

Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti

di Quirino Camerlengo

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2005)

1. Il governo del settore energetico ha progressivamente assunto, com'è agevole intuire, un rilievo strategico nel complesso delle relazioni tra lo Stato ed il sistema delle autonomie. La fitta trama di interazioni reciproche, che investono una molteplicità di attribuzioni di natura diversa, non è che il riflesso del complesso intreccio di interessi che affiorano dai rispettivi contesti sociali di riferimento. L'adeguatezza dei servizi erogati in questo ambito materiale aspira ad appagare esigenze non rigorosamente ascrivibili ad una determinata collettività, investendo al contrario differenti livelli comunitari. In altri termini, l'affidabilità delle prestazioni rese dagli operatori del settore non è rapportabile ad uno specifico contesto territoriale, giacché eventuali anomalie o carenze, anche se puntualmente localizzabili, possono sortire effetti pregiudizievoli su vasta scala.

I ricorrenti episodi di *black out*, ed i rischi ad essi associati quanto alle ricadute negative sul sistema produttivo e commerciale, oltre che sulle attività volte a tutelare beni primari della persona, hanno così indotto il legislatore nazionale dapprima ad intervenire con un provvedimento d'urgenza (il d.l. 239/2003, convertito con modificazioni nella legge 290/2003) e, in seguito, con un riassetto organico del settore in questione, con la legge 239/2004.

Tali iniziative non avrebbero potuto generare una ... "alta tensione" nei rapporti, ancora privi di una appagante condizione di equilibrio, con le istituzioni regionali e locali. Benché la Carta fondamentale si sforzi di armonizzare le rispettive attribuzioni, tanto sul versante legislativo, quanto sul piano delle funzioni amministrative, la realtà è assai più complessa ed eterogenea di quella immaginata dal legislatore. Spetta, perciò, alla Corte il delicato compito di supplire, in via correttiva ed integrativa, alle lacune ed alle incongruenze che, dal punto di vista interpretativo, di volta in volta si materializzano.

Per un verso, il legislatore statale predispone soluzioni normative che hanno tutta l'apparenza di autentiche forzature del dettato costituzionale. Così, pur versando in un ambito di potestà concorrente, non poche disposizioni sottraggono poteri amministrativi spettanti alle autorità regionali, con contestuale fissazione di regole non qualificabili come principi fondamentali. E tutto in nome di prevalenti esigenze di carattere unitario. Dal canto loro, la reazione delle Regioni e delle Province autonome poggia su di una lettura rigorosa della cornice costituzionale, anche alla stregua delle più recenti acquisizioni della giurisprudenza costituzionale.

Ebbene, la sentenza in esame rappresenta l'ulteriore consolidamento di un modello di allocazione complessiva delle attribuzioni pubbliche (legislative e amministrative, con intuibili ripercussioni anche sul piano finanziario) che edulcora il rigore statico dei pertinenti enunciati costituzionali, sia pure nella prospettiva dell'affermazione di un sistema collaborativo tra i diversi livelli di governo.

2. Le disposizioni censurate risultano «agevolmente riconducibili» alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". La collocazione della impugnata disciplina in questo ambito materiale non è, comunque, perfetta, nel senso della sua piena e completa ascrivibilità a tale settore. La Corte costituzionale si accontenta di appurare una «prevalente riferibilità alla suddetta materia», dal momento che le previsioni oggetto dei ricorsi regionali sono in essa incluse «almeno nella loro grande maggioranza».

La Corte ha ulteriormente circoscritto il contesto materiale rigettando le differenti prospettazioni formulate, sul punto, tanto dalle Regioni ricorrenti, quanto dalla parte resistente.

Il tentativo, esperito dallo Stato, di dimostrare la riconducibilità delle disposizioni sospettate d'incostituzionalità nella materia della "sicurezza e ordine pubblico" è stato facilmente vanificato alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, in forza della quale tale ambito raccoglie soltanto gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Analoga sorte ha segnato il destino dell'altra impostazione, sempre di matrice statale, volta a valorizzare la portata sostanziale della lett. m) dell'art. 117, secondo comma, Cost. Il potere di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non può legittimare l'appropriazione, ad

opera del legislatore statale, di interi ambiti oggettivi di disciplina, «escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni». In effetti, questa previsione abilita lo Stato ad intervenire solo in ordine «a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione»: sicché, la lett. *m*) non è invocabile «al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali».

D'altro canto, benché le norme censurate contemplino opere o attività o insediamenti destinati a produrre un rilevante impatto sui relativi assetti territoriali, si rivela destituita di fondamento la tesi regionale volta a ricondurre l'intervento legislativo statale entro l'area contrassegnata dal "governo del territorio". Tale ambito materiale abbraccia tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività, risultando così comprensivo di tutte le norme «che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio». Tuttavia, la significativa estensione di questo settore materiale non è tale da esaurire tutta la disciplina afferente alla programmazione, alla progettazione ed alla realizzazione di opere o interventi «che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio».

Pertanto, esclusa l'applicabilità del criterio fondato sulla mera incidenza delle attività in questione sul territorio (elemento materiale), la Corte predilige la valutazione dell'elemento funzionale, «nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati».

Così statuendo, il giudice delle leggi ribadisce il rilievo decisivo assunto dagli interessi quanto alla puntuale delimitazione delle sfere di attribuzioni assegnate dalla Costituzione al legislatore statale e, rispettivamente, a quello regionale. E non poteva essere altrimenti.

L'allocazione della funzione legislativa tra diversi enti esponenziali, rappresentativi politicamente di comunità stanziata in determinati territori, può aver luogo o individuando i settori specifici di intervento (criterio delle materie) o riconoscendo, quale criterio di distribuzione, il livello degli interessi da tutelare (criterio degli interessi).

Il criterio di riparto fondato sulle materie confida sulla capacità della Costituzione, quale fonte di rango superiore rispetto alla legge, di definire un quadro sufficientemente preciso, attendibile ed affidabile delle sfere di attribuzioni assegnate allo Stato ed alle Regioni. Nella individuazione delle materie, il legislatore costituzionale *presume* che ogni settore rifletta la prevalenza delle esigenze manifestate dalla comunità nazionale ovvero dalle comunità regionali. Così, ad esempio, nel settore della "difesa dello Stato" si presume che prevalgano gli interessi ascrivibili all'intera collettività nazionale. Le valutazioni sottese a tali "presunzioni" riposano su di un insieme eterogeneo di elementi. In questo senso, ragioni legate alla tradizione normativa, a circostanze di fatto di natura economica e sociale, a fattori di carattere tecnico-giuridico, a orientamenti invalsi in sede politica, possono giustificare l'assegnazione di una determinata materia alle cure del legislatore statale oppure a quello regionale. Ove non risulti evidente la prevalenza di un certo assetto di interessi, il modello della potestà legislativa concorrente può garantire una ragionevole e congrua condizione di equilibrio nei rapporti tra legislatore statale e legislatori regionali.

L'indole garantista di tale criterio affiora nitidamente in caso di contenzioso circa la titolarità della funzione legislativa in un determinato settore. La Corte costituzionale, ove sia in discussione la lesione della sfera di attribuzioni legislative vantata dallo Stato ovvero dalle Regioni, dirime la controversia attingendo direttamente dalla Costituzione. Il riparto operato dalla fonte superprimaria vincola il sindacato della Corte, limitando fortemente i margini di discrezionale apprezzamento del dubbio ad essa sottoposto. È, dunque, la Carta fondamentale ad abbinare ad ogni materia un determinato livello di interessi. E tale connessione vale sino a quando, mutate le circostanze che a suo tempo avevano ispirato un determinato assetto, non si attivi il prescritto procedimento di revisione costituzionale.

Il criterio basato sulla dimensione degli interessi, al contrario, rinuncia ad apprestare una rigorosa ripartizione della funzione in parola, nella consapevolezza che l'evoluzione dei rapporti sociali, economici e politici può, nel tempo, sortire effetti rilevanti quanto al livello legislativo che meglio interpreta le esigenze da soddisfare.

Tuttavia, pur fornendo al modello allocativo una dinamicità estranea alla logica del criterio materiale, il riparto poggiante sulla dimensione degli interessi finisce coll'enfatizzare in misura considerevole il ruolo del giudice delle leggi. In difetto di una previa e rigorosa distribuzione del potere legislativo, la Corte verrebbe chiamata a verificare, di volta in volta, se la disposizione censurata si colloca o meno all'interno di una disciplina congeniale al soddisfacimento di interessi imputabili alla collettività nazionale ovvero alle comunità regionali. Pur essendo vincolata ai termini della questione,

come esplicitati dalle parti in conflitto, all'organo di giustizia costituzionale verrebbe riconosciuta una significativa "discrezionalità" nell'identificare il livello degli interessi lambiti dall'assetto normativo della cui asserita incostituzionalità si discute.

La prevalenza di un livello di interessi rispetto ad un altro non è il risultato di un procedimento alimentato esclusivamente da fattori tecnici o supportato da puntuali ed esaustivi schemi di qualificazione predisposti dal diritto. Al contrario, la ponderazione ed il confronto tra interessi, ascrivibili a diverse comunità, è il frutto soprattutto di valutazioni di carattere squisitamente politica. L'interesse è lo stato di aspirazione o tensione ideale verso un bene reputato necessario per soddisfare una determinata esigenza. L'interesse rispecchia una condizione psicologica di propensione attiva in relazione ad una certa utilità. L'esigenza non è che la situazione passiva di bisogno da cui scaturisce la tensione ideale verso un dato bene. Nell'interesse la proiezione soggettiva della volontà appare più consistente rispetto alla prospettiva illuminata dall'esigenza, essendo quest'ultima contrassegnata dalla maggiore incidenza del dato oggettivo rappresentato dalla realtà in cui versa la comunità interessata. Esaltando la dimensione soggettiva o volontaristica, l'interesse evoca la presenza di valori la cui vocazione essenziale si rivela appagata imprimendo una peculiare connotazione ideale alle singole scelte operative. L'adozione di una determinata misura piuttosto che di un'altra, al fine di soddisfare un certo bisogno, è, prima ancora che una scelta tecnica, il risultato di un apprezzamento condotto secondo i meccanismi propri della politica. L'ente preposto alle relative funzioni è un ente politico, e in quanto tale definisce le proprie opzioni d'intervento.

L'identificazione del livello di interessi prevalente in un determinato ambito d'intervento legislativo è, dunque, fortemente condizionata da valutazioni di segno politico. Sicché, l'attribuzione alla Corte costituzionale di tale compito, sia pure ai fini dell'eventuale ripristino della costituzionalità disattesa, appare per molti versi una forzatura rispetto al ruolo essenziale assegnato a tale organo.

In sintesi, il criterio delle materie e quello degli interessi sono entrambi parametri di legittimità, come tali idonei a precludere valutazioni di merito da parte della Corte costituzionale. Senonché, per le ragioni suesposte, il criterio degli interessi espone la Corte al rischio di lambire la sfera del merito, laddove il criterio materiale riduce al minimo o, forse, esclude una simile eventualità. Adottando il criterio materiale il dettato costituzionale fornisce alla Corte parametri oggettivi di giudizio, i quali, tutt'al più, possono suscitare dilemmi interpretativi. La ponderazione degli interessi in gioco, al fine di identificare il livello legislativo "più adeguato", per non sconfinare nel terreno delle valutazioni di natura politica dovrebbe muoversi lungo itinerari di giudizio non dissimili da quelli tracciati dal sindacato di ragionevolezza: e, quindi, delibazione delle scelte legislative secondo il criterio della non manifesta arbitrarietà o sproporzionalità.

La sentenza qui commentata si colloca nell'alveo tracciato da quell'indirizzo giurisprudenziale che aspira a coniugare lo statico garantismo del criterio materiale e la dinamica vitalità del criterio della dimensione degli interessi. In vista di una razionale allocazione delle funzioni legislative, materie e interessi sono elementi intimamente connessi, tanto da alimentarsi vicendevolmente. Come si è detto, la selezione delle materie da assegnare all'uno o all'altro livello legislativo riflette una complessa opera di discernimento e di qualificazione soggettiva degli interessi generali in gioco. La dimensione di questi ultimi, a sua volta, rileva comunque e soltanto all'interno della cornice tratteggiata dalle previsioni costituzionali racchiuse nell'art. 117, così ridimensionando il ruolo decisivo della Corte costituzionale. Il criterio materiale presuppone la valutazione del peso assunto dai diversi interessi affiorati nei vari settori di intervento. La considerazione degli interessi, e dunque della loro dinamica interazione, non può prescindere dalle opzioni di fondo culminate negli elenchi predisposti dalla Carta fondamentale.

Del resto, il connubio tra la staticità del criterio materiale e la dinamicità del criterio degli interessi sorregge il modello di sussidiarietà negoziata inaugurato con la sent. 303/2003. Il rigore del criterio di riparto fondato sulle materie è attenuato dalla considerazione del livello istituzionale più adeguato quanto alla tutela ed al soddisfacimento di determinati interessi generali, tanto da legittimare l'attrazione, nell'orbita tracciata dai poteri statali, di funzioni amministrative (e, dunque, legislative) che, ai sensi del solo art. 117 Cost., avrebbero dovuto trovare una diversa collocazione. Analogamente, la rilevanza degli interessi ha indotto la Corte a riconoscere l'esistenza e, quindi, la legittimità di compiti o valori trasversali, tanto a favore dello Stato, quanto a vantaggio delle autorità regionali, in grado di insinuarsi entro le maglie rigide tessute dal criterio materiale.

In questo quadro, l'assegnazione alla Corte di un ruolo "politico", quale organo chiamato ad operare valutazioni in tema di interessi che si muovono lungo il confine che presidia il territorio dominato dal merito, non rappresenta una forzatura del dettato costituzionale. Il riparto materiale predisposto dall'art. 117 Cost. non può, comunque, essere disatteso, risultando piuttosto suscettibile di interventi di affinamento e di razionale assestamento. E tutto ciò non rappresenta, nel

panorama giurisprudenziale, una novità. Si pensi al ruolo di supplenza assolto dalla Corte nella determinazione, in via interpretativa, dei principi fondamentali di matrice statale nei settori coperti dalla potestà legislativa concorrente. Il metodo induttivo così attivato non poteva escludere in radice apprezzamenti idonei a lambire la sfera della politica, dal momento che la natura fondamentale o meno di un principio non è l'esito di un procedimento retto soltanto da fattori di natura tecnico-giuridica, ma impegna senz'altro giudizi di valore.

3. La disciplina censurata, pur presentando profili eterogenei quanto agli ambiti toccati dalle relative prescrizioni, ricade in una materia coperta da potestà legislativa concorrente. Questa collocazione impone alla Corte di procedere ad una ulteriore opera di qualificazione, vertente sulla natura e sulla portata materiale di alcune disposizioni ritenute dalle parti ricorrenti incompatibili con il modello del concorso di fonti primarie. In effetti, la lesione della sfera regionale delle attribuzioni legislative può discendere dalla adozione, in ambito statale, di norme non qualificabili come principi fondamentali.

In verità, come si avrà presto modo di constatare, il profilo più significativo della presente pronuncia è quello relativo al principio di leale collaborazione. Pertanto, ci si limiterà a sviluppare alcune considerazioni sintetiche in merito agli interrogativi suscitati da una disciplina, quale quella censurata dalle ricorrenti, che non sempre si limita a porre principi fondamentali.

Dal punto di vista squisitamente teorico, non è difficile cogliere la distinzione tra principi e norme di svolgimento. Per sua natura, il principio fissa le linee generali di una data regolamentazione, si potrebbe dire l'intelaiatura di un determinato assetto normativo. In effetti, il principio riflette l'ispirazione di fondo che sorregge un certo intervento normativo. Il principio esprime, poi, la propria vocazione teleologica stabilendo un obiettivo da raggiungere e demandando ad una futura attività di produzione normativa il compito di scegliere i mezzi più congeniali a tal fine. Non essendo in grado di esprimere direttamente uno schema di qualificazione entro il quale sussumere il singolo caso della vita, giuridicamente rilevante, il principio confida sull'indole precettiva della norma di svolgimento. Sviluppare un principio non significa disciplinare nel dettaglio gli aspetti più capillari e minuti di una data materia (funzione, questa, che potrebbe semmai essere assegnata ad una fonte regolamentare), bensì offrire il primo e indispensabile grado di invero di un principio, altrimenti destinato a porre soltanto le premesse di una data disciplina.

Nei settori coperti dalla potestà legislativa concorrente, il punto di equilibrio tra esigenze unitarie e interessi espressi in ambito locale è raggiunto distribuendo razionalmente la produzione normativa di rango primario tra Stato e Regioni. La tendenziale equipollenza tra questi due ordini o livelli di interessi esige una altrettanto tendenziale omogeneità delle discipline legislative confezionate in sede regionale, quanto meno in relazione ai profili essenziali della specifica materia da regolare. L'attribuzione al legislatore statale del potere di enunciare i principi fondamentali riflette la necessità di contemperare le istanze di differenziazione, insite nel concetto stesso di autonomia, e le ragioni dell'uniformità, poste a presidio degli interessi unitari.

Nella giurisprudenza costituzionale si rinvencono non poche statuizioni coerenti rispetto alla descritta impostazione di fondo. Oltre ad aver sottolineato una premessa per molti versi scontata, e cioè che solo fonti primarie sono legittimate a porre i principi in questione, la Corte ha considerato quali principi fondamentali quei «criteri generali ai quali si informa una determinata disciplina legislativa statale e che di questa e dei relativi istituti sono caratteristici». Lo stesso giudice costituzionale ha chiarito che detti principi «possono consistere in un complesso articolato di criteri direttivi risultanti dalla regola generale vigente nel settore integrata dalle possibili deroghe stabilite dalla medesima legislazione». L'autonomia regionale risulta rispettata ove ai principi in parola sia riconosciuta «la natura di norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale».

La sentenza qui analizzata reca alcune qualificazioni che non destano particolari perplessità e che, anzi, appaiono tutto sommato condivisibili. Così, la determinazione dell'ammontare massimo di un onere finanziario (nel caso di specie, il contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio) «può essere agevolmente ricondotta ad una normativa di principio, necessaria anche al fine di garantire sull'intero territorio nazionale una relativa uniformità» dei relativi costi. In effetti, è nella logica di un principio fissare un confine non oltrepassabile dal legislatore regionale: un confine idoneo a delimitare un ambito di disciplina sufficientemente ampio quanto al tasso effettivo di discrezionalità delle scelte demandate al legislatore regionale. Altrettanto persuasiva si rivela la negazione del carattere di norma di principio alla individuazione, ad opera del legislatore statale, delle conseguenze ascrivibili alla mancata stipulazione degli accordi inerenti al predetto contributo: come correttamente riconosce la Corte, tale previsione «restringe impropriamente la discrezionalità legislativa regionale attraverso la previsione di una normativa che non può in alcun

modo essere qualificata come principio fondamentale». Parimenti, viene negata tale qualificazione anche a quella disposizione che contempla la facoltà di stabilire «eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale, qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale, con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili». L'individuazione puntuale e analitica di una determinata categoria di fonti energetiche, quale limite alla valutazione regionale dell'impatto prodotto da simili opere, esula dalla portata normativa propria dei principi fondamentali.

Ed è anche alla stregua di tali statuizioni che suscitano non poche perplessità altre prese di posizione della Corte. A parte quei casi in cui la Corte non offre alcuna argomentazione sul punto, limitandosi ad affermazioni dal tono perentorio, altri riconoscimenti sembrano non valorizzare appieno l'avvenuta consacrazione, a seguito della riforma costituzionale del 2001, della potestà legislativa regionale quale livello ordinario di normazione primaria. Così, la previsione di un termine per la conclusione di un procedimento amministrativo regionale è qualificata dalla Corte come principio fondamentale, «essendo espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio». Inoltre, l'individuazione delle attività soggette ad autorizzazione regionale costituisce, per la Corte, «senz'altro una disciplina qualificabile come principio fondamentale della materia». La scelta di sottoporre soltanto alcune tipologie di interventi a tale regime amministrativo può dipendere anche da variabili e parametri tendenzialmente insensibili alle caratteristiche peculiari dei vari territori, «in quanto legati alla obiettiva rilevanza - non frazionabile geograficamente - di tali attività rispetto agli interessi pubblici che ne impediscono uno svolgimento liberalizzato».

La soluzione qualificatoria accolta dalla Corte non appare, innanzitutto, valorizzare adeguatamente l'impatto che la succitata riforma ha sortito quanto alla regolamentazione dell'attività amministrativa. Questa, infatti, non può considerarsi quale "materia" in senso proprio, trattandosi al contrario di una modalità di intervento dei pubblici poteri nei diversi settori in cui si instaurano rapporti giuridici. La natura trasversale di tale modalità ne impedisce una geometrica inclusione nel riparto tratteggiato dall'art. 117 Cost. Piuttosto, anche alla luce dell'innovativo "parallelismo" inaugurato con la sent. 303/2003, la titolarità della funzione legislativa segue l'allocazione del potere amministrativo. Sicché, la legittimazione a regolare l'azione amministrativa compete al livello di governo titolare dei relativi poteri. Questa conclusione dovrebbe, perciò, indurre a rivisitare criticamente il consolidato monopolio del legislatore statale nella regolamentazione dell'attività amministrativa, a favore di un contestuale potenziamento della discrezionalità dei legislatori regionali.

Pertanto, la fissazione di un termine per la conclusione di un procedimento amministrativo regionale concede ben poco spazio alla discrezionalità del legislatore regionale, salvo voler riconoscere a quella previsione una funzione per così dire sussidiaria. Analogamente, la specifica identificazione delle attività soggette al regime autorizzatorio non consente alle Regioni di operare una cernita informata alle effettive caratteristiche peculiari del relativo contesto sociale ed economico. Al contrario, un principio fondamentale, rettamete inteso, avrebbe dovuto limitarsi ad enunciare criteri generali in ossequio ai quali operare una selezione tra iniziative sottoposte ad autorizzazione e attività soggette a differenti regimi amministrativi, quali quelli maggiormente informati al modello della semplificazione.

4. La Corte costituzionale ricorre al modello di "sussidiarietà negoziata", concepito con la sent. 303/2003, anche nel giudizio culminato nella decisione qui commentata. In effetti, la disciplina censurata in ambito regionale contempla una serie di "chiamate in sussidiarietà" delle funzioni amministrative che appaiono incompatibili soprattutto con l'elemento collaborativo che caratterizza l'essenza, strutturale e funzionale, di quel modello.

Il vaglio della ragionevolezza e proporzionalità è superato agevolmente. L'attrazione, a livello statale, di funzioni amministrative che avrebbero potuto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost., trovare una differente collocazione, risulta giustificata dalla peculiare posizione assunta dalle istituzioni nazionali in questo contesto materiale. La Corte riconosce agli organi statali la capacità di operare una valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia, rivelandosi così "più idonei" ad intervenire in maniera adeguata per fronteggiare situazioni di gravi carenze a livello nazionale. Come già riconosciuto in una precedente pronuncia, la chiamata in sussidiarietà fu reputata legittima alla luce proprio dell'esigenza, di carattere evidentemente unitario, di evitare o circoscrivere il pericolo di una repentina interruzione, sul territorio nazionale, della fornitura dell'energia elettrica.

Mentre il sindacato condotto alla stregua dei parametri di ragionevolezza e proporzionalità ha investito le discipline legislative complessivamente considerate, la verifica del puntuale rispetto del principio di leale collaborazione ha imposto alla Corte una disamina rivolta alle specifiche previsioni sospettate d'incostituzionalità.

Pur essendo venuto meno il principio del parallelismo, come delineato dall'originaria versione dell'art. 118 Cost., sull'assetto delle attribuzioni amministrative continua a dispiegare una qualche incidenza il riparto materiale relativo alla distribuzione delle funzioni legislative. Come si è avuto modo di sottolineare in precedenza, l'art. 117 racchiude opzioni allocative intimamente connesse alla dimensione degli interessi. È dato, quindi, *presumere* che in un ambito soggetto alla potestà legislativa concorrente la dimensione locale degli interessi da tutelare legittimi la Regione quale livello istituzionale più adeguato, quanto meno nei rapporti con l'amministrazione centrale. Questa "presunzione" non è rigida o assoluta e, pertanto, può dar luogo a diverse scelte allocative ove si dimostri l'adeguatezza di un diverso livello di governo. Sicché, l'attrazione, presso il livello statale, di funzioni amministrative *presumibilmente* spettanti (quanto meno) alle autorità regionali non può che essere accompagnato da specifiche garanzie. E questa esigenza è particolarmente avvertita ove si consideri che, per le ragioni già espresse nella sent. 303 cit., l'attrazione di poteri amministrativi trascina con sé la titolarità della funzione legislativa. Il principio di leale collaborazione rappresenta così il fattore di garanzia più intenso, tanto da giustificare un sindacato della Corte costituzionale particolarmente penetrante ed intransigente.

Il dato che affiora nitidamente dalla lettura della sentenza qui considerata è la ferma e perentoria invocazione del canone della leale collaborazione nella sua versione estrema, quanto meno dal punto di vista funzionale. La legittima attrazione di funzioni amministrative e, dunque (secondo la logica impressa al modello in parola), legislative esige la previsione di una intesa in senso forte, vale a dire l'espressione massima della leale cooperazione.

È la stessa Corte a ribadire il suo orientamento sul punto. L'intesa "forte" è un atto a struttura necessariamente bilaterale, come tale non suscettibile di essere surrogata dalla determinazione unilaterale di una delle parti. La convergenza di volontà conformi è la condizione indefettibile affinché possa perfezionarsi la decisione soggetta a tale modalità negoziale. L'accezione forte dell'intesa impone la predisposizione e la conseguente attivazione di meccanismi procedurali idonei a favorire l'incontro tra le volontà espresse dalle parti. L'eventuale configurazione di modalità operative volte a dirimere il dissenso non può comunque prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, la strada da percorrere è quella tracciata dal conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, al fine di denunciare l'illegittimità del rifiuto opposto alla stipulazione dell'intesa stessa.

Analogamente ad altre pronunce, anche in questa la Corte non enumera i criteri di classificazione dell'intesa come forte, piuttosto che debole. Dal complesso delle decisioni rese sul punto, tuttavia, pare emergere l'adozione di un criterio finalistico che configura, quale elemento di discriminazione tra intesa "forte" ed intesa "debole", l'incidenza più tangibile o, rispettivamente, meno invasiva delle attribuzioni statali rispetto al fascio di poteri e facoltà racchiuso nell'autonomia regionale. Ancora una volta l'intensità dell'intreccio degli interessi ascrivibili alla collettività nazionale ed alle comunità locali illumina e, nel contempo, orienta la non agevole opera di decrittazione rimessa alla Corte costituzionale.

Appare, ad ogni modo, chiaro che la ponderazione del tasso di ingerenza delle attribuzioni statali, alla luce di un determinato intreccio di interessi, espone la Corte al rischio, già segnalato in precedenza, di valutazioni al confine tra legittimità e merito.

4.1. La necessità di un'intesa forte riguarda, innanzitutto, una serie di funzioni statali di amministrazione attiva. Nel caso di specie, tale modello negoziale è dalla Corte richiesto in relazione alla individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici, al fine di garantire la sicurezza energetica in ordine agli approvvigionamenti, alle modalità di utilizzo, al contenimento dei costi, allo sviluppo di tecnologie innovative ed all'adeguamento ai criteri definiti in ambito comunitario. Ed alla medesima conclusione la stessa Corte perviene in merito alle determinazioni inerenti allo stoccaggio di gas naturale in giacimento.

Al contrario, nessuna intesa (neppure "debole") è prescritta ove il legislatore demandi alle autorità statali funzioni (sempre amministrative, ma) di controllo. Ne consegue che, nel settore in oggetto, la mera attività di verifica, quanto al rispetto dei piani di sviluppo delle reti energetiche, può essere esercitata a livello ministeriale, senza collaborazione con le Regioni, «trattandosi dell'esercizio di un potere di controllo, a limitata discrezionalità, che si esplica a valle dell'attività di selezione e disciplina degli interessi pubblici operata in sede di elaborazione - congiunta tra Stato ed autonomie - di quegli indirizzi cui i suddetti piani debbono conformarsi».

Il modello collaborativo in parola è, poi, prescritto per alcune determinazioni statali che, pur muovendosi entro l'orbita tracciata dalle attribuzioni amministrative, non si sostanziano in misure dirette ad incidere su situazioni o rapporti specificamente determinati, avendo in realtà una portata generale. L'intesa forte è, infatti, indispensabile innanzitutto per la definizione, a livello statale, degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas

naturale; in secondo luogo, per la fissazione dei criteri generali relativi alle nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica ed alle autorizzazioni incidenti sui relativi impianti; per l'identificazione, infine, delle linee fondamentali, e della relativa programmazione, dell'assetto del territorio nazionale, in relazione all'articolazione delle reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale. In sintesi, lo strumento negoziale è prescritto per determinazioni amministrative statali che incidono sulle attribuzioni regionali mediante la posizione di indirizzi, criteri generali, linee fondamentali. Dunque, non provvedimenti di amministrazione attiva destinati ad incidere su situazioni giuridiche specifiche, ma direttive generali in grado di condizionare l'esercizio, in ambito regionale, di potestà amministrative, senza con questo annullarne la corrispondente discrezionalità.

Ebbene, l'attribuzione all'amministrazione centrale di poteri culminanti in direttive generali (indirizzi, criteri, linee fondamentali) non fa che rievocare quella funzione statale di indirizzo e coordinamento da più parti ritenuta espunta dall'ordinamento a seguito della riforma costituzionale del 2001.

Nella sua versione più matura, alla funzione di indirizzo e coordinamento era stata riconosciuta dalla Corte l'attitudine ad orientare l'azione amministrativa regionale solo attraverso l'enunciazione di obiettivi, risultati e standard. Questa vocazione teleologica era congeniale ad un assetto dei rapporti tra Stato e Regioni informato ad una lettura sostenibile del dettato costituzionale, che rifugge dalla tentazione di ridurre l'autonomia regionale a mera fase di specificazione nell'estremo dettaglio di determinazioni statali già tendenzialmente complete e puntuali. Sicché, l'indirizzo e coordinamento, come plasmato dalla più recente giurisprudenza costituzionale, avrebbe potuto vincolare le scelte assunte in ambito regionale solo per il tramite di direttive di massima, lasciando congrui margini di discrezionalità alle istituzioni destinatarie dei relativi atti.

Ebbene, allorquando, nel settore energetico, lo Stato fissa "criteri generali", "indirizzi", "linee fondamentali", anche in funzione programmatica, non fa altro che orientare l'amministrazione regionale verso il conseguimento di determinati obiettivi, in armonia con standard che, pur dovendo garantire una tendenziale omogeneità quanto ai profili essenziali, lasciano integra la discrezionalità delle autorità locali.

Questa pronuncia, dunque, contribuisce a suffragare la tesi della permanenza di una *attività* di indirizzo e coordinamento, nonostante le profonde innovazioni introdotte, a livello costituzionale, negli ultimi anni. La riforma ha soppresso quello specifico potere statale di indirizzo e coordinamento che, introdotto agli esordi degli anni Settanta, è giunto sino alla prima legge Bassanini attraverso un itinerario giurisprudenziale che ne ha corretto la fisionomia complessiva conformemente allo stato di maturazione delle reazioni tra Stato e Regioni: legalità sostanziale, dimensione collegiale, portata teleologica, configurazione collaborativa. Tuttavia, la stessa riforma non ha rimosso, dal terreno dei predetti rapporti, quelle esigenze di carattere unitario che, nella versione assiologica dell'interesse nazionale, avevano sorretto il potere in questione. Tali esigenze permangono, come attestato dalla previsione di ambiti materiali rimessi alle cure esclusive del legislatore statale e di compiti trasversali riconosciuti allo stesso legislatore, e come, più in generale, comprovato dall'esperienza degli ordinamenti federali più evoluti. Semmai, la riforma ha inciso sul regime di quel potere, attraverso l'introduzione di elementi innovativi destinati a mutare irreversibilmente la dinamica delle relazioni tra livelli di governo.

D'altro canto, la legge La Loggia ha segnato la rimozione del potere di indirizzo e coordinamento quale previsto dall'art. 8 della legge 59/1997, senza con ciò porre alcun divieto a carico del legislatore statale di introdurre meccanismi materialmente di indirizzo e coordinamento ancor più garantisti di quello delineato appunto nel 1997.

La Corte costituzionale, riconoscendo la legittimità delle previsioni che abilitano l'amministrazione centrale a vincolare le autorità regionali con criteri generali, indirizzi, linee fondamentali, non fa che riconoscere implicitamente la sopravvivenza di una *attività* generale di indirizzo e coordinamento congeniale alla tutela delle esigenze di carattere unitario, insuscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale.

A conforto di tale lettura soccorre un elemento non marginale. Mentre gli atti statali di amministrazione attiva, considerati in precedenza, sono subordinati ad una intesa con la Regione interessata, le determinazioni di indirizzo e coordinamento previste dalla disciplina del settore energetico non possono prescindere da una intesa in sede di Conferenza unificata. Ciò a dimostrazione che tali determinazioni hanno per oggetto misure generali rivolte all'intero sistema delle autonomie.

Rispetto alla versione o, più correttamente, allo strumento a suo tempo creato per perseguire finalità di indirizzo e coordinamento, la dimensione collaborativa è stata ulteriormente rafforzata. L'intesa forte, voluta dalla Corte,

rappresenta infatti uno stadio evolutivo più avanzato rispetto all'intesa debole (che all'epoca fu già un enorme passo in avanti) prevista dalla legge Bassanini.

Corte cost. 407/2002; 6, 162 e 428/2004; 95/2005.

Cfr. Corte cost. 285/2005.

Corte cost. 303, 307, 331 e 362/2003; 196/2004.

Cfr. R. Bin, *I nodi irrisolti*, in S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, II ed., Bologna, 2005, 210 ss.

V., approfonditamente S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, *passim*, nonché M. Ainis, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 205 ss.

Al riguardo, R. Bin, *op. cit.*, 211-212, sottolinea quanto sia divenuto difficile «trattare le "materie" se non si affronta l'esame del "quadro degli interessi sottostanti" e di quale sia la "incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti" provocata dalla disciplina impugnata».

Sull'incidenza di questa pronuncia anche sull'impianto della decisione in epigrafe si tornerà in seguito. Per una panoramica generale del modello in questione, sia consentito rinviare a Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, nel modello della sussidiarietà negoziata*, in L. Violini (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, 2005, 231 ss.

Ancora R. Bin, *op. cit.*, 213, ricorda che non solo il legislatore statale è in grado di attivare compiti trasversali ingerendosi in campi demandati al legislatore regionale: anche alla Regione «è consentito di prolungare il suo raggio di azione oltre ambiti di propria competenza ogni qual volta l'interesse perseguito sia meritevole di apprezzamento o perché ricollegabile ad un "valore costituzionale" o perché risponde agli interessi della comunità politica di cui la Regione è rappresentante».

Così a partire dalla sent. 39/1971, relativa alla soluzione introdotta con l'art. 17 della legge 281/1970. Cfr., per tutti, A. Paoletti, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001.

V. soprattutto S. Bartole, voce *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 494 ss.

Cfr., infatti, G. Zagrebelsky, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, 107, per il quale «un principio ha una capacità espansiva maggiore di una regola, ma a differenza di questa, necessita di una attività ulteriore di *concretizzazione* che ponga il principio in relazione a casi specifici».

Cfr. F. Cuocolo, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano, 1967; G. Zagrebelsky, *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, in Aa. Vv., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, 271 ss.; R. Nania, *Limite dei "principi" e autonomia legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1980, 1776 ss.; M. Carli, *Il limite dei principi fondamentali*, Firenze, 1984; R. Tosi, «*Principi fondamentali*» e *leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, 1987; R. Bin, voce *Legge regionale*, in *Dig. IV, Disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 197 ss.

Così, ad esempio, le sentt. 100/1980; 832/1988; 333 e 465/1991.

V., a questo proposito, le sentt. 49/1958; 41/1966; 88/1973; 97/1974; 36/1977; 83/1982; 153/1985; 446/1988.

Cfr. le sentt. 238/1988 e 186/1990. La Corte ha poi escluso che l'autoqualificazione di una disposizione quale principio rivesta valore decisivo, trattandosi in realtà di «un'esplicita indicazione dell'intenzione del legislatore [che] acquista valore sintomatico delle caratteristiche delle disposizioni»: così, tra le molte, le sentt. 1033/1988; 354 e 355/1994; 482/1995.

Sent. 177/1988.

È considerata norma di principio la previsione che impone allo Stato ed alle Regioni di assicurare l'omogeneità, da un lato, delle modalità di fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia e, dall'altro, dei criteri di formazione delle tariffe: a tal fine, Stato e Regioni debbono garantire l'assenza di oneri di qualsiasi specie, idonei a sortire effetti economici diretti o indiretti al di fuori dell'ambito territoriale delle autorità che li prevedono. Anche in considerazione degli enti ai quali essa è indirizzata, questa disposizione è lapidariamente configurata dalla Corte «senz'altro come un principio fondamentale», tra l'altro «di per sé non irragionevole, né tale da limitare in modo eccessivo i poteri de legislatore regionale».

Cfr. anche la sent. 336/2005.

Cfr. A. Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

V., sul punto, le riflessioni di D. Sorace, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in questa *Rivista*, 2002, 757 ss.

E, cioè, si applica quel termine se e fino a quando non sarà intervenuta una diversa statuizione in ambito regionale.

Il fattore critico che accomuna i dubbi d'incostituzionalità palesati dalle ricorrenti è ben sintetizzato nel punto 15 del *Considerato in diritto*: nelle norme impugnate, «per l'area appartenente alla competenza legislativa regionale di tipo concorrente, il legislatore statale dispone la "chiamata in sussidiarietà" di una buona parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, con l'attribuzione di rilevanti responsabilità ad organi statali e quindi con la parallela disciplina legislativa da parte dello Stato di settori che di norma dovrebbero essere di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.».

Cfr., in generale, S. Bartole, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2003, 259 ss.

Si allude alla sent. 6/2004, sulla quale v., volendo, Q. Camerlengo, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 793 ss.

Cfr. S. Agosta, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte ? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). In generale, sul tema si rinvia alle riflessioni di L. Violini, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo ? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in questa *Rivista*, 2003, 691 ss.

Cfr. punto 30 del *Considerato in diritto*.

Cfr., ad esempio, la sent. 351/1991, ove si legge che l'intesa, quale paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto, va ricercata, laddove occorra, «attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo».

V., di recente, le sentt. 242 e 285/2005. Su questa soluzione v. G. Rizza, voce *Intese. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989, 2. Ne consegue, peraltro, che neanche una adeguata motivazione potrebbe supportare la legittimità di una eventuale determinazione unilaterale: cfr., sul punto, la sent. 116/1994.

Cfr., ad esempio, le sentt. 6/1993 e 6/2004.

V., a questo proposito, A. D'Atena, *Sulla pretesa differenza tra intese «deboli» e pareri nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, 3908 ss.; M. Iacometti, *La Corte costituzionale e l'inesistenza di una nozione unitaria di intesa*, in questa *Rivista*, 1992, 78 ss.; G. Manfredi, *"Intese in senso debole" e leale collaborazione a senso unico*, *ivi*, 1993, 1419 ss.; A. Morrone, *La Corte costituzionale e la cooperazione tra Stato e Regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 659 ss.; S. Agosta, *La Corte costituzionale dà finalmente la...*

"scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni ?, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in questa *Rivista*, 2004, 948 ss.

Così come la configurazione di una regolamentazione transitoria esime il legislatore statale dal contemplare meccanismi consensuali. La disciplina del passaggio dal precedente regime a quello attuale, in tema di concessioni, aspira semplicemente a garantire la certezza dei rapporti giuridici già instaurati. V. i punti 31 e 32 del *Considerato in diritto*.

Cfr., sul punto, A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in Aa. Vv., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione* (atti del Convegno promosso dall'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Bologna, 14 gennaio 2002), Milano, 2002, 35. In generale, sia consentito rinviare a Q. Camerlengo, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 336 ss.

Cfr. G. Falcon, *Spunti per una nozione della funzione di indirizzo e coordinamento come vincolo di risultato*, in questa *Rivista*, 1989, 1184 ss.

V. F. Gabriele, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, 1992.

V., in particolare, S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 84 ss. Cfr., anche, P. Caretti, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in questa *Rivista*, 2002, 1333, e M. Scudiero, *Intervento*, in A. Piraino (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale* (atti del Convegno di Trapani, 3-4 maggio 2002), Palermo, 2002, 137.

Peraltro, il divieto posto dall'art. 8 della legge 131/2003 non sembra impedire una simile eventualità, dal momento che la relativa preclusione è posta pur sempre da una fonte primaria, derogabile da successive leggi di settore. Così pure R. Bin, *I nodi irrisolti*, cit., 219.

Difatti, ai sensi dell'art. 8 della legge 59/1997, in caso di mancata intesa entro il termine di quarantacinque giorni, i relativi atti avrebbero potuto essere adottati unilateralmente dallo Stato, con d.P.C.M., previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. V., al riguardo, R. Bin, *L'indirizzo e coordinamento nella «Bassanini»*, in questa *Rivista*, 1999, 406 ss.