite per effetto della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo n. 112/98 (cd. federalismo amministrativo), e concernenti "le attività di ricerca, produzione, trasporto, distribuzione" dell'energia (art. 28, d. lgs. n. 112/99). In tale ambito, spettava alle regioni emanare norme attuative ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione (art. 2, commi 1 e 2, legge n. 59/97);
- nelle specifiche funzioni amministrative individuate da leggi di settore (tra le quali, la legge 9 gennaio 1991, n. 9 e la legge 9 gennaio 1991, n. 10, di attuazione del Piano energetico nazionale).

Come è noto, allo stato attuale, per effetto della nuova formulazione dell'articolo 118 della Costituzione, tutte le funzioni amministrative spettano ai Comuni, salvo quelle che, per esigenze di carattere unitario, siano conferite ai livelli superiori di governo.

Per verificare se e quali cambiamenti siano intervenuti nell'assetto delle competenze amministrative nel settore energetico, occorre considerare che l'attuale potestà legislativa regionale concorrente in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica", fondata sull'articolo 117 della Costituzione, di fatto coincide con la potestà legislativa attuativa conferita alle regioni dalla legge n. 59/97. Di conseguenza, la previsione di nuove funzioni amministrative o la diversa dislocazione delle funzioni amministrative già esistenti nel settore energetico in capo alle regioni e agli enti locali continuerà ad essere circoscritta dall'esistenza di funzioni amministrative riservate allo Stato e dall'esclusione dalla potestà legislativa concorrente regionale di significative fasi della filiera.

Per quanto attiene quest'ultimo profilo, ci si riferisce, in particolare, al trasporto dell'energia elettrica sulla rete di trasmissione nazionale. E' del tutto evidente, stante l'incontrovertibile esigenza di assicurare una gestione unitaria della stessa - non a caso affidata ad un unico soggetto, il Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa, a capitale interamente pubblico - che la dizione "trasporto (...) nazionale dell'energia elettrica" di cui all'articolo 117 della Costituzione non può essere intesa, pena la possibilità di mettere in pericolo la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti, nel senso di attribuire alle regioni, in questa materia, la potestà legislativa concorrente.

In ogni caso, le nuove funzioni amministrative o le funzioni amministrative già esistenti e diversamente dislocate saranno esercitate dagli enti locali secondo disposizioni dettate con legge regionale concorrente, e che ovviamente risentiranno dei limiti di questa; faranno eccezione, per le consuete esigenze di carattere unitario, le funzioni

amministrative che la legge regionale attribuirà alla diretta competenza della Regione.

Tale riparto di competenze legislative ed amministrative non esaurisce l'intervento dei poteri pubblici nel settore energetico, caratterizzato dalla presenza di una Autorità di regolazione, introdotta dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, le cui funzioni sono state successivamente ampliate dal decreto legislativo n. 79/99 e n. 164/00, e di cui - nel delimitare l'area di operatività delle regioni - occorre tenere conto.

E' noto che le attuali attribuzioni dell'Autorità comprendono sia competenze tipizzate (e, come tali, individuate dalla legge o da altra fonte), che competenze genericamente riferite alla tutela degli interessi di riferimento (promozione della concorrenza, tutela del consumatore, ecc.) le manifestazioni concrete delle quali possono essere di volta in volta configurate dall'Autorità in funzione delle specifiche esigenze di tutela riscontrate. Tra queste ultime, che costituiscono la specificità delle Autorità di regolazione, vi è ad esempio il potere di adottare direttive sulle modalità di erogazione e produzione dei servizi, nonché sulla promozione della concorrenza.

Le principali funzioni di regolazione (si pensi primariamente alla definizione delle condizioni tecnico economiche di accesso e di interconnessione alle reti), così come le materie direttamente disciplinate dalle principali norme primarie sostanziali (quali i limiti antitrust e le soglie di idoneità) sono sottratte alla legislazione concorrente, ciò che esclude che in sede locale le norme possano essere modificate o le funzioni trasferite e intestate a organismi di nuova istituzione. Né la traslazione delle funzioni potrebbe determinarsi per effetto diretto delle disposizioni relative alle funzioni amministrative, dal momento che la moltiplicazione dei sistemi di regolazione sui profili sopra richiamati determinerebbe distorsioni incompatibili con lo sviluppo dei mercati interni comunitari.

Del resto, la riserva costituzionale allo Stato della legislazione incidente sulla tutela della concorrenza e sulla salvaguardia dei livelli minimi delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali evidenzia come l'assetto fondamentale del settore energetico, delineato dalla legge n. 481/95 e dai decreti legislativi 16 marzo 1999, n. 79 e 23 maggio 2000, n. 164, non sia sostanzialmente toccato, in quanto prevalentemente orientato all'attuazione delle direttive europee.

L'impianto nel sistema energetico dell'istanza locale deve quindi essere realizzato nei settori che non incontrano i limiti sopra indicati. Rilevano al riguardo materie quali la localizzazione degli impianti di produzione, gli atti concessori di attività di rilevanza locale (si pensi alla distribuzione di energia elettrica), la tutela del consumatore sul piano dell'eventuale rafforzamento dei livelli essenziali definiti dall'Autorità, l'incentivazione della produzione di energia elettrica con fonti rinnovabili o dell'efficienza energetica.

La delimitazione di questi settori dovrà essere accompagnata dalla previsione di criteri generali che prevengano effetti distorsivi per lo sviluppo del mercato in conseguenza della diversificazione degli interventi e dei vincoli imposti agli operatori, nonché dalla definizione di modalità di coordinamento che traducano concretamente il principio della leale collaborazione.

Il disegno di legge AC 3297 si pone esplicitamente l'obiettivo di dare attuazione, in materia energetica, alla riforma del titolo V della Costituzione. Ciò dovrebbe comportare, in primo luogo, una chiara ed univoca definizione dell'assetto generale delle competenze, ora attestate su quattro livelli di normazione (statale primaria e secondaria, regionale e dell'Autorità) e su quattro livelli cui corrisponde l'esercizio di funzioni amministrative (Stato, regioni, autonomie locali ed Autorità).

In attesa di poter disporre del testo definitivo del provvedimento legislativo, è comunque possibile anticipare talune valutazioni sulle linee sinora seguite.

In particolare, il disegno di legge prevede - in conformità al disposto dell'articolo 118 della Costituzione - che la generalità delle funzioni amministrative nel settore energetico siano attribuite, mediante l'utilizzo di una clausola residuale, ai Comuni, che le eserciteranno nell'ambito delle leggi regionali in materia (ferma restando, in applicazione del principio di sussidiarietà, la possibilità da parte delle stesse regioni, di "trattenere" talune di esse). Tuttavia, a giudicare dal numero e dall'entità delle funzioni amministrative riservate allo Stato - sia o meno tale termine comprensivo dell'Autorità di regolazione - non sembra che tale meccanismo sia destinato ad operare molti effetti. Ciò in quanto l'oggettiva latitudine degli interessi oggetto di tutela non può prescindere da una valutazione a carattere unitario, che non può essere sostituita dai "passaggi" dei provvedimenti in sede di Conferenza Stato-regioni o di Conferenza unificata, che pure il disegno di legge prevede con particolare frequenza.

Anche l'unica importante eccezione a questa costruzione, dovuta al combinato disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera h), e dell'articolo 4, comma 2, che sembra traslare la tutela del consumatore (in uno con la definizione delle condizioni generali di fornitura), nel circuito Stato-autonomie locali, non sembra frutto di adeguata ponderazione, in quanto prefigura una pluralità di sistemi di valutazione della qualità con riferimento ad un servizio che ogni logica economica, industriale e di tutela dei consumatori impone standardizzato su tutto il territorio nazionale, almeno per quanto riguarda i livelli minimi, fermo restando - per le regioni - la possibilità di introdurre livelli qualitativi più elevati.

Si auspica, di conseguenza, che qualsiasi ipotesi di attuazione, in materia energetica, della riforma del titolo V della Costituzione, sconti una più puntuale e obiettiva individuazione delle funzioni intestabili alle autonomie locali, nel rispetto dei criteri generali desumibili dal dettato costituzionale.

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale