

JACOPO DI GESÙ*

Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria**

SOMMARIO: 1. Profili storici. — 2. L'attuale disposizione costituzionale. — 3. Le fonti di energia rinnovabili. — 4. Gli ambiti di competenza regionale in materia di energia. — 5. Le regioni a statuto speciale. — 6. L'applicazione della clausola di asimmetria nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. — 7. Conclusioni. — Bibliografia

1. Profili storici

Come è noto, l'articolo 117, nel testo della Costituzione del 1948, conteneva un solo elenco di materie, il quale enumerava tutti i casi in cui il legislatore regionale era abilitato ad intervenire, seppur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

La materia dell'energia si collocava al di fuori di tale elencazione, con la conseguenza che solo il Parlamento nazionale poteva legittimamente legiferare in relazione alla stessa.

Cionondimeno, il testo costituzionale conteneva altrove un riferimento all'energia: in particolare, l'articolo 43 Cost. affermava (e afferma) che, a fini di utilità generale, la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o "a fonti di energia" o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

Sulla base di tale disposizione costituzionale, venne emanata la legge n. 1643 del 1962, che determinò la nazionalizzazione della produzione di energia elettrica attraverso l'espropriazione delle imprese preesistenti, istituendo l'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL), attribuendo allo stesso il compito di esercitare nel territorio nazionale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta.

Tuttavia, da un lato la situazione di monopolio era destinata a sgretolarsi per via dell'impatto del diritto dell'Unione europea, il quale, soprattutto nell'ultimo decennio del secolo scorso, impose agli Stati membri l'adozione di misure volte a tutelare e favorire la concorrenza anche

* Funzionario del Ministero dell'Interno.

** Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato, con altro titolo, alla pubblicazione in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.



nel settore energetico. Dall'altro, anche l'unicità dell'attribuzione di competenze al livello centrale, con totale esclusione del livello substatale diede i primi segni di cedimento, anche a causa degli intrecci tra la materia "energia" e altre contigue materie di competenza regionale.

In questo senso, le regioni hanno affrontato un costante "percorso di avvicinamento per l'acquisizione di attribuzioni in materia di energia"; da questo punto di vista, l'energia "non si configurava ancora come materia a sé stante ma piuttosto quale settore caratterizzato da un fascio di attribuzioni riconducibili ad una pluralità di materie"¹; in tal senso, anche la Corte costituzionale ha affermato la legittimità dell'intervento regionale, purché insistente su materie di potestà concorrente strettamente connesse alla materia energetica². In particolare, la prima apertura significativa alle regioni si ebbe con la legge n. 10/1991³, che prevedeva i Piani regionali, ai quali era demandata l'individuazione dei "bacini che in relazione alle caratteristiche, alle dimensioni, alle esigenze di utenza, alla disponibilità di fonti rinnovabili di energia, al risparmio energetico realizzabile e alla preesistenza di altri vettori energetici, costituiscono le aree più idonee ai fini della fattibilità degli interventi di uso razionale dell'energia e di utilizzo delle fonti rinnovabili di energia"⁴.

Un ulteriore passo avanti verso una più penetrante attribuzione di funzioni amministrative alle regioni avvenne con il cd. federalismo a Costituzione invariata: con la legge Bassanini, n. 59/1997 e il conseguente decreto legislativo di attuazione, n. 112 del 1998. In particolare, l'articolo 1, comma 4, lett. c) della legge n. 59 riservava allo Stato i compiti di rilievo nazionale per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia (lasciando, dunque, desumere implicitamente l'attribuzione agli enti substatuali dei compiti di rilievo non nazionale in tali ambiti), mentre, dal canto suo, il successivo articolo attribuiva alle regioni la disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni dalla medesima legge quando questa fosse riconducibile alle materie di cui all'articolo 117, primo comma (nella sua vecchia formulazione), fermo restando il potere di emanare disposizioni attuative delle norme statali nelle restanti materie.

Dal canto suo, il capo V del decreto legislativo n. 112/1998, disciplinante "ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia" individuava all'articolo 29 le funzioni e i compiti riservati allo Stato mentre l'articolo successivo disciplinava il conferimento delle funzioni alle regioni, in via residuale rispetto a quelle positivamente individuate ed allocate al livello statale.

¹ A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia "energia"*, in D. Florenzano, S. Manica (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e regioni*, Trento, 2009, pag. 6.

² Cfr. Corte cost., sent. n. 483/1991.

³ Recante "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo di fonti rinnovabili dell'energia". Ma si veda anche la legge n. 308/1982 in materia di incentivazione al risparmio energetico e fonti di energia rinnovabile.

⁴ V. S. MANGIAMELI, *Regioni e disciplina dell'energia*, in Rapporto 2011-2012 di Italiadecide "Il Governo dell'energia", Il Mulino, Bologna, 2012, pagg. 368 e segg.

2. L'attuale disposizione costituzionale

Prima di analizzare le conseguenze derivanti dalla riforma del 2001, occorre avvisare che, in conseguenza della complessità e della non totale chiarezza della disposizione costituzionale, si sono tenuti in debito conto gli orientamenti della Corte costituzionale quale interprete privilegiato della nuova voce competenziale in materia di energia. Pertanto, non infrequenti sono i richiami alle più importanti sentenze della Consulta a riguardo, che si sono rilevate, spesso, decisive al fine di chiarire gli elementi o i passaggi più dubbi in merito e che sono, dunque, affiancate passo passo al commento delle norme che seguono.

La volontà del legislatore di riforma costituzionale del 2001 di attribuire la materia dell'energia alla potestà legislativa concorrente, dunque, si pone lungo il medesimo solco già tracciato dalla legislazione precedente, culminata nella legge Bassanini (e, anzi, per certi versi pare diretta a dare copertura costituzionale a buona parte dell'impianto della medesima). In particolare, secondo l'attuale versione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., salvo che per la determinazione dei principi fondamentali di competenza statale, spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Tale disposizione è stata oggetto di numerose critiche da parte della dottrina, sia per l'incongrua opzione di rimettere alla volontà di ventuno diversi centri legislativi le scelte in merito alle politiche di un settore, quale quello energetico, di indubbia rilevanza strategica, sia per l'inciso "nazionale", il quale, secondo un Autore, sembrerebbe da ascrivere «più che a una decisione (...), all'impiego non sorvegliato dei comandi "taglia" e "incolla" del programma di videoscrittura usato»⁵.

Esaminando nel dettaglio la disposizione, taluni Autori si erano, poi, domandati se l'inciso costituzionale in esame — il quale menziona solo alcune fasi della sequenza energetica (produzione, distribuzione e trasporto) — fosse, o meno, da intendere in senso onnicomprensivo. In particolare, è stata osservata "l'assenza, nell'elenco, dell'importazione, dell'esportazione e dello stoccaggio di energia"⁶ (ma si potrebbe aggiungere la trasmissione, il dispacciamento, la prospezione, la raffinazione, la vendita...), la quale, a rigor di logica, avrebbe determinato l'attribuzione di tali fasi della filiera produttiva alla competenza legislativa residuale regionale ex art. 117, comma 4, Cost.

Tale opzione interpretativa, tuttavia, non ha avuto seguito in dottrina, la quale, al fine di evitare di ricadere nella "nefasta tecnica del ritaglio delle materie", sin troppo nota nell'esperienza del primo regionalismo, ha affermato che tale costrutto semantico ad altro non volesse riferirsi che al governo dell'energia nel suo complesso⁷.

⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, I ed., pag. 144. V. anche ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 119.

⁶ S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in www.federalismi.it, pag. 4.

⁷ B. CARAVITA, "Taking Constitution seriously". *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it, pag. 3. Secondo lo stesso Autore, poi, l'aggettivo "nazionale" comporterebbe la necessità (oltreché l'opportunità) di "coinvolgere le regioni nel processo di attuazione delle politiche nazionali dell'energia", mentre

Anche la Corte costituzionale si è, poi, espressa in maniera non dissimile, affermando che la materia dell'energia sia sovrapponibile alle nozioni di politica energetica nazionale e di settore energetico (rispettivamente rifacendosi a quanto stabilito nell'art. 29 del d.lgs. n. 112/1998 e alla legge n. 239/2004)⁸. Ad ulteriore conferma di ciò, la Consulta ha ritenuto inesistente una voce materiale di competenza regionale residuale concernente la "distribuzione locale dell'energia". Tale espressione, invero, costituisce, a parere del giudice delle leggi, null'altro che "una nozione rilevante a livello amministrativo e gestionale, ma che non può legittimare l'individuazione di una autonoma materia legislativa sul piano del riparto costituzionale delle competenze fra Stato e regioni" (sent. n. 383/2005).

Se, dunque, la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia — ricomprendente, come rilevato, ogni elemento relativo alle politiche energetiche *tout court* — è attribuito dalla Costituzione alla legislazione regionale salvo che per i principi fondamentali, nei fatti ciò non è avvenuto, per tutta una serie di limitazioni poste nei confronti dei legislatori substatali.

Una prima limitazione è quella riconducibile al primo comma dell'articolo 117 Cost., ossia il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

In particolare, il diritto sovranazionale rappresenta un vincolo non indifferente per i legislatori regionali (oltreché per quello centrale) in quanto in grado di sovvertire anche il riparto materiale dettato dalla Costituzione; e a ciò non fa eccezione anche la materia in commento, la quale — viceversa — è stata oggetto di numerosi atti normativi comunitari, in parte *self executing*, in parte recepiti dal diritto interno. In altri termini, "il vero riparto delle competenze nella materia dell'energia è quello che risulta dal recepimento delle direttive europee, che finiscono in questa politica, come in altre, per determinare un assetto dei poteri che prende il posto di quello tracciato dalla Carta costituzionale"⁹. A proposito, si ricordano le direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE relative all'adozione di norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e il gas, nonché la direttiva 2009/28/CE relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili¹⁰.

Ulteriori elementi di flessibilità in tema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni sono, poi, dati sul versante interno, ossia dalla legislazione statale di principio posta in materia di energia, dall'esercizio del potere legislativo statale insistente sulle cd. materie trasversali, nonché dalla chiamata in sussidiarietà dello Stato e avallata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda l'individuazione dei principi fondamentali da parte del legislatore statale, l'atto più rilevante in questo senso è rappresentato dalla legge n. 239 del 2004 (c.d.

secondo S. CASSESE, *L'energia elettrica*, *op. cit.*, pag. 3, lo steso andrebbe invece inteso "come riferito alla distribuzione".

⁸ Cfr. le sentenze nn. 383/2005, 278/2010 e 275/2012.

⁹ S. MANGIAMELLI, *Regioni e disciplina dell'energia*, *op. cit.*, pag. 364.

¹⁰ Con riguardo agli obblighi internazionali, il documento più importante è, senz'altro, il Protocollo di Kyoto del 1997 ed entrato in vigore nel 2005 concernente il surriscaldamento globale e volto a contenere, appunto, l'aumento della temperatura globale causato soprattutto dagli Stati maggiormente industrializzati.



Legge Marzano). Tale legge, costituita da un solo articolo e da ben 121 commi, si muove su quattro linee direttrici, ossia: 1) l'individuazione dei compiti e delle funzioni attribuite allo Stato e alle regioni; 2) il completamento del processo di liberalizzazione del mercato dell'energia; 3) l'incremento dell'efficienza del mercato interno attraverso procedure di semplificazione ed interventi di riorganizzazione del settore; 4) incentivazione della diversificazione delle fonti energetiche, al fine di una maggiore tutela dell'ambiente e a tutela della sicurezza degli approvvigionamenti.

Scopi dichiarati di tale legge erano, in particolare, l'individuazione dei "principi fondamentali della materia" e il "riordino del settore" energetico attraverso una chiara ripartizione delle funzioni tra il livello statale e quello regionale, oltreché quello di dare attuazione alla direttiva 54/2003/CE.

Tuttavia, l'obiettivo del riordino non può certo dirsi raggiunto, in quanto la legge n. 239 non abroga totalmente la disciplina previgente, ma si limita ad intervenire su singole norme; rinvia, inoltre, a successivi decreti legislativi attuativi e, infine, non disciplina l'intero settore energetico, lasciando impregiudicata la normativa vigente in materia di edilizia e di energia rinnovabile.

Per quanto riguarda l'individuazione dei principi fondamentali, l'articolo 1, comma 1, stabilisce, attraverso il ricorso all'autoqualificazione — la quale, come è noto, "non impedirà alla Corte costituzionale di sindacare se tali norme soddisfino o meno i requisiti necessari affinché possano condizionare legittimamente la potestà legislativa delle regioni"¹¹ — che gli stessi sono "individuati dalla presente legge", senza, peraltro, alcuna pretesa di esaustività in merito. Occorre, inoltre, segnalare che la legge n. 239/2004, oltre a stabilire norme di principio, pone anche delle disposizioni di minuto dettaglio se non, addirittura, autoapplicative, le quali, peraltro, accentrano in capo allo Stato le principali funzioni in materia di energia.

Tale opzione appare, poi, in evidente sintonia con quanto affermato dalla Corte costituzionale da tutte le sentenze rese in materia di energia in seguito all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001. Tale giurisprudenza, invero, è caratterizzata "dal tentativo di restituire coerenza sistematica (*id est*: ragionevolezza) al contraddittorio modello di governo dell'energia delineato dalla riforma costituzionale, riaccentrando in capo allo Stato la gran parte delle funzioni (...), sul presupposto della necessità di garantire in modo unitario l'esercizio degli impianti e delle infrastrutture energetiche"¹²: in altre parole, le decisioni della Corte costituzionale in materia di energia — i cui dispositivi sono risultati essere, nei fatti, per la maggior parte, sfavorevoli alle regioni — non rappresentano altro che lo sforzo di ricondurre a sistematicità e coerenza una materia di rilevanza strategica (sia a livello nazionale che

¹¹ A. STERPA, S. DA EMPOLI, *Prime osservazioni sulla legge n. 239 del 2004: la potestà legislativa concorrente è rimasta senza "energia"*, in www.federalismi.it, n. 18 del 2004, pag. 2..

¹² A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni*, *op. cit.*, pag. 20.



sovranaazionale) la cui possibile “frammentazione regionale nella gestione e nell’uso delle strutture avrebbe pregiudicato l’utenza e reso inefficiente il sistema”¹³.

La sentenza n. 6/2004, la prima in cui la Consulta si confronta *ex professo* con la materia dell’energia a seguito della riforma costituzionale del 2001, si pone sulla stessa linea inaugurata dalla celebre decisione n. 303/2003: in entrambi i casi, difatti, la Corte costituzionale «ha stabilito che il “regista” delle operazioni debba essere lo Stato ma, nello stesso tempo, ha fissato i paletti dell’azione statale in modo tale da assicurare il rispetto dell’autonomia regionale»¹⁴. In particolare, con la decisione n. 6, la Consulta ha “salvato” alcune disposizioni nazionali a carattere amministrativo in linea di principio non di competenza statale rilevando come — in presenza di una funzione amministrativa la quale debba essere svolta a livello centrale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza — sia necessaria, anche prescindendo dal riparto di competenze fissato in Costituzione, una copertura legislativa, in ossequio al principio di legalità, la quale non può che essere anch’essa di provenienza statale.

Invero, la Corte ha affermato che tale “deroga al riparto operato dall’art. 117 Cost. può essere giustificata solo se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata”. Tale accordo, in particolare, va considerato «come un’intesa “forte”, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento».

Non mancano, poi, altri casi in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto carattere di principio fondamentale ad alcune disposizioni statali la cui natura poteva, forse, ascriversi piuttosto a quella di normativa di dettaglio, fossero questi contenuti nella legge n. 239/2004 o meno.

Nel primo caso, si ricorda la disposizione di cui all’art. 1, comma 2, lett. c) per cui le attività di distribuzione, trasmissione e dispacciamento di energia elettrica sono attribuite “in concessione”: tale norma è stata interpretata dalla Corte quale principio fondamentale della materia, dichiarando illegittima una disposizione regionale che stabiliva, invece, per tali attività, la necessità di un contratto di servizio (sent. 248/2006).

Nel secondo caso, emblematico è quanto stabilito con la decisione n. 7/2004, con cui la Corte costituzionale ha affermato il dovere delle regioni di rispettare — in quanto principi fondamentali — le regole a carattere tecnico di provenienza statale nonché quelle dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, di cui al decreto legislativo n. 79 del 1999.

Per quanto riguarda gli ulteriori limiti alla legislazione regionale in materia di energia — oltre il disposto di cui al primo comma dell’art. 120 Cost., il quale pone alle regioni il divieto di istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le stesse, o di adottare

¹³ L. DE BERNARDIN, “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”: l’esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, pag. 80.

¹⁴ F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. Cost.*, 1/2004, pag. 151.

provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle cose tra le Regioni —, questi sono rinvenibili nell'interferenza con la materia dell'energia da parte di quelle, di competenza statale, riconducibili al novero delle “materie trasversali”.

In particolare molto rilevante appare il disposto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 239/2004, il quale pone disposizioni per il settore energetico “che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica (...), la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato” (art. 1, comma 1). Fra tali materie, una particolare rilevanza riveste quella della tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., in considerazione del fatto che — complice soprattutto la normativa europea — la produzione legislativa statale tende ormai ad essere accomunata dalla volontà dell'instaurazione di un regime liberalizzato e concorrenziale del mercato energetico. In tal senso, importante appare la decisione n. 1/2008, la quale ha affrontato approfonditamente per la prima volta la relazione tra le materie della tutela della concorrenza e quella dell'energia, effettuando una “regolazione di confini” tra le stesse. In particolare, la Corte costituzionale, tenuto conto dello stretto legame sussistente tra le due voci competenziali, ha affermato, da un lato, che gli organi dello Stato sono “chiamati a tutelare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica qual è l'energia idroelettrica”, e, dall'altro, in ossequio al pregnante canone della leale collaborazione, ribadisce la “necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle regioni”, nel solco della propria precedente giurisprudenza. Con la tale decisione, la Corte ha dichiarato illegittima — fra le altre — la disposizione statale con cui veniva attribuito a un provvedimento ministeriale il compito di determinare i requisiti minimi e i parametri di aumento di produzione e della potenza installata riguardanti la procedura di gara, senza alcun coinvolgimento delle regioni.

Con altre pronunce, poi, la Corte costituzionale ha ricondotto alle materie della tutela della salute, al governo del territorio e all'ordinamento della comunicazione — oltreché, naturalmente, a quella dell'energia — le normative relative all'inquinamento elettromagnetico da impianti di telecomunicazione o radiovisivi e di trasporto dell'energia¹⁵.

3. Le fonti di energia rinnovabili

Per quanto riguarda le energie rinnovabili, la normativa di riferimento è rinvenibile, in particolare, nel decreto legislativo n. 387/2003, il quale attribuisce alle regioni il compito di razionalizzazione e accelerazione delle procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia.

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. nn. 307/2003, 278/2010, 119/2014.



In particolare, l'art. 12 del decreto stabilisce che, per lo svolgimento del procedimento di cui al terzo comma¹⁶, devono essere approvate le linee guida in sede di Conferenza unificata le quali sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Tali "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" sono state, infine, approvate con D. M. 10 settembre 2010, dunque, con un ritardo di ben sette anni.

Da un punto di vista formale-sistematico, le stesse si pongono in una posizione subordinata sia alla legge statale di principio sia a quella regionale di dettaglio, nonostante il loro contenuto generale e astratto.

In particolare, con la sentenza n. 11/2014, la Corte costituzionale ha affermato che le linee guida "costituiscono, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa". Difatti, queste "qualora autonomamente prese, non possono assurgere al rango di normativa interposta, (ma) altra è la conclusione cui deve giungersi ove esse vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia. In detti campi applicativi essi vengono ad essere un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica"¹⁷.

Il decreto ministeriale stabilisce che l'individuazione delle aree non idonee debba essere basata esclusivamente su criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito e che non deve consistere in un divieto preliminare, bensì risultare atto di accelerazione del procedimento autorizzatorio alla costruzione degli impianti. Tale procedura autorizzatoria rappresenta, secondo la Corte costituzionale, un principio fondamentale della Materia, in quanto sarebbe "ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo"¹⁸. Di conseguenza, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tutte quelle disposizioni regionali che — introducendo deroghe,

¹⁶ Per il quale "la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. Resta fermo il pagamento del diritto annuale di cui all'articolo 63, commi 3 e 4, del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni".

¹⁷ In proposito, v. anche M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2012, pag. 641.

¹⁸ Sent. n. 364/2006.

ribaltando tale principio o appesantendo il procedimento — avessero aggravato l'iter autorizzatorio delineato dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003¹⁹.

Ma ciò non è tutto, poiché la Corte costituzionale ha affermato anche l'illegittimità di tutte quelle disposizioni legislative regionali che individuavano i siti non destinabili all'installazione di impianti rinnovabili emesse anche prima dell'entrata in vigore delle linee guida²⁰. E ciò, in quanto, così agendo, le regioni avrebbero ignorato qualsivoglia "esigenza di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito"²¹: conseguentemente, non sarebbe stato consentito alle regioni individuare autonomamente i criteri per l'individuazione dei siti utili (sent. nn. 166 e 282/2009).

In generale, la Corte costituzionale ha ritenuto che alle regioni fosse concesso dettare discipline volte alla più ampia diffusione possibile delle fonti rinnovabili, attraverso il ricorso a procedure autorizzatorie "leggere". Alle stesse, infatti, è attribuita la facoltà di estenderne l'ambito massimo di applicazione, non potendo, viceversa, intervenire con disposizioni restrittive, impedendo che la generalità dei soggetti abilitata a ricorrervi possa beneficiarne.

Nello stesso senso, il giudice costituzionale ha dichiarato anche l'illegittimità delle norme regionali che limitavano la potenza degli impianti per la produzione di energie rinnovabili e di quelle che subordinavano il rilascio dell'autorizzazione alla produzione di una determinata soglia di quantità di energia (sent. n. 282/2009).

Infine, la Corte costituzionale ha stabilito che tale tematica rientrasse nella potestà legislativa concorrente in esame; ma che, altresì, risulti coinvolta anche la materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. s) Cost.): con la conseguenza che le regioni risulteranno vincolate ad un numero maggiore, e maggiormente penetrante, di prescrizioni di provenienza statale. In base a tale criterio, nonché a quello della massima diffusione possibile delle rinnovabili, la Corte costituzionale ha censurato, infine, quelle disposizioni regionali le quali, anziché individuare tassativamente i siti non idonei all'installazione degli impianti, svolgevano un'operazione opposta, individuando solamente i siti idonei, con una presunzione di inidoneità generale per tutte le località non espressamente nominate (sentenze n. 99 del 2012 e n. 275 del 2012). Tale principio — è stato affermato dal giudice costituzionale — è valido anche per le regioni a statuto speciale, in quanto non verrebbe in alcun modo messa in discussione la loro competenza, di rango primario, in materia di tutela del paesaggio. Con tale filone giurisprudenziale, dunque, la Corte costituzionale ha dimostrato, di fatto, la prevalenza della tutela della produzione e sviluppo di energia da fonti rinnovabili rispetto alla tutela dell'ambiente e del settore agricolo²² (sent. nn. 44/2011 e 166/2014). Solo incidentalmente si rileva che, in una precedente sentenza, la Corte aveva, invece, ritenuto

¹⁹ Cfr. le decisioni nn. 13/2014 e 189/2014.

²⁰ La norma statale che impone la previa adozione delle linee guida, infatti, si configurerebbe, secondo la Corte costituzionale, come un'esplicazione del principio di leale cooperazione (sent. n. 192/2011).

²¹ Sentt. nn. 168 e 119 del 2010, n. 282 del 2009, n. 67/2011.

²² In merito è critica C. BATTIATO, *Regioni ed energie rinnovabili: ancora una volta la scure della Corte costituzionale si abbatte su norme regionali relative alla localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili*, in www.giur.cost.org.

legittime alcune disposizioni regionali in materia di programmazione economica, anche tenuto conto del fatto che la regione poneva alla base della medesima programmazione esigenze di tutela dell'ambiente, dettando standard migliorativi rispetto alla disciplina statale (sent. n. 246/2006).

Ancora, la Consulta ha ritenuto che costituiscano principi fondamentali della materia dell'energia anche il procedimento autorizzatorio delineato dal decreto legislativo n. 28/2011 (di attuazione alla direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili)²³ nonché la preferenza per la dichiarazione di inizio attività prevista nel d.PR n. 380/2011 rispetto al meccanismo di autorizzazione unica per gli impianti energetici che non superino una determinata soglia di capacità di produzione di energia, consentendo, però, l'individuazione di soglie diverse attraverso il metodo concertativo tra Stato e regioni (Corte cost., sent. n. 194/2010).

Sempre con riguardo alle fonti rinnovabili, occorre, poi, ricordare, come l'ordinamento statale²⁴ abbia posto il divieto, in capo alle regioni, di imporre il pagamento di un corrispettivo a fronte dell'autorizzazione per gli impianti da fonti rinnovabili, le quali, viceversa, si porrebbero in contrasto con il principio della libertà di impresa. La Corte costituzionale, tuttavia, ha fatto salve quelle disposizioni regionali che hanno invece previsto degli accordi contenenti il versamento di misure di compensazione volte al riequilibrio dell'ambiente (sent. nn. 124/2010 e 307/2013). Secondo le linee guida, tali misure non debbono essere di carattere esclusivamente patrimoniale ma devono indirizzarsi anche al raggiungimento di obiettivi volti al miglioramento ambientale, i cui destinatari sono i Comuni²⁵.

²³ V. la decisione n. 11/2014.

⁽²⁴⁾ Cfr. l'art. 12, comma 6, del decreto legislativo n. 387/2003 nonché l'articolo 1, comma 5, della legge n. 239/2004.

²⁵ In particolare, secondo il comma 36 dell'art. 1, legge n. 239/2004 "i proprietari di nuovi impianti di produzione di energia elettrica di potenza termica non inferiore a 300 MW che sono autorizzati dopo la data di entrata in vigore della presente legge corrispondono 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 pari a 0,20 euro per ogni MWh di energia elettrica prodotta, limitatamente ai primi sette anni di esercizio degli impianti. La regione sede degli impianti provvede alla ripartizione del contributo compensativo tra i seguenti soggetti: a) il comune sede dell'impianto, per un importo non inferiore al 40 per cento del totale; b) i comuni contermini, in misura proporzionale per il 50 per cento all'estensione del confine e per il 50 per cento alla popolazione, per un importo non inferiore al 40 per cento del totale; c) la provincia che comprende il comune sede dell'impianto". Secondo il comma 37, inoltre, "Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede alla revisione biennale degli importi di cui al comma 36 con le modalità di cui all'articolo 3 della legge 22 dicembre 1980, n. 925. Nei casi di localizzazione degli impianti in comuni confinanti con più regioni, i comuni beneficiari del contributo compensativo di cui al comma 36 sono determinati dalla regione sede dell'impianto d'intesa con le regioni confinanti. Per gli impianti di potenza termica non inferiore a 300 MW, oggetto di interventi di potenziamento autorizzati dopo la data di entrata in vigore della presente legge, il contributo, calcolato con riferimento all'incremento di potenza derivante dall'intervento, è ridotto alla metà e viene corrisposto per un periodo di tre anni dall'entrata in esercizio dello stesso ripotenziamento. Il contributo di cui al presente comma e al comma 36 non è dovuto in tutti i casi in cui vengono stipulati gli accordi di cui al comma 5 o risultino comunque già stipulati, prima della data di entrata in vigore della presente legge, accordi volontari relativi a misure di compensazione. Qualora gli impianti di produzione di energia elettrica, per la loro particolare ubicazione, valutata in termini di area di raggio non superiore a 10 km dal punto baricentrico delle emissioni ivi incluse le opere connesse, interessino o esplichino effetti ed impatti su parchi nazionali, il contributo ad essi relativo è corrisposto agli enti territoriali interessati in base a criteri individuati con decreto del Ministro

4. Gli ambiti di competenza regionale in materia di energia

Appare, dunque, evidente che la competenza regionale in materia di governo dell'energia sia rigidamente compressa in funzione di quanto stabilito dalla legislazione statale, sia essa di principio (che, a volte, si estende al dettaglio) o nell'esercizio delle competenze trasversali o, infine, in conseguenza della chiamata in sussidiarietà, oltreché dal rispetto del diritto europeo, assai penetrante in tale ambito. Ciò ha condotto i legislatori regionali, soprattutto in tempi più recenti, "ad approvare atti normativi che assumono, in prevalenza, il carattere dell'episodicità e dell'ipersettorialità"²⁶, configurandosi, dunque, gli interventi più generali quale eccezione nel panorama regionale.

Gli ambiti residui della legislazione regionale annoverano, anzitutto, come rilevato, la localizzazione degli impianti di energia, seppure nel rispetto di quanto definito dalla legge statale di principio. In particolare, in materia di rinnovabili, si è visto che la regione non può porre un generale divieto, bensì può soltanto individuare i siti non idonei alla installazione degli impianti.

In materia di inquinamento elettromagnetico, la Corte costituzionale ha, poi affermato, in maniera forse affrettata, che le regioni non possano derogare ai valori-soglia individuati dal legislatore statale (la legge cui si riferisce la Corte è la n. 36/2001) nemmeno in *melius*, in quanto tale individuazione rappresenta un punto di equilibrio tra due interessi confliggenti e la tutela della salute: la tutela dell'ambiente avverso quello di costruire impianti di interesse nazionale (sent. n. 307/2003). In tale circostanza, la Consulta ha anche affermato che "la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle regioni neppure in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui le competenze delle regioni in materia di trasporto dell'energia (...) è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato"²⁷.

Spetta, poi, alle regioni (ancorché nel rispetto della normativa statale) la competenza in materia di indirizzo e coordinamento degli enti locali per le funzioni ad essi delegate e in materia di conferimento di funzioni amministrative non riservate allo Stato (art. 1, comma 6, l. n. 239/2004), nonché, infine, in materia di autorizzazione all'installazione e all'esercizio degli impianti. A tal proposito, occorre richiamare la decisione del giudice delle leggi n. 119/2010, con la quale ha è stata ritenuta conforme a Costituzione la norma regionale che contempla l'obbligo di produrre a posteriori la documentazione bancaria (oltreché quella, già esaminata, che contempla la previsione di misure compensative volte al riequilibrio ambientale).

dell'ambiente e della tutela del territorio, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge".

²⁶ C. TOSOLINI, *Regioni ordinarie ed energia elettrica: il ruolo della legislazione*, in D. Florenzano, S. Manica (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e regioni*, op. cit., pagg. 107 e segg.

²⁷ V. F. DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia di energia*, in E. Bruti Liberati, F. Donati (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2007, pagg. 41 e segg.

5. Le regioni a statuto speciale

L'assetto delle attribuzioni competenziali delle regioni speciali non è dissimile da quello delineato per le regioni a statuto ordinario.

In particolare, la Corte costituzionale ha spesso affermato l'insussistenza di una competenza legislativa primaria in materia di governo dell'energia. Al più, e solo con riguardo alle fonti di energia rinnovabili, la Corte ha sostenuto che la diversa "competenza primaria attribuita ad una regione speciale o ad una Provincia autonoma in materia di tutela del paesaggio rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le linee guida nella loro interezza, ma non esonera le medesime dall'osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle linee guida" (sent. n. 224/2012)²⁸. D'altronde, la Consulta non avrebbe potuto agire diversamente, considerando anche la sempre più penetrante azione del diritto europeo, il cui concreto spiegarsi all'interno di tutti gli Stati membri richiede la soddisfazione dell'esigenza di "un sistema di regole tendenzialmente uniformi (...) perseguita dalla normativa statale di attuazione"²⁹.

In alcuni casi, peraltro, la Corte costituzionale ha affermato che nessuna delle competenze legislative primarie attribuite alle autonomie speciali risultasse "strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia" (sent. n. 275/2012), escludendo, dunque, la possibilità di annoverare la materia dell'energia tra le competenze primarie, ma non escludendo elementi di parziale sovrapposizione con altre voci competenziali.

Sulla tematica in riferimento al primo regionalismo, si rinvia, poi, alle decisioni nn. 482 e 483 del 1991, in cui viene affermato che "non v'è dubbio che (...) alle singole amministrazioni regionali (...) sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e la autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno".

6. L'applicazione della clausola di asimmetria nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Occorre, infine, verificare in che modo l'esercizio della facoltà di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione possa modificare il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni in relazione alla materia in commento.

Come è noto, tale disposizione consente alle regioni a statuto ordinario l'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", concernenti la totalità delle materie di

²⁸ Sebbene con riguardo ad altre materie, la Corte costituzionale ha sostenuto in altri casi la spettanza ad una regione a statuto speciale di una competenza legislativa primaria pur in assenza di una voce espressa elencata nella Carta di autonomia (v., ad es., la decisione n. 51/2006 riguardante la tutela del paesaggio nella regione Sardegna).

²⁹ V. TAMBURRINI, *Sull'applicabilità della normativa statale in tema di energie rinnovabili alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2012, pag. 4395.

cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost., nonché delle materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), sia pur limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s). La norma in questione, inoltre, individua il procedimento di tale attribuzione, che deve avvenire con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione coinvolta.

Occorre, tuttavia, rilevare che – come osservato da attenta dottrina – non tutte le voci competenziali astrattamente attribuibili alle regioni – in quanto non facenti parte di quelle escluse direttamente dalla norma costituzionale – potrebbero, solo per questo, essere concretamente devolute dallo Stato. Difatti, come è noto, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della novella costituzionale e il momento in cui l'articolo 116, comma 3, sarebbe stato azionato per la prima volta, la Corte costituzionale ha fornito una interpretazione degli elenchi di cui all'articolo 117 Cost. in una maniera indiscutibilmente lesiva per la autonomia regionale. Invero, è stato osservato che “implementare oggi l'art. 116, 3° co., significa muoversi in un quadro nel quale i limiti alle potestà legislative regionali, che le Regioni che aspirano a beneficiare del regionalismo differenziato intendono verosimilmente ridurre, hanno natura diversa – e ben più complessa – di quella risultante dall'inclusione delle varie materie in uno dei due cataloghi (più quello generale-residuale) previsti nell'art. 117”³⁰. In particolare, per quanto riguarda le materie di competenza concorrente – quale la materia energia in commento – la compressione della autonomia regionale, derivante in buona parte dallo sconfinamento nel dettaglio da parte della legislazione statale di principio, giustificerebbe, verosimilmente, le richieste regionali volte ad ottenere maggiore autonomia. A conclusioni non dissimili, peraltro, potrebbe giungersi con riferimento alla possibilità, per il livello periferico, di “rinegoziare l'incidenza delle materie trasversali sulle competenze legislative regionali”³¹.

Ciò detto, va rilevato che il procedimento in questione è stato attivato, in un primo momento, da tre regioni.

In particolare, con riguardo alla regione Lombardia, occorre rilevare come la stessa, inizialmente, avesse azionato il procedimento in questione per la totalità delle materie devolvibili, ivi compresa, pertanto, la materia dell'energia. In particolare, la Risoluzione del Consiglio regionale approvata il 7 novembre 2017 n. X/1645 intendeva impegnare il Presidente della regione ad avviare i negoziati concernenti l'attribuzione alla regione della possibilità di “gestire in piena autonomia le procedure di assegnazione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica, della riscossione dei relativi canoni, nonché della correlata disciplina applicativa, in particolare, riguardo alla retrocessione dei beni alla proprietà pubblica, al termine della concessione”. Con lo stesso atto, veniva menzionata altresì la richiesta di “autonomia

³⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, n. 6 del 2019, pag. 14.

³¹ *Ivi*. V. anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pagg. 139 e segg.

nell'utilizzo delle risorse destinate all'incentivazione per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e delle relative attività di ricerca".

Non solo la regione Lombardia, ma anche il Veneto e l'Emilia-Romagna, nel 2017, hanno avviato le procedure di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione. Con riferimento alla prima, la deliberazione del consiglio regionale n. 155 del 15 novembre 2017³² riservava gli articoli dal 53 al 58 alla materia della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, individuando una disciplina piuttosto articolata, concernente diversi aspetti della stessa³³.

La regione Emilia-Romagna, invece, in maniera comunque non meno ambiziosa, sceglieva di circoscrivere l'ambito delle materie devolvibili³⁴, individuando, in particolare, cinque ambiti materiali, nei quali, tuttavia, non era ricompresa la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia³⁵.

In seguito all'adozione di tali atti da parte delle tre regioni in questione, il Governo centrale ha sottoscritto altrettanti accordi preliminari con le medesime, i quali hanno individuato i principi generali, la metodologia di lavoro, nonché un allegato elenco di materie in vista della definizione dell'intesa³⁶. L'elenco in questione, suddiviso per tematiche, quali politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tuttavia, non ricomprendeva la materia dell'energia nell'accordo con le regioni interessate. La scelta di ridurre il novero delle materie oggetto di devoluzione alle regioni – si ritiene – è stata dettata dall'esigenza di individuare un primo nucleo di ambiti materiali rispetto ai quali avviare le trattative tra centro e periferia, salvo proseguire, poi i negoziati in un'ottica temporale di più ampio respiro, con l'inizio della successiva legislatura.

All'indomani delle elezioni politiche del marzo 2018, le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno manifestato l'intenzione di proseguire sulla via dei negoziati,

³² Recante "proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento nazionale, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione dal titolo: "Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la regione del Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" d'iniziativa della Giunta Regionale del Veneto. (Progetto di legge statale n. 43)".

³³ Secondo quanto stabilito dall'atto in questione, *L'articolo 53 prevede il trasferimento in capo alla regione di una serie di funzioni amministrative in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia ad oggi di competenza statale.*

Si tratta in particolare delle funzioni autorizzatorie relative alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica e alla costruzione e all'esercizio di elettrodotti, di gasdotti e di oleodotti e di reti di trasporto di fluidi termici. I successivi articoli disciplinano, tra l'altro, l'attribuzione alla regione del gettito dell'accisa per il gas naturale nonché delle funzioni amministrative per l'individuazione dei criteri e delle modalità per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione, modifica e dismissione degli stabilimenti di lavorazione e stoccaggio degli oli minerali; il trasferimento alla regione delle funzioni amministrative concernenti le attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

³⁴ V. la Risoluzione approvata dal Consiglio regionale n. 5321 del 18 ottobre 2017, la n. 5600 del 29 novembre 2017, le n. 6124 e la n. 6129 del 7 marzo 2018.

³⁵ In particolare, tali ambiti sono così individuati: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute; competenze complementari e accessorie riferite alla governance istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

³⁶ Il testo integrale di tali accordi, adottati il 28 febbraio 2018 – ossia nella parte finale della XVII legislatura – è reperibile al sito <http://www.affariregionali.gov.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.



mostrando, peraltro, la volontà di includere ulteriori ambiti materiali rispetto a quelli già individuati in sede di accordo con il Governo.

In particolare, l'organo legislativo lombardo ha impegnato il Presidente della Giunta (nonché l'assessore alla Autonomia e alla Cultura) alla "ripresa delle trattative con il Governo su tutte le 23 materie possibili oggetto di autonomia"³⁷.

Il passo successivo del percorso in questione è rappresentato dalle bozze di intesa tra il Governo e le regioni. In particolare, con la approvazione delle bozze del 14 febbraio e del 15 maggio 2019, è stata riconfermata l'intenzione delle regioni Lombardia e Veneto di vedersi attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anche nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia *tout court*; con riguardo all'Emilia-Romagna, invece, è stato ampliato il novero di materie devolvibili, il quale, tuttavia, non ricomprende la materia in esame.

Esaminandole singolarmente, emerge come, all'art. 35 delle seconde bozze di accordo tra Governo centrale e regione Lombardia si registri³⁸ - a fronte della proposta governativa, volta a contenere le pretese regionali - il parere contrario della regione. Difatti, se per la proposta governativa "è attribuita alla regione Lombardia la potestà legislativa regolamentare e amministrativa con riferimento alla definizione dei criteri di ripartizione tra gli enti locali interessati dalle compensazioni ambientali ed economiche per le nuove concessioni e per le proroghe degli impianti esistenti di stoccaggio del gas in sotterraneo, in coerenza con l'art. 1, comma 5, della legge n. 239/2004", ben più articolata appare la proposta regionale, volta ad interessare molteplici aspetti, quali, ad esempio, le grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico o autorizzazioni, comprese in materia di VIA e AIA con riferimento all'esercizio di taluni impianti di produzione di energia elettrica o alla costruzione ed esercizio delle infrastrutture lineari energetiche.

Anche con riguardo alla regione Veneto, subito dopo l'articolo 41 delle bozze, è dato rilevare il mancato accordo tra livello centrale e livello regionale di governo in merito alle competenze da devolvere in materia di energia. Nel documento in questione, anzi, non sussiste alcuna vera e propria "proposta" nazionale, a fronte delle richieste regionali, le quali, peraltro, non si distanziano molto da quelle lombarde.

Inoltre, la regione Veneto propone, nelle bozze, la (auto)attribuzione di ulteriori competenze, fra le quali emergono alcuni aspetti relativamente allo stoccaggio del gas, alla geotermia, all'incentivazione di finanziamenti per l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili.

³⁷ Cfr. la Deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. XI/16 del 15 maggio 2018. La risoluzione n. 7158 del 18 settembre 2018 della regione Emilia-Romagna, nell'impegnare l'esecutivo regionale a proseguire i negoziati con il Governo nazionale, individuava sette aree strategiche, all'interno delle quali, tuttavia, non era ricompresa la materia dell'energia.

³⁸ Il testo integrale delle bozze in esame è rinvenibile al sito <https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-segrete-sull'autonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/>.

Con riguardo alla regione Emilia-Romagna, coerentemente con il percorso precedentemente svolto, la bozza in questione non fa, invece, alcun cenno alla materia energia³⁹.

In conclusione, ove il procedimento innescato dalle regioni in questione giungesse al termine, si assisterebbe, per la prima volta, alla concreta attuazione della disposizione di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione e, in particolare, alla attribuzione ad alcune regioni di rilevanti fasci di competenze in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. La circostanza per cui, sia nelle bozze di accordo con la regione Veneto che con la regione Lombardia non sussista, ad oggi, una versione condivisa tra le due parti non appare, invero, insuperabile.

A margine, giova segnalare come, allo stato attuale, quasi tutte le regioni a statuto ordinario abbiano intrapreso il percorso volto ad ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, seppur, alcune, con riferimento ad ambiti materiali non ricompresi nella voce di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia⁴⁰.

7. Conclusioni

Alla luce di quanto rilevato sinora, non appare felice la formulazione costituzionale in materia di energia. Invero, come già stato segnalato, la norma, di per sé, non chiarisce in maniera definitiva quali porzioni materiali siano riservati alla potestà legislativa statale e quali, invece, a quella regionale. Com'è noto, ciò ha dato luogo a un rilevante contenzioso costituzionale, che solo negli anni più recenti sembra essere stato ricondotto a un volume fisiologico grazie agli interventi chiarificatori della Corte costituzionale.

Difficile risulterebbe, dunque, l'opera di chi cerca di individuare un luogo di equilibrio tra la sfera legislativa statale e quella regionale operando *de jure condito*, ossia con l'attuale disposizione costituzionale.

L'interprete, invero, non può non tenere conto di due distinti elementi, che hanno, però, dei punti di contatto fra loro. Da un lato, infatti, a stretto rigore, la Carta attribuisce alle regioni un ruolo di primo piano, attraverso l'attribuzione del potere legislativo in materia di energia salvo soltanto l'individuazione dei principi fondamentali, riservati allo Stato. Sotto questo punto di vista, dunque, risulta sostanziale l'invasione da parte di quest'ultimo negli ambiti

³⁹ Ad eccezione dell'art. 17, rubricato "clima ed energia", riferito, comunque, alla disciplina della tassa automobilistica.

⁴⁰ Tutte le regioni ad autonomia ordinaria, ad eccezione delle regioni Abruzzo e Molise, hanno manifestato interesse all'avvio delle trattative per l'attivazione del procedimento delineato dall'articolo 116 della Costituzione. Inoltre, le regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno conferito ai Presidenti il mandato di richiedere l'avvio delle trattative per il conferimento di ulteriori ambiti di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione; tutte, tranne la Campania, hanno chiesto ulteriori forme di autonomia in materia di governo del territorio. Le regioni Basilicata, Campania e Puglia hanno assunto iniziative preliminari con atti di indirizzo del Consiglio. I dati sono estratti da A. ANGELI, L. GRAZZINI, P. LATTARULO, M. MACCHI, A. PETRETTO, *Differenze territoriali e autonomie regionali: come migliorare l'offerta di servizi nel Paese?*, relazione presentata al XXXIX Seminario AISRe, svoltosi a Bolzano nei giorni dal 17 al 19 settembre 2018 (scheda n. 5).



regionali e un ruolo determinante è stato costantemente giocato dalla Consulta, che ha nella maggior parte delle volte avallato gli sconfinamenti in tale senso.

Queste condotte, tuttavia, perdono gran parte del loro “disvalore” — e si arriva, così, al secondo dei due elementi — se si tiene a mente la circostanza per cui la materia energetica non facilmente può essere, nella realtà dei fatti, una competenza ripartita, soprattutto in considerazione della rilevanza strategica che sempre più pare assumere anche in relazione al panorama economico e comparato.

Piuttosto, come già stato messo in luce, ciò appare una scelta non totalmente indovinata (quasi una svista⁴¹, come in precedenza osservato) e questo assunto appare anche indirettamente confermato dalla volontà di ricondurre la materia dell’energia alla potestà legislativa esclusiva statale da parte del legislatore di riforma costituzionale del 2016 (sebbene, come è noto, con il *referendum* del 4 dicembre dello stesso anno, il corpo elettorale non abbia approvato la legge costituzionale in questione).

Letta con tali lenti, la giurisprudenza costituzionale concernente tale materia, dunque, riflette più l’esigenza di ovviare scelta del 2001, più che un rilevante “complice” di uno Stato interventista con la propria legislazione di dettaglio in ambiti in linea di principio a questo vietati.

Le decisioni della Corte costituzionale, inoltre, hanno sempre coerentemente percorso tale direzione (salvo alcuni, sporadici, ripensamenti mai confermati nelle sentenze successive) e sembrano, dunque, stabilire e suggellare dei vincoli necessari e, per così dire, di sistema e non possono, viceversa, essere ricondotti al momento contingente che l’economia italiana ed europea ha attraversato (e, in parte, continua ad attraversare) di crisi finanziaria.

Considerato ciò, in conclusione, non sembra possibile — e, per certi versi, neppure auspicabile — che lo Stato si ritragga, permettendo alla competenza regionale di estendersi e toccare determinati ambiti di una materia strategica per l’economia e lo sviluppo nazionale quale quella energetica. Viceversa, anche grazie alla fermezza della giurisprudenza costituzionale, pare ormai essersi raggiunto un equilibrio tra i due poli legislativi che sembra aver garantito un accettabile livello di efficienza nel riparto delle competenze in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia.

⁴¹ Con riferimento a tale dottrina, rinvia alla nota 5.



BIBLIOGRAFIA

- BATTIATO C., *Regioni ed energie rinnovabili: ancora una volta la scure della Corte costituzionale si abbatte su norme regionali relative alla localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili*, in www.giur.cost.org.
- CARAVITA B., "Taking Constitution seriously". *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it.
- CASSESE S., *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in www.federalismi.it.
- COLAVECCHIO A., *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia "energia"*, in D. Florenzano, S. Manica (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e regioni*, Trento, 2009.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, I ed.
- D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005.
- DE BERNARDIN L., "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": *l'esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata*, in R. tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006.
- DE LEONARDIS F., *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. Cost.*, 1/2004.
- DE LUCIA M., *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2012.
- DONATI F., *Il riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia di energia*, in E. Bruti Liberati, F. Donati (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2007.
- MANGIAMELI S., *Regioni e disciplina dell'energia*, in Rapporto 2011-2012 di Italiadecide "Il Governo dell'energia", Il Mulino, Bologna, 2012.
- MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007.
- OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it.
- STERPA A., DA EMPOLI S., *Prime osservazioni sulla legge n. 239 del 2004: la potestà legislativa concorrente è rimasta senza "energia"*, in www.federalismi.it.
- TAMBURRINI V., *Sull'applicabilità della normativa statale in tema di energie rinnovabili alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2012.
- TOSOLINI C., *Regioni ordinarie ed energia elettrica: il ruolo della legislazione*, in D. Florenzano, S. Manica (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e regioni*, Trento, 2009.