

di **Emiliano Sciarra**

pubblicato il 02/08/2017

La competenza concorrente Stato-regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Le dimensioni sincroniche del decentramento regionale e della ri-centralizzazione odierna.

Obiettivo del presente lavoro sarà fornire degli spunti di riflessione sull'assetto attuale della competenza Stato – Regioni in materia energetica, dando preminente risalto alla duplice dimensione, per certi versi antagonista, del decentramento energetico perpetrato a partire dalla novella costituzionale del 2001 e del sostanziale riassorbimento in chiave centralista della materia avvenuto negli ultimi anni.

In materia di energia la riforma costituzionale del 2001 ha prodotto un'accesa conflittualità tra Stato e Regioni, la quale ha sovente provocato l'interruzione per molto tempo della costruzione di infrastrutture energetiche, causando forti limiti allo sviluppo della rete di distribuzione nazionale, come pure ha spesso significato il ritardato o mancato raggiungimento da parte dell'Italia degli obiettivi fissati in ambito sovranazionale dalla disciplina dettata dal diritto dell'Unione Europea¹.

Invero, nonostante il testo dell'art. 117 Cost. permanga immutato rispetto alla Legge di revisione costituzionale n.3/2001 è innegabile che, quantomeno in materia di energia, gli interventi del Giudice delle Leggi e del legislatore europeo ne hanno determinato una nuova attrazione a livello statale.

Orbene, al fine di esporre con maggior completezza la problematica in oggetto, verrà dapprima operata una breve disamina della distribuzione energetica tra i diversi livelli di governo, mediante una breve ricognizione degli assetti anteriori alla cesura rappresentata dalla Legge Cost. n.3/2001, focalizzando poi l'attenzione sui rapporti Stato – Regioni in applicazione del riformato art. 117 Cost., catalizzatore del decentramento energetico, per concludere mediante l'analisi della situazione attuale alla luce della giurisprudenza costituzionale e del diritto eurounitario.

Proprio in relazione a tale ultimo punto è intento di chi scrive riflettere su una plausibile e giuridicamente legittima avocazione in chiave esclusiva da parte dello Stato, della materia produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, per alcuni versi ulteriore rispetto al modello fin qui costruito dalla

¹In tal ambito va ricordato che nell'ottobre 2014 il Consiglio europeo ha approvato il quadro per le politiche dell'energia e del clima fissando un obiettivo nazionale, involgente tutti i settori economici, incentrato sulla riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2030. Sulla scorta di ciò giova ricordare che sul finire del 2016 la Commissione Europea ha presentato un pacchetto di misure in materia energetica al fine di rendere "l'Unione Europea competitiva in questa fase di transizione all'energia pulita che sta trasformando i mercati mondiali dell'energia". Cfr. Comunicato stampa della Commissione Europea del 30 novembre 2016.

Corte costituzionale². Ciò in quanto l'assegnazione dell'ambito energetico, come del resto quello inerente alle grandi reti di trasporto e di navigazione³, alla competenza concorrente, appare oltremodo incongruo e contraddittorio⁴, specialmente ove se ne consideri la rilevanza in termini di approvvigionamento e obblighi internazionali, non certo confinata né confinabile entro le particolari dimensioni regionali.

Il ruolo nevralgico dello Stato in ambito energetico ed il lento processo di “regionalizzazione” della materia costituirà pertanto il punto di inizio della presente indagine.

Sin dai primi anni del secolo scorso, il settore energetico ha assunto il ruolo di vero e proprio cardine nella politica degli Stati che, progressivamente alle scoperte scientifiche e tecnologiche tali da render possibile lo sfruttamento di un numero via via crescente di nuovi elementi produttivi, hanno emanato una disciplina puntuale per garantire la tutela di questi nuovi ed importanti fattori di progresso e innovazione. In Italia, una legislazione omogenea in ambito energetico ha preso le mosse da due interventi normativi, i rr.dd. n.1443/1927 e n.1775/1933, rispettivamente involgenti l'ambito minerario ed elettrico, diretti a tutelare l'energia intesa come fonte ed esaltando i profili privatistici dell'attività di produzione⁵.

Con l'avvento della Costituzione repubblicana del 1948, considerando la peculiare disposizione di cui all'art. 43 Cost., trova origine una serie di interventi normativi finalizzati all'attribuzione di competenze tecniche in capo a specifiche entità, appositamente costituite come ENI o ENEL, che hanno dato luogo ad un'amministrazione per enti del comparto energetico⁶.

A tutto ciò si deve aggiungere la crisi energetica scaturita dai conflitti bellici dei primi anni '70 in medio oriente, per far fronte alla quale vennero attuati profondi interventi politici in materia di energia, non più considerata unicamente come mero bene economico bensì anche nel suo aspetto di prodotto di un ciclo lavorativo. Il superamento della precedente visione energia-bene-fonte si deve pertanto alla

²Il riferimento è all'elaborazione della giurisprudenza costituzionale della chiamata in sussidiarietà e del criterio dell'interesse prevalente, richiamati rispettivamente nelle sentenze n.303/2003 e n.88/2009, sui quali si dirà meglio nelle pagine che seguono. In termini di modello costruito si esprime Antonio Colavecchio in *La materia “energia” tra “nuovo” e “nuovissimo” Titolo V della Costituzione*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, Cacucci, 2016, p. 358.

³A riguardo va segnalato il recente e articolato contributo di M. Benvenuti, *La potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni in materia di trasporto anche ferroviario. Un caso di studio della legislazione e della giurisprudenza costituzionale*, in P. Chirulli, *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 167-187.

⁴L'incongruità dell'assegnazione del settore energetico all'elenco delle materia di competenza concorrente è sottolineata in chiare lettere anche da Marco Olivetti in T.Groppi – M.Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 103.

⁵Cfr. G. Caia, *Stato e Autonomie locali nella gestione dell'energia*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 2.

⁶Così M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano 1981, p. 154 ss.

necessità, emersa nei piani energetici nazionali, di considerare organicamente gli usi finali dell'energia ed in special modo la loro gestione a livello territoriale⁷.

Come ben ricordato da autorevole dottrina anni addietro⁸, invero, in un ordinamento costituzionale vocato alla promozione del decentramento, la legislazione dello Stato non può omettere di considerare l'esistenza di ordinamenti autonomi (Regioni *in primis*), né può violare gli stessi⁹.

Un simile orientamento era suffragato dalle stesse osservazioni di Giuseppe Guarino che, quantomeno in materia di permessi di ricerca e concessioni minerarie, rammentava come l'art. 117 Cost. nella sua originaria formulazione, accordasse una competenza concorrente alle Regioni comuni in tema di acque minerali e termali, ricomprese nel concetto legislativo di miniere. Parimenti in relazione agli idrocarburi, lo studioso precisava inoltre l'ambito di operatività della potestà legislativa delle Regioni speciali che, in virtù del rango costituzionale dei loro statuti, poterono emanare leggi proprie, le quali finirono per integrare la disciplina generale¹⁰.

L'aumento della rilevanza dell'ente territoriale regionale emerge proprio dal tenore del comma I dell'art. 11 del D.P.R. n. 616/1977: “*Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni?*”. Di certo in ambito energetico un ruolo attivo regionale nella pianificazione era ben lungi dall'esser riconosciuto; a riprova di ciò basti considerare le parole di illustre dottrina del tempo che, in merito ad un paventato coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione dei piani energetici, riteneva non potesse consistere in qualcosa di diverso da una mera “collaborazione consultiva”¹¹.

⁷ Cfr. G. Berti, *Il pubblico servizio delle fonti energetiche*, in *Economia Pubblica*, n.3, 1980, p. 67 ss. A riguardo risulta opportuno altresì ricordare che la gestione accentrata e squisitamente settoriale scaturente dall'assetto delineato dalla Legge n. 1643/1962, adatta certamente all'epoca della nazionalizzazione dell'energia elettrica, appariva discordante proprio in seguito alla crisi energetica del 1973, anche alla luce dell'impronta dettata dai successivi piani energetici nazionali orientati all'uso accorto dell'energia e soprattutto alla diversificazione delle fonti di produzione, dai quali si desume, ai fini di garantire l'approvvigionamento energetico, la necessaria integrazione tra il servizio elettrico nazionale e la gestione dell'energia a livello locale. In tal senso L. Buscaglione, *Gli aspetti nazionali delle risorse idroelettriche minori*, in *Atti del Convegno II mostra recupero energie disperse*, Milano, 22-23 aprile 1980, 1, p. 30.

⁸ Ci si ispira alle considerazioni di G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1967, p. 20.

⁹ Il riferimento è all'art. 5 Cost., inoltre come rilevava Franco Bassanini in *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 327, le stesse scelte del Costituente andavano nel senso ad un modello cooperativo, impostato sulla collaborazione tra i diversi livelli di governo, sulla base non di una separazione di materie e di settori di intervento, ma di una distinzione di ruoli nel perseguimento degli obiettivi comuni.

¹⁰ Cfr. G. Guarino, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 257-291. L'autore sottolineava tuttavia che in materia di idrocarburi la giurisprudenza costituzionale intervenne per chiarire i termini dell'intervento regionale, specificandone le condizioni ovvero l'efficacia limitata al territorio di spettanza degli atti normativi regionali e la non interferenza nei rapporti disciplinati dalle leggi nazionali.

¹¹ Così F. Satta, *Programmazione nazionale e regionale*, in E. Capaccioli e F. Satta, *Commento al D.P.R. 616*, Milano, 1980, I, p.265. Alla base di una così radicale impostazione vi erano due ordini di considerazioni: l'inadeguatezza istituzionale (in quanto le regioni erano prive di strumenti giuridici d'intervento nei grandi campi della programmazione energetica) e l'inadeguatezza dimensionale (che impediva di fatto una programmazione indipendente dell'energia).

Peraltro riguardo al carattere di tale partecipazione, quantomeno in materia di energia ove il piano veniva adottato con provvedimento amministrativo, le modalità di intervento regionale si estrinsecavano tuttalpiù mediante l'assegnazione di un ruolo formale all'interno del corrispondente procedimento¹².

La gestione dell'energia si manteneva ad un livello ancora saldamente centralizzato, nonostante una stessa delibera del CIPE, in relazione all'approvazione dell'aggiornamento al piano energetico nazionale del 1975, paventasse la necessità di costituire un'apposita struttura presso il Ministero dell'Industria che avrebbe dovuto, tra le altre cose, “*studiare ogni possibile integrazione tra le iniziative perseguite a livello nazionale e le iniziative di competenza o comunque di particolare interesse delle Regioni e degli Enti locali*”¹³.

Lo scenario *de quo* cambiava solo a partire dall'approvazione del Piano Energetico Nazionale del 1981, ispirato ai canoni del risparmio energetico e dell'utilizzo razionale dell'energia, in cui il CIPE tornava a ribadire il carattere preminente del rapporto di collaborazione tra livello centrale e autonomie locali, che andava implementato valorizzando il ruolo di tali ultime in fase di programmazione dello sviluppo e dell'utilizzazione del territorio regionale¹⁴.

Sulla base di tale mutata ottica il settore energetico andava assumendo i connotati di un modello di “*amministrazione integrata*”, in cui le funzioni erano ripartite tra molteplici enti che parimenti intervenivano di conseguenza in procedimenti amministrativi complessi¹⁵.

Questa nuova fase di attribuzione di competenze “*energetiche*” alle Regioni, seppur ancora fortemente contingentate, venne inaugurata dall'emanazione della Legge n. 308/1982, con cui fu attribuito alle Regioni il compito di attuare in via legislativa le direttive del CIPE in specifici segmenti quali: il contenimento dei consumi e lo sviluppo di fonti rinnovabili nell'edilizia; il contenimento dei consumi energetici nel settore agricolo e industriale; la produzione di fonti rinnovabili nel settore agricolo¹⁶.

Nonostante gli impulsi ed i “*buoni propositi*” inseriti nel predetto intervento normativo, è ben noto che nella realtà fattuale non si pervenne ad una immediata approvazione di leggi regionali involgenti i

¹² Peraltro, come ricordava un'autorevole dottrina, l'interpretazione del disposto dell'art. 11 del D.P.R. 616/1977 non poteva non configurare la sussistenza di un modulo circolare di articolazione dei rapporti tra Stato e Regioni, da realizzare mediante una partecipazione effettiva delle Regioni alle scelte statali. Così F.A. Roversi Monaco, *Le Regioni nel governo dell'economia*, in *Le Regioni*, 1980, fasc. 1-2, p. 15.

¹³ Cfr. Delibera CIPE del 23 dicembre 1977, punto 1.2.

¹⁴ Cfr. Delibera CIPE del 4 dicembre 1981, paragrafo 11, in tale occasione i suggerimenti del comitato vennero implementati da risoluzioni delle commissioni di Camera e Senato del 22 ottobre 1981, le quali impegnavano il Governo, nel procedere ad un riassetto delle competenze in materia di gestione della politica energetica, a permettere che: “*l'ente Regione deve essere posto in grado di collaborare e partecipare a tutte le scelte energetiche*”.

¹⁵ In questo senso F. Pizzetti, *Lo Stato delle autonomie*, in Atti del Convegno ANFACI, Torino, 21-23 novembre 1980, p. 142, sua la denominazione amministrazione integrata.

¹⁶ L'attribuzione della potestà legislativa regionale in detti ambiti è prevista rispettivamente dagli articoli 6, 8 e 9 della succitata Legge 308/1982.

predetti ambiti e ciò fu dovuto in buona parte anche ad una ferma opposizione del Governo che operò diversi rinvii di leggi regionali¹⁷, come pure ad un comportamento attendista dei competenti organi legislativi delle Regioni¹⁸.

Ciò stante, come ben rilevava un'attenta dottrina, l'elemento di maggior innovazione della Legge n.308/1982 non era rinchiuso nella dimensione della scelta regionale estrinsecata nell'ambito dei piani energetici, peraltro in parte già contemplata all'art. 2 della Legge n. 393/1975¹⁹, bensì *“nel riconoscimento di un ben preciso ruolo delle Regioni, nell'attuazione delle scelte energetiche”*²⁰.

Per amor di precisione va ricordato che, nel periodo in esame, le Regioni acquisirono una certa rilevanza in materia di energia, specialmente per mezzo delle convenzioni raccomandate nella stessa delibera del CIPE del 1981²¹, giacché l'ambito energetico ivi considerato spesso oltrepassava il limite delle materie, delineato dall'originario art. 117 Cost.²².

In merito alle posizioni della giurisprudenza costituzionale in relazione alla materia energia, sussistendo una esplicita esclusione della stessa dalle competenze regionali, queste sono state incardinate nel solco unitario dell'interesse nazionale, criterio seguito dalla Corte per pervenire ad una delimitazione delle competenze regionali²³. In tal contesto la posizione può essere riassunta dalla sentenza n. 79 del 1966, nella quale il Giudice delle Leggi rilevava che il richiamo operato dalla Regione Sicilia alla propria competenza in materia di industria e commercio *“non può superare il generale limite dell'interesse nazionale che la potestà legislativa regionale incontra e che è prevalente nel caso della nazionalizzazione dell'industria elettrica”*²⁴.

¹⁷ Come nel caso della Legge della Regione Lombardia n. 15/1985 ad integrazione della precedente L. 26 n. 58/1984.

¹⁸ Tra i quali vanno segnalati i casi delle Regioni Veneto, Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Abruzzo, Basilicata e Puglia che preferirono attendere le Direttive del CIPE e la ripartizione dei fondi, emanando le normative di attuazione della Legge 308/1982 solo dal 1984, al contrario della Regione Lombardia che pervenne all'adeguamento del bilancio ai canoni della Legge 308 già a partire dal 1982.

¹⁹ In tale disposizione era invero previsto che i programmi pluriennali dell'ENEL relativi alla costruzione di centrali nucleari fossero approvati dal CIPE d'intesa con la Commissione consultiva interregionale.

²⁰ Cfr. G. Caia, *op. cit.*, p.91.

²¹ La deliberazione del CIPE del 4 dicembre 1981 si riferiva in particolare alla stipula di convenzioni tra l'ente energetico nazionale e la Regione il cui territorio era interessato dall'installazione di infrastrutture energetiche.

²² Così U. Pototschnig, *Relazione di sintesi*, in *Regioni e interventi nell'economia*, Atti del Convegno di Udine, 14-15 dicembre 1979, p. 148.

²³ Come ricordava Augusto Barbera nella sua opera *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 139, l'interesse nazionale può investire i profili della legittimità nei casi in cui la competenza regionale è espressamente esclusa dinanzi ad interessi aventi carattere nazionale. Obiettava a tale assetto, ritrovando un margine ammissibile all'intervento regionale in materia, G. Caia, *op. cit.*, p. 66.

²⁴ Nonostante la rigidità di tale impostazione non mancarono pronunce volte a richiamare una possibile interferenza della materia energetica con le attribuzioni riconosciute alle Regioni come nel caso della sent. n. 483/1991 con cui la Corte, pur ribadendo la necessaria realizzazione del preminente interesse nazionale di carattere generale mediante la attuazione con Legge n.10/1991 del Piano Energetico Nazionale, non lesinava di fornire indicazioni circa un'eventuale connessione dell'energia con altre materie di competenza regionale, prevedendo in tali ipotesi il ricorso allo strumento del coordinamento procedimentale tra i diversi enti territoriali coinvolti in ossequio del principio di leale collaborazione.

L'anticamera dell'attribuzione alle Regioni di una competenza concorrente in materia di energia fu rappresentata dalla Legge n. 59/1997 in cui, come notato a suo tempo, vi era una accezione fortemente innovativa costituita dalla delega alle Regioni di tutte le funzioni amministrative in materia di energia secondo i criteri di generalità e residualità²⁵. La riforma costituzionale del 2001, includendo la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia tra quelle rientranti nell'ambito della competenza concorrente, si pose così in linea di continuità con la disciplina della succitata Legge n. 59²⁶. Le Regioni assunsero in tal modo la funzione legislativa, seppur concorrente, in un settore fino ad allora considerato, per ovvie ragioni di importanza strategica, connotato da una rigida ed esclusiva competenza statale; viepiù ove si consideri che il novellato art. 117 Cost. attribuisce alle Regioni la potestà regolamentare in tutte le materie, ad esclusione di quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato, quindi “virtualmente” estesa anche al settore energetico.

Già all'indomani della riforma, un'illustre dottrina non omise di evidenziare come tale intreccio di competenze legislative e regolamentari avrebbe potuto causare numerosi problemi e non solo d'ordine tecnico, bensì anche organizzativo, sulla scorta della lucida considerazione che le Regioni, a causa del loro ancora acerbo bagaglio di esperienza, non fossero dotate di apparati amministrativi in grado di permettere loro un adeguato ed efficace esercizio delle potestà conferite dal legislatore costituzionale del 2001²⁷.

Se la minaccia di un esercizio scoordinato della potestà regolamentare poteva esser sventata ricorrendo al disposto del successivo art. 118 Cost., il vero punto nodale della questione risiedeva nella definizione dei confini dell'intervento statale nella dimensione concorrente della disciplina dell'energia²⁸.

Invero, secondo altra autorevole opinione, ove avesse prevalso la tesi dottrinale che riteneva inammissibile un intervento statale che andasse oltre la definizione dei principi fondamentali in materia, si sarebbe corso l'enorme rischio, considerando la profonda rilevanza del settore in esame, di lasciare inattuata la normativa per la carenza in ambito regionale di “*skills necessarie ad implementare i principi statali nuovi*”²⁹.

²⁵ In tal senso anche Erminio Ferrari in G. Falcon, *Lo Stato autonomista*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 134, nel commentare il conferimento di funzioni alle Regioni disposto dall'Art. 30 della L.59/1997.

²⁶ Cfr. E. Bruti Liberati – F. Donati, *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 35 – 46].

²⁷ In questo senso S. Cassese, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Rassegna Giuridica Energia Elettrica*, 2002, p. 498.

²⁸ Così B. Caravita, “*Taking Constitution seriously*”. *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*” in *Federalismi.it*, 2 aprile 2003, p.8.

²⁹ Cfr. B. Caravita, *op. cit.*, p. 9. La posizione dell'Autore, che ricordava peraltro come il livello di particolarità di un principio possa variare a seconda della materia considerata, risulta confermata dalla pronuncia n. 6/2004 (punto 6 *cons. in dir.*) in cui la

Per altro verso veniva posta in luce l'esigenza di pervenire quanto prima ad una netta delimitazione degli ambiti in cui poteva manifestarsi l'intervento regionale e ciò sulla base della condivisibile considerazione secondo cui l'estensione della potestà legislativa concorrente in materia del trasporto nazionale dell'energia elettrica avrebbe rischiato oltretutto di compromettere la sicurezza degli approvvigionamenti³⁰. Un rischio di eguale spessore veniva altresì rilevato in relazione allo sviluppo del mercato, nell'ipotesi in cui l'intervento legislativo regionale, per via dei possibili differenti regimi derivanti dagli interventi locali, specie con riguardo ai vincoli imposti agli operatori, avrebbe potuto portare a seri effetti distorsivi³¹.

In linea generale, dunque, l'inclusione dell'energetica nell'elenco delle materie di competenza concorrente disposta dal legislatore costituzionale del 2001, lungi dal favorire il raggiungimento di un punto di equilibrio nei rapporti tra Stato e Regioni, ne ha ulteriormente complicato l'assetto.

Detta precaria situazione, invero, ha assunto connotati ancor più instabili per via di un ulteriore elemento peculiare, per certi versi disfunzionale, rappresentato dalla riserva alla competenza esclusiva dello Stato della disciplina di materie che interferiscono in via trasversale con l'ambito energetico³².

Corte Costituzionale, nell'esaminare un ricorso della Regione Umbria che lamentava l'illegittimità della norma statale in quanto, non limitandosi a dettare i principi fondamentali in materia di energia, conteneva una disciplina dettagliata affermava che: "il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost. È infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., [...] conseguentemente, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, è necessario non già considerarne la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (parametro quest'ultimo del resto esplicitamente invocato dalle Regioni ricorrenti), dall'altro al principio di leale collaborazione".

³⁰Così A. Bianco, *Stato, regioni ed autorità indipendenti nel settore dell'energia: brevi considerazioni sulle prospettive di attuazione della riforma costituzionale*, 16 gennaio 2003, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, p. 12. Nello specifico, i settori dell'energia ove l'autore considerava la possibilità di una piena manifestazione dell'intervento normativo regionale erano quelli della localizzazione degli impianti di produzione, gli atti concessori di attività di rilevanza locale, la tutela del consumatore sul piano dell'eventuale rafforzamento dei livelli essenziali definiti dall'Autorità e l'incentivazione della produzione di energia elettrica con fonti rinnovabili o dell'efficienza energetica.

³¹Cfr. A. Bianco, *op. cit.*, p.13. A riguardo l'Autore precisava che il riparto di competenze operato dalla novella costituzionale non esauriva l'intervento dei poteri pubblici nel settore energetico per via della presenza di un'apposita Autorità di regolazione, le cui attribuzioni rappresentavano un ulteriore limite all'intervento regionale.

³² Cfr. A. Colavecchio, *op. cit.*, p. 345. Il riferimento è alle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato quali: tutela della concorrenza, ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza, ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tutela dell'ambiente. A riguardo giova altresì riportare anche le delucidanti affermazioni di R. Bin, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 449–450, in cui viene affermato che "Attenuata la supremazia, il nuovo Titolo V ha "dimenticato" il problema del coordinamento e della collaborazione; del dittico "supremazia – collaborazione" ha preso in considerazione la prima parte, per attenuarne la portata, ma ha del tutto trascurato la seconda. Aver tolto ogni menzione dell'interesse nazionale e aver dimenticato ogni accenno alla collaborazione e al coordinamento non aiuta a risolvere giuridicamente il problema e scarica nuovamente sulla Corte Costituzionale il peso di scrivere i troppi tratti mancanti al disegno costituzionale".

Il successivo intervento operato dal legislatore statale e culminato con la Legge n. 239/2004, vocata a dare attuazione ai mutamenti prodotti in materia di energia dal novellato Titolo V della Costituzione, dimostra un'inversione di tendenza rispetto all'iniziale spinta verso una dimensione, pressoché totale, di federalismo energetico.

Il tenore dell'art. 1 comma 1 appare molto chiaro, quantomeno nel circoscrivere i ruoli dei diversi livelli di governo nell'ambito della definizione della politica energetica nazionale e ciò si evince dalle stesse parole usate dal legislatore a riguardo: *“Gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla presente legge”*³³.

Va detto certo che tale disposizione esprime in pieno come in materia energetica siano state proprio le esigenze di unitarietà ed omogeneità a spingere lo Stato verso l'adozione di una disciplina capace al contempo di riconoscere un ruolo regionale, conformemente alla novella costituzionale, come pure di garantire la funzionalità del sistema e tener conto dei principi espressi a riguardo dalla Corte costituzionale³⁴.

Nell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni proprio la Corte Costituzionale ha assunto un ruolo centrale e per molti versi chiarificatore. La continua mediazione tra i diversi interessi condotta dal giudice delle leggi in materia di energia assume così una particolare attenzione, in quanto i principi enucleati nella giurisprudenza costituzionale saranno il binario preferenziale su cui verrà a snodarsi una parte decisiva della presente indagine.

Del resto, essendo l'obiettivo prefissato quello di riflettere sull'evoluzione del governo dell'energia tra decentramento e nuova centralizzazione, nonché su una sua legittima e opportuna attrazione verso il livello statale fondata su presupposti eventuali ed ulteriori rispetto alla chiamata in sussidiarietà ed al criterio dell'interesse prevalente, la descrizione del quadro giuridico positivo va necessariamente arricchita mediante l'innesto degli indirizzi interpretativi elaborati nella risoluzione dei contrasti materiali.

Nelle more di un dirimente intervento sulla Carta fondamentale, la Corte costituzionale ha assunto sin da subito “fatto le veci” del legislatore costituzionale, assumendo il cruciale compito di restituire una generale coerenza alla gestione della materia energetica, per scongiurare le criticità che avrebbero potuto

³³ Cfr. art. 1 comma 1 Legge n. 239/2004.

³⁴ Ciò è fatto precipuamente notare da A. Sterpa in A. Sterpa e S. Da Empoli, *Prime osservazioni sulla legge n. 239 del 2004: la potestà legislativa concorrente è rimasta senza “energia”*, in *Federalismi.it*, 18/2004, p. 5, ove l'Autore fa riferimento soprattutto alla sentenza n. 6/2004 della Corte costituzionale il cui contenuto è in parte riportato nella precedente nota 28.

prodursi, stante il contraddittorio ed incongruo modello di competenza concorrente partorito dalla riforma del 2001.

L'effetto scaturito da tale inedito ruolo di supplenza svolto dalla Corte, quantomeno in relazione alla sua attuale permanenza, è dunque quello di aver prodotto, a Costituzione invariata, una diversa collocazione dell'energia rispetto a quanto statuito dal tenore letterale del comma 3 dell'art 117 Cost.

Per offrire una più nitida visione, mutuando una efficace espressione utilizzata da una recente dottrina nell'ambito delle competenze sul governo dell'energia, si può dire che l'assetto delle competenze in concreto sul piano della "costituzione vivente" prende distanza da quello risultante a livello di "costituzione formale"³⁵.

Come puntualmente osservato a poca distanza dalla riforma del 2001, tutto ciò non deve indurre a ritenere che la Corte abbia operato una lettura riduttiva dell'art. 117 Cost., ponendo sempre lo Stato in una posizione di primazia rispetto agli alti livelli di governo. Al contrario, in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la Corte Costituzionale ha assunto un atteggiamento decisamente equilibrato preferendo optare, in alcuni casi, per una ricostruzione della competenza concorrente che vede nello Stato il nodo di raccordo irrinunciabile per la definizione del punto di equilibrio fra i vari interessi contrapposti. Alla luce di ciò la *ratio* dell'orientamento emerso nella giurisprudenza costituzionale, lungi dall'intento di focalizzare lo Stato in una posizione di rinnovata centralità, sarebbe unicamente diretta a garantire unità in un settore la cui frammentazione avrebbe potuto causare notevoli pregiudizi specialmente per i cittadini³⁶.

Ovviamente in dottrina non sono mancate ottiche diverse e per alcuni tratti antagoniste a quella appena riportata che, proprio in relazione all'operato del giudice delle leggi in materia di energia, rammenta la

³⁵ Cfr. A. Colavecchio, *op. cit.*, p. 347.

³⁶ Così L. De Bernardin, "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": l'esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata, in R. Tarchi, *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 84 – 90. L'Autrice si riferisce nello specifico alla sentenza n.307/2003 ove, in tema di elettrodotti e protezione dai danni derivanti dai campi elettromagnetici, la Corte accogliendo il ricorso proposto avverso la Legge n.13/2001 dalla Regione Campania affermò proprio che "la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno 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 la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato". Alla luce del tenore della pronuncia, come ben nota l'A., la Corte, pur potendo accogliere la ricostruzione dell'Avvocatura erariale che propendeva per l'inclusione della materia in esame tra quelle rientranti nella tutela dell'ambiente ovvero una materia di competenza esclusiva statale, ha invece proteso per collocare l'elettrosmog "all'incrocio di una serie di valori, tutti di competenza legislativa concorrente".

sua decisa tendenza a mantenere lo *status ante* riforma 2001, in cui la competenza statale non appare in alcun modo scalfita³⁷.

Il dato certo è che proprio il settore energetico ha rappresentato per la Corte un ambito privilegiato per l'elaborazione di una visione maggiormente flessibile del riparto delle competenze per materia, la cui ortodossa applicazione avrebbe finito per minare la stessa unità ed indivisibilità della Repubblica, oltrepassando la rigidità connotante il suddetto elenco e dando preferenza ad un parametro maggiormente elastico, rinvenuto in una ripartizione per interessi³⁸.

Un secondo volano del principio di unitarietà in materia di energia è stato indubbiamente la consapevolezza che detto ambito rientra tra quelli ove le politiche sovranazionali dell'Unione Europea risultano maggiormente penetranti.

Rimandando alle pagine successive l'analisi della dimensione sovranazionale come possibile fattore di una nuova centralizzazione della materia oggetto di discussione, vale la pena ora soffermare l'attenzione proprio sui criteri elaborati dalla Corte Costituzionale, nella sua veste di supplente, per ovviare alle contraddizioni ed alle lacune prodotte dalla novella dell'art. 117 Cost..

Il punto di partenza a riguardo non può che essere la sentenza n. 303/2003 in cui la Corte, riferendosi al novellato art. 118 Cost, precisava che detta disposizione pur riferendosi alle funzioni amministrative *“introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida [...] la stessa distribuzione delle competenze legislative”*³⁹.

Il vero fulcro sul quale poggiava la decisione della Corte era proprio costituito da tale elemento di flessibilità che, in relazione al governo dell'energia, prevedendo l'attribuzione delle funzioni amministrative in via eccezionale al fine di assicurarne l'esercizio unitario ad un livello di governo

³⁷ In tal senso F. De Leonardis, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 146.

³⁸ Cfr. A. Colavecchio, *op. cit.*, p. 348. A proposito della rigidità della ripartizione degli ambiti di competenza tra Stato e Regioni, appaiono di notevole interesse le considerazioni svolte da Francesco Bilancia, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, p. 69–70. Vale la pena riportare le parole dell'Autore in relazione alla summenzionata rigidità di un simile riparto ed ai suoi limiti: “La qualificazione dell'oggetto della disciplina legislativa in base agli elenchi delle materie, ogni qual volta ciò non si presenti chiaro ed inequivoco, o nei pure numerosi casi di intrecci di materie, viene così affidato al conflitto in sede giurisdizionale in luogo della mediazione in una sede di compensazione politica tra gli enti interessati”. Nello stesso senso R. Bin, *op. cit.*, p. 446-447. L'autore rileva a sua volta che “la cancellazione di qualsiasi accenno all'interesse nazionale dal testo costituzionale non elimina però il fondamento più profondo della prevalenza delle esigenze unitarie sulle ragioni dell'autonomia, cioè quelle “esigenze di carattere unitario” che, come ha affermato a suo tempo la Corte costituzionale [sent. n.39/1971], trovano formale e solenne riconoscimento nell'art. 5 della Costituzione”.

³⁹ Sent. n. 303/2003 (Punto 2.1 *cons. in dir.*). Il ricorso in esame era scaturito per via dell'impugnazione da parte delle Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento della Legge n. 443/2001 rubricata *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*.

diverso da quello locale, produceva l'attrazione statale anche della corrispondente potestà legislativa (seppur nell'osservanza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza)⁴⁰.

La portata innovativa di tale pronuncia fu subito evidente, se non altro per la consacrazione di un vero e proprio "parallelismo di segno inverso", ove era la potestà legislativa ad essere attratta dalla spettanza di funzioni amministrative, la cui competenza si incardina secondo i summenzionati principi di cui all'art. 118 Cost⁴¹.

L'avocazione delle funzioni amministrative (e conseguentemente legislative) relativamente al governo dell'energia da parte dello Stato non era condotta senza considerare il riparto operato dall'art. 117 Cost. in cui tale materia risultava pur sempre inclusa nell'alveo della competenza concorrente. Nella stessa pronuncia invero la Corte effettuò un'importante quanto dovuta precisazione, consistente nel ritenere legittimo l'assorbimento statale delle funzioni ex art. 118 Cost., nonché *per consequentiam* dei corrispondenti poteri di legiferazione, solo ove venga osservato un duplice ordine di condizioni consistenti nella sussistenza di un interesse pubblico proporzionato e non irragionevole, come pure nel raggiungimento di un accordo con la Regione interessata⁴².

⁴⁰Nella summenzionata pronuncia il riferimento all'art. 118 Cost. veniva invero ulteriormente sviluppato in quanto la Corte, assodando l'attribuzione della potestà amministrativa dello Stato in campo energetico, in quanto livello di governo maggiormente adeguato rispetto al raggiungimento di una dimensione unificante imprescindibile nella materia *de qua*, aggiungeva che: "il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto".

⁴¹ Cfr. L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza n.303/2003 della Corte Costituzionale)*, in *Astrid-online.it*. Come ottimamente rilevato dall'Autrice in merito a quanto statuito dalla Corte "l'amministrazione è, in questo quadro, non tanto attuazione o esecuzione di legge, quanto cura e soddisfazione di interessi e la natura e la dimensione della funzione amministrativa dipendono prima di tutto dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare".

⁴² Cfr. punto 2.2 *cons. in dir.*, sent. 303/2003. In merito a tale secondo punto la Corte è ritornata a menzionare proprio le intese in due successive pronunce (n. 6/2004 e n. 383/2005) in cui ha chiarito che, in materia di energia, l'avocazione statale nell'esercizio della potestà legislativa deve avvenire in modo tale da assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione, dovendo "escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale" (cfr. sent. n. 383/2005 punto 30 *cons. in dir.*). L'intesa tra Stato e Regione interessata diviene così parametro di costituzionalità della legge stessa, non essendo legittima la sostituzione della volontà regionale da una determinazione dello Stato. Peraltro, come evidenziato in dottrina, nel caso in esame la Corte fa riferimento alle c.d. intese in senso forte, ovvero finalizzate a garantire la permanente posizione paritaria dei soggetti coinvolti, non volendo invece avallare uno sbilanciamento opposto verso un potere di veto delle Regioni sull'esercizio della funzione legislativa statale. Così M. Cecchetti, *La corte in "cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1082. Ancor più chiara a riguardo è la sent. n.182/2013 in cui viene affrontato il tema centrale dell'accordo Stato-Regioni relativamente alla chiamata in sussidiarietà in materia energetica, in cui l'intesa è definita come "lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti»" cfr. sent. n.182/2013 punto 2.1 *cons. in dir.*

L'energia in tal modo, dopo un brevissimo lasso temporale di incertezza dettato dall'inclusione della sua disciplina ad un bivio tra legislazione statale e regionale, ritrovò una collocazione all'interno della potestà legislativa statale proprio per via della sussidiarietà, la cui marcata vocazione dinamica, seppur non assimilabile ad una vera e propria clausola di supremazia analoga a quella presente nell'ordinamento federale statunitense, *“consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie”*⁴³.

Il principio di sussidiarietà, sotto il precipuo aspetto dell'intesa Stato – Regioni, è tornato ad esser menzionato dalla Corte costituzionale anche in alcune recenti pronunce sulle quali, seppur brevemente per gli aspetti che qui interessano, è opportuno soffermarsi.

La prima è la pronuncia n. 110/2016 con la quale la Corte ha affrontato la questione di legittimità costituzionale presentata dalla Regione Abruzzo avverso l'art. 37 comma 1 del d.l. 133/2014 come convertito. Nello specifico la Regione ricorrente lamentava la violazione delle disposizioni costituzionali concernenti le materie di competenza concorrente, nonché dei principi fissati per l'avocazione statale delle funzioni amministrative definiti al comma 1 dell'art. 118 Cost., giacché la disposizione in esame andava ad attribuire d'imperio la qualifica di opere di interesse strategico nazionale a tutte le opere ivi menzionate, omettendo di prevedere a riguardo l'intesa con le Regioni interessate⁴⁴.

Senonché la Corte nel rilevare che la disposizione impugnata non andava a modificare in alcun modo le singole discipline di settore per la localizzazione, realizzazione e autorizzazione all'esercizio delle opere in essa elencate, considerando peraltro che ciascuna delle summenzionate discipline prevedeva il raggiungimento dell'intesa con le Regioni interessate, concludeva per la non fondatezza dell'eccezione de qua, la quale non costituisce *“deroga ai principi elaborati in tema di chiamata in sussidiarietà e di necessaria partecipazione delle Regioni”*⁴⁵.

Nella successiva sentenza n. 131/2016 veniva nuovamente richiamato il principio di sussidiarietà, ritenendo illegittima la Legge della Regione Abruzzo n. 40/2014, nella parte in cui regolava, in via

⁴³ Cfr. punto 2.2 *cons. in dir.*, sent. n. 303/2003.

⁴⁴ Il ricorso da cui scaturita la sentenza in oggetto è stato in realtà presentato da diverse Regioni (in particolare Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria). Nell'aspetto che interessa maggiormente in tal sede si fa riferimento alle doglianze mosse dalla Regione Abruzzo e indicate al punto 1.2 *cons. in dir.*

⁴⁵ Cfr. sent. n. 110/2016, punto 6 *cons. in dir.*

unilaterale, le modalità di composizione del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa prevista per l'esecuzione di attività destinate alla realizzazione di infrastrutture energetiche⁴⁶.

Ancora la Regione Abruzzo lamentava, nel caso oggetto della sentenza 142/2016, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 552 lettere a) e b) della Legge 190/2014 che andava ad integrare l'art. 57 comma 2 del d.l. n. 5/2012. L'ente territoriale ricorrente deduceva in particolare la violazione degli art. 117 comma 3 e 118 comma 1 della Costituzione, in quanto prevedeva un'estensione della chiamata in sussidiarietà in favore dello Stato, pur in carenza dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza, relativamente «*alle opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento dei titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione*».

Tale doglianza veniva tuttavia dichiarata infondata dalla Consulta che disconosceva qualsivoglia arbitrarietà nella scelta operata dal legislatore statale giacché la disposizione oggetto del giudizio, andando a prevedere una funzione servente delle opere individuate rispetto alle opere strategiche, ha come scopo quello di migliorare l'efficienza e la competitività nel settore petrolifero che potrebbe venir compromesso «*se il frazionamento delle competenze, in base a un interesse localizzato, ostacolasse l'efficacia dei procedimenti amministrativi relativi ad opere "necessarie" e "strumentali" rispetto ad altre di natura strategica nazionale*»⁴⁷.

Situazione in parte analoga a quella della summenzionata sentenza n. 131 è quella trattata nella pronuncia n. 154/2016: tuttavia in tal caso la Corte, accogliendo il ricorso per la declaratoria di incostituzionalità promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri verso alcuni articoli della Legge regionale della Basilicata, ha evidenziato l'illegittimità dell'avocazione regionale delle funzioni amministrative riservate allo Stato in materia di energia. Il punto di riferimento del ragionamento della Corte è anzitutto l'art. 30 della norma impugnata, che confermava l'ambito di applicabilità della legge alle intese in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. L'individuazione chiara del settore oggetto della disciplina regionale non lasciava scampo alle statuizioni dell'art. 29, dichiarato parimenti illegittimo perché, fissando il termine per il rilascio o il diniego dell'intesa, di

⁴⁶ Cfr. punto sent. n. 131/2016 punto 5.1 *cons. in dir.* Nella sentenza in esame la Corte ribadisce che l'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione è l'intesa «costruita in modo da evitare per quanto possibile che la decisione sia adottata unilateralmente da una delle parti».

⁴⁷ Cfr. sent. n.142/2016 punto 4 *cons. in dir.*

esclusiva competenza statale, andava a determinare “*unilateralmente le forme e i modi della collaborazione, violando i principi fondamentali della materia*”⁴⁸.

Sempre al principio di sussidiarietà fa riferimento la recentissima sentenza n. 39/2017, la cui vicenda riguarda ancora una declaratoria di illegittimità costituzionale di parte della Legge della Regione Abruzzo n. 29/2015, in ispecie dell’art. 1 con il quale si vietavano tutte le nuove attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine lungo l’intero perimetro delle coste abruzzesi.

Oltre alla violazione dei principi fondamentali in materia di energia dettati dallo Stato, la disposizione censurata conteneva un’ulteriore violazione del principio di sussidiarietà, ex art. 118 Cost., rinvenuta dalla Consulta nell’interferenza della legge in oggetto con l’attività amministrativa di competenza dello Stato, in quanto ricadevano nel succitato divieto anche i procedimenti in corso e quelli conseguenti e connessi⁴⁹.

In via quasi parallela alla definizione della chiamata in sussidiarietà, la Corte rinvenne un ulteriore criterio per la composizione dei conflitti Stato-Regioni che, negli anni immediatamente successivi alla novella costituzionale del 2001, andarono ad aumentare esponenzialmente.

Il criterio in questione è quello della prevalenza, volto sin da subito a garantire l’unitarietà nella disciplina di alcune materie aventi importanza cruciale nello sviluppo e nella crescita del paese⁵⁰.

⁴⁸ Cfr. sent. n. 154/2016 punto 3 *cons. in dir.* Sempre in tale ambito va segnalata anche la sentenza n. 249/2016 con cui la Corte ha dichiarato illegittimo l’art.1 della Legge della Regione Abruzzo n. 13/2015 per il contrasto con l’art. 117 Cost. in quanto introduceva un regime di incompatibilità della localizzazione e realizzazione delle centrali in aree diverse da quelle in essa indicate che si poneva in violazione anche dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell’energia espressi dall’art. 1 comma 4 della Legge n. 239/2004 e dall’art. 52 *quinquies* del d.P.R. n.327/2001. Nello specifico la Corte ha, tra le altre cose, rilevato che: “La disposizione che affida alla Regione la competenza a stabilire le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, si pone in contrasto con l’espressa riserva allo Stato della «determinazione dei criteri generali tecnico – costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell’energia» fissa dall’art. 1, comma 7, lettera c), della legge n.239 del 2004”. Cfr. sent. n. 249/2016 punto 5 *cons. in dir.*

⁴⁹ Cfr.sent. n. 39/2017 punto 9 *cons. in dir.* La sentenza *de qua* (punto 7 *cons. in dir.*) presenta inoltre profili di interesse anche soprattutto per un’ulteriore vizio di legittimità riscontrato nella succitata Legge regionale, ovvero la violazione della competenza (in tal caso) esclusiva dello Stato relativamente alle attività che possono svolgersi sullo strato superficiale e interno del fondale sottostante il mare territoriale. In merito a ciò la Corte, facendo riferimento ad una sua risalente pronuncia (la sentenza n.21/1968), ha ricordato che “sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni alcuna competenza”.

⁵⁰ Una prima applicazione del criterio della prevalenza come paradigma di legittimità si ritrova nella sentenza n. 219/2005 avente ad oggetto il ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Basilicata e della Provincia autonoma di Trento contro la Legge n. 30/2003 rubricata «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro». La Corte, proclamando la non fondatezza della questione proposta sull’art. 2 della succitata legge, individuava possibili interferenze che potevano insorgere tra materie di competenza esclusiva dello Stato (nel caso di specie l’ordinamento civile) e materie di competenza regionale appellandole come “situazioni di concorrenza di competenze”. Per comporre dette interferenze la

L'operatività del criterio della prevalenza si è manifestata in casi di concorrenza di competenze ove si intersecavano competenze regionali e competenze statali di tipo trasversale⁵¹, risolte perlopiù dalla Corte a favore dell'assorbimento, da parte della potestà legislativa statale "interferente", di porzioni di materie "interferite", rientranti negli ambiti della competenza concorrente o residuale.

In materia di energia l'utilizzo del criterio della prevalenza si rinviene dapprima nella sentenza n. 88/2009 avente ad oggetto una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto in merito ad alcune disposizioni contenute nell'art. 2 della Legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008)⁵².

Tra le norme impugnate vi era l'art. 2 comma 165, che integrava a sua volta l'art 14 comma 2 del decreto legislativo n. 387/2003 involgente il contenuto delle direttive emanate dall'AEEGSI relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche.

La ricorrente eccepiva che il conferimento alla predetta Autorità del potere di emanare direttive suscettibili di interferire con la potestà regionale in materia di energia, essendo disposto unilateralmente dallo Stato senza alcuna concertazione con le Regioni, rappresentava una lesione degli art. 117 e 118 Cost., oltre al principio di leale collaborazione⁵³.

La Consulta rispose alle eccezioni regionali in modo, per molti versi, inedito in materia energetica in quanto, accanto al riconoscimento dell'inclusione, nella sfera di potestà legislativa concorrente, delle competenze attribuite all'Autorità dal summenzionato art. 14 (come integrato), non ritenne fondata la questione di legittimità costituzionale.

Corte reputava necessario il ricorso a due principi, leale collaborazione e prevalenza, dei quali erano individuate le specifiche funzioni (cfr. sent. 50/2005 punto 5 *cons. in dir.*).

⁵¹ Cfr. F. Sacco, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della "tutela della concorrenza") della Corte costituzionale*, in *Rivista Associazione dei Costituzionalisti*, Cronache, 2004. archivio.rivistaaic.it. Con tale espressione l'Autore fa riferimento ad alcune delle materie ricomprese nella potestà esclusiva dello Stato che andrebbero a descrivere non tanto gli ambiti di incidenza della potestà legislativa, quanto piuttosto degli obiettivi da raggiungere. Per questo motivo presentano un'alta tendenza ad intrecciarsi con altre materie che lo stesso art. 117 Cost. include nel novero della competenza concorrente o residuale.

⁵² I ricorsi regionali per la declaratoria di illegittimità costituzionale vertevano in particolare sull'art. 2 comma 158 lettera a) e comma 165 (impugnati dalla Regione Veneto) e comma 158 lettera c) (impugnato dalla Regione Toscana) della succitata Legge recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato». Per quanto interessa in tal contesto è opportuno limitarsi ad accennare che le doglianze relative al comma 158, riguardanti la competenza in merito all'ente competente per il rilascio dell'autorizzazione unica, in relazione alla realizzazione di impianti deputati alla produzione di energia elettrica mediante l'impiego delle suddette fonti, vennero ritenute infondate dalla Corte per erroneità interpretativa del contenuto delle norme impugnate (Cfr. sent. n.88/2009 punto 2 *cons. in dir.*).

⁵³ Cfr. sent. n. 88/2009 punto 3 *cons. in dir.*

Invero alla base del rigetto dell'istanza regionale vi era la considerazione che le direttive di spettanza dell'Autorità, relativamente al campo dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, avendo tra i loro fini ultimi quello di derivazione comunitaria incentrato nella promozione delle fonti energetiche rinnovabili, “*si trovano all'incrocio delle competenze esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente*”. A tal ragione, dunque, la norma impugnata, pur nell'intromissione all'interno di un'area di competenza (quella energetica appunto) di per sé concorrente, appariva pienamente legittima considerandone in special modo l'obiettivo di “*assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale*”, del tutto prevalente rispetto alla suesa posta interferenza *relatione materiae*⁵⁴.

Ciò nonostante, come ribadito dalla Corte, il criterio della prevalenza rappresenta una soluzione volta a dirimere i casi di concorrenza di competenza allorquando risulta in modo evidente che il nucleo essenziale di un complesso normativo risulti afferente ad una materia piuttosto che ad un'altra⁵⁵.

Così detto criterio assume i connotati di una scelta e, quando si registrano intersezioni tra ambiti in cui più enti sono titolari della potestà legislativa, viene individuata una materia che in modo più accentuato risulta capace di assorbire l'elemento oggetto di disciplina. In altre parole in caso di interferenze tra materie nel giudizio di prevalenza (ricadente sulla potestà legislativa) non viene esclusa la sussistenza di altre competenze nel legiferare, semplicemente ne viene scelta una per superare il blocco⁵⁶.

L'attitudine del criterio *de quo* a definire caso per caso l'innesto della competenza statale o regionale, sulla base di un'analisi della fattispecie concreta, ha quindi indotto a rinvenire in esso una connotazione di neutralità, in quanto la sua applicazione spinge ogni volta la Corte a ricercare l'ambito materiale prevalentemente interessato dalla norma scrutinata⁵⁷.

Ulteriore peculiarità che si verifica dall'operare del principio della prevalenza risiede nello speculare arretramento del principio di leale collaborazione, in quanto nei casi in cui l'attribuzione delle funzioni

⁵⁴ Cfr. sent. n. 88/2009 punto 3 *cons. in dir.*

⁵⁵ Cfr. sent. n. 234/2005 punto 9 *cons. in dir.* A riguardo sono molto interessanti le osservazioni di E. Buoso, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 80 – 81, in cui l'Autrice espone la seguente riflessione: “Se la competenza che prevale è quella nella quale ricade il nucleo essenziale della disciplina si potrebbe immaginare il sindacato in termini di insiemi matematici, con una disciplina materiale al centro che interseca con ampiezza diversa più insiemi-competenza: quello nel quale ricade la fetta maggiormente estesa dovrebbe avere prevalenza sugli altri”.

⁵⁶ Così E. Buoso, *op. cit.* p.81.

⁵⁷ Cfr. sent. n. 213/2006 punto 7.2 *cons. in dir.*, in cui la Consulta precisa che in merito all'applicazione del principio di prevalenza “l'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative”.

amministrative è riferita ad una materia rientrante nella competenza esclusiva dello Stato, la stessa Costituzione non imporrebbe l'adozione di meccanismi cooperativi⁵⁸.

In dottrina più volte si è osservato che il criterio della prevalenza è stato in larga misura adoperato per risolvere, a favore dello Stato, l'apparente concorrenza nell'esercizio della potestà legislativa⁵⁹.

In materia energetica appare così interessante citare una pronuncia, per così dire di segno opposto, la sentenza n. 158/2016, nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale mossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la Legge della Regione Piemonte n. 22/2014, avente ad oggetto la definizione della misura del canone annuo per l'uso di acqua pubblica a fini energetici⁶⁰.

Nello specifico, la parte ricorrente lamentava l'invasione, ad opera del succitato intervento regionale, della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La Corte ha ribadito *in primis* che il carattere trasversale della tutela della concorrenza, pur permettendogli di interferire legittimamente negli ambiti di competenza legislativa regionale, non può oltrepassare i limiti strettamente necessari per il perseguimento degli interessi a cui tale competenza esclusiva è preposta⁶¹.

Quindi, nel caso di specie, non ha optato per una prevalenza automatica ed esclusiva della materia di competenza statale, ritendendo al contrario che questa possa unicamente estendersi sino alla definizione dei criteri generali per la determinazione dei valori massimi dei canoni idroelettrici, facendo salva la restante competenza concorrente regionale per la specificazione degli importi, in quanto rientrante nella materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia⁶².

⁵⁸ Cfr. sent. n.88/2009 punto 3 *cons. in dir.* Il principio di leale collaborazione andrebbe invece osservato “solo quando vi sia una “concorrenza di competenze” nazionali e regionali ove “non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri”.

⁵⁹ Su tutti R.Bin, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent.411/2008*, in *Le Regioni*, 2009, p.620. A tal riguardo l'Autore aggiunge: “Il criterio della prevalenza rivela allora il suo vero volto: altro non è che la riedizione post-riforma dell'interesse nazionale. Infatti la “prevalenza” si determina in base ad un ragionamento teleologico, che assume a riferimento la ratio, lo “scopo”, “l'obiettivo”, le “finalità” o gli “interessi” perseguiti dalla norma. La prima mossa che compie la Corte per affrontare la questione (e non importa che essa abbia ad oggetto una legge statale o una legge regionale) è di valutare se lo scopo della disciplina contesa non giustifichi la sua attrazione verso la competenza statale”.

⁶⁰ Cfr. sent. n.158/2016 punto 3 *cons. in dir.* In merito va richiamata altresì la sentenza n.1/2008 (cfr. punto 7.3 *cons. in dir.*) in cui la Corte opera una puntuale ricognizione del rapporto tra tutela della concorrenza e materia energetica, evidenziando in particolar modo come non sia affatto automatico il prevalere dell'una sull'altra, ben potendo invece trovare mutua e simultanea applicazione, ancorché in parti diverse, di una medesima disposizione. In detto senso anche G. Cozzolino, *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, in R. Bifulco, A. Celotto, *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p.370.

⁶¹ Cfr. sent. n. 158/2016 punto 3.1 *cons. in dir.*

⁶² Cfr. sent. n.158/2016 punto 3.1 *cons. in dir.* La Corte avendo altresì rinvenuto la mancata adozione da parte del legislatore statale del previsto atto finalizzato ad individuare i criteri generali relativamente ai canoni idroelettrici, ha precisato che detta

La legittimità dell'atto normativo regionale è stata così decretata nella considerazione che con esso non sono stati fissati criteri generali, bensì unicamente previsti gli importi dei canoni, rientranti a pieno titolo nella potestà legislativa concorrente riconosciuta dalla Costituzione in ambito energetico⁶³.

Alla luce di quanto sinora riportato non si può certo negare che il ruolo svolto dalla Corte costituzionale nella configurazione di un preciso schema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in relazione alla materia energetica, sia stato centrale ed irrinunciabile, d'altra parte, ricordando l'espressione di un'autorevole dottrina, la novella dell'art. 117 Cost. del 2001 ha sostanzialmente affidato proprio alla Consulta il ruolo di chiusura del sistema delle fonti del diritto regionale⁶⁴.

In merito alle posizioni assunte dal legislatore va detto che già dopo pochi anni dalla riforma del Titolo V vi è stato il primo tentativo di apportare alcune modifiche all'impianto delineato il quale, tuttavia, non recepiva fino in fondo gli sforzi fino a quel momento perpetrati dalla Corte Costituzionale per conferire quell'indispensabile unitarietà al settore energetico, la cui profonda connotazione tecnica impedisce tuttora di limitare l'intervento centrale a disposizioni dal mero carattere programmatico⁶⁵.

Da un breve esame del testo licenziato dalle Camere parlamentari nell'autunno del 2005 è possibile osservare che nell'alveo della competenza esclusiva dello Stato veniva inserita la "produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia"⁶⁶, mentre l'aggettivo nazionale scompariva dalla competenza concorrente in tal materia⁶⁷.

omissione non può certo paralizzare la corrispondente competenza regionale a predisporre la normativa di dettaglio che, nelle more dell'intervento statale, potrà esser posta in essere nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato per il settore energetico (Cfr. sent. n. 158/2016 punto 3.2 *cons. in dir.*).

⁶³ Cfr. sent. n. 158/2016 punto 4 *cons. in dir.* Quanto statuito in tale pronuncia appare in linea con il dispositivo della sentenza n. 387/2003 giacché nel caso di specie, diversamente a quanto accaduto nella vicenda del 2003, mancando le linee guida dettate a livello statale, l'intervento regionale non si dimostra illegittimo. Sul punto, in modo più approfondito, G. Cozzolino, *op. cit.*, p. 367.

⁶⁴ Con tali parole F. Bilancia, *op. cit.*, p. 65 – 70. Pur con riferimento alle materie rientranti nella potestà legislativa residuale regionale, i caratteri per alcuni lati "anomali" di una tale soluzione sono ben sintetizzati dall'Autore come di seguito si riporta: "La qualificazione dell'oggetto della disciplina legislativa in base agli elenchi delle materie, ogni qual volta ciò non si presenti chiaro ed inequivoco, o nei pure numerosi casi di intrecci di materie, viene così affidato al conflitto in sede giurisdizionale in luogo della mediazione in una sede di compensazione politica tra gli enti interessati".

⁶⁵ In tal senso si esprime anche L. De Bernardin, *op. cit.*, p. 91.

⁶⁶ Cfr. d.d.l. cost. n. A.S. 2544-E art. 39 comma 8.

⁶⁷ Cfr. d.d.l. cost. n. A.S. 2544-E art. 39 comma 9. Un interessante spunto su tale progetto di riforma costituzionale è fornito da A. D'Atena, *La nuova riforma del titolo V, la Costituzione a rigidità debole ed il bipolarismo di coalizione*, *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, maggio 2005. Nel contributo dell'Autore è possibile leggere: "Modificando l'art. 120, comma 2, il progetto: da un lato, attribuisce il potere predetto allo Stato (anziché al Governo), eliminando, così, uno degli ostacoli che attualmente si oppongono alla sua esercitabilità in ambito legislativo; d'altro lato, lo riferisce espressamente anche alle funzioni di cui all'art. 117 Cost. (confermandone, in tal modo, l'estensione alla legislazione)".

Altro elemento di novità nei rapporti Stato – Regioni era rappresentato dalla reintroduzione del limite dell'interesse nazionale alle leggi regionali abrogato nel 2001⁶⁸.

Dalla bocciatura referendaria del tentativo di riforma nel giugno del 2006, una nuova proposta di revisione costituzionale profondamente incidente, tra le altre cose, sulle materie di competenza concorrente è stata approvata dalle Camere col d.d.l. A.S. n.1429 il 12 aprile 2016.

L'intervento riformatore andando a sopprimere tutte le materie di competenza concorrente, procedeva ad una redistribuzione delle stesse negli ambiti di potestà esclusiva dello Stato e residuale delle Regioni. Il governo dell'energia veniva così ad essere interamente attribuito alla competenza dello Stato⁶⁹, tanto che una recente dottrina parla di materia "propriamente esclusiva", ossia non limitata alla definizione delle disposizioni generali e comuni, bensì estesa anche alla disciplina di dettaglio, garantendo per altro verso la scomparsa di una differenziazione dovuta agli interventi effettuati su base regionale, spesso causa di distorsioni rispetto al ruolo assegnato in materia all'AEEGSI⁷⁰.

La modifica in esame mirava a realizzare una rinnovata centralità nella gestione del settore energetico e ciò proprio per via dell'assegnazione *in plenum* della potestà regolamentare in tale ambito allo Stato, a seguito del ritrovato parallelismo tra potestà legislativa e regolamentare.

Ulteriore elemento rafforzativo e ri-accentratore era costituito poi da una apposita clausola di supremazia, che avrebbe consentito allo Stato di avocare a sé materie di competenza regionale al ricorrere di esigenze legate alla "unità giuridica o economica della Repubblica", o "per la tutela dell'interesse nazionale"⁷¹.

Tra gli elementi di maggior coerenza di tale disegno di riforma, certamente vi era proprio il riordino delle competenze legislative tra Stato e Regioni che, quantomeno in materia energetica (tenendo conto dell'introduzione di una clausola di supremazia specifica), andava a recepire gli indirizzi elaborati dalla Corte costituzionale nel corso di un lungo periodo di contenzioso, originato proprio dall'ambigua ripartizione di competenze disegnata dalla novella del 2001.

Senonché, con pari sorte del precedente tentativo, anche questo progetto di revisione costituzionale non ha trovato conferma nel successivo *referendum*, con la conseguenza di lasciare immutato un sistema

⁶⁸ Cfr. d.d.l. cost. n. A.S. 2544-E art. 45. Dall'estratto della disposizione si può leggere: "Il Governo, qualora ritenga che una legge regionale o parte di essa pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione invita la Regione a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli".

⁶⁹ Cfr. art. 31 comma 2 lettera v) d.d.l. n. A.S. n.1429.

⁷⁰ Tale definizione è di A. Colavecchio, *op. cit.*, p. 358 – 359.

⁷¹ Cfr. art. 31 comma 4 d.d.l. n. A.S. n.1429.

in cui l'assetto formale non trova oramai un corrispondente riscontro nel quadro della costituzione vivente.

Il sostanziale riassorbimento da parte dello Stato della competenza in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia, risulta così essere di fatto avvenuto solo attraverso le pronunce di un organo certo non concepito per operare modifiche alla Costituzione. Peraltro non si può omettere di rilevare che il criterio di maggior impatto, quello di sussidiarietà, ha una connotazione di tipo residuale, intervenendo solo quando l'attribuzione di una materia non possa esser determinata in forza di altri criteri, primo tra i quali quello della prevalenza⁷².

Altro elemento da considerare poi è che la chiamata in sussidiarietà a norma dell'art. 118 Cost. è in grado di determinare lo spostamento di competenza in materia solo al ricorrere di precisi presupposti enucleati dalla Corte, ovvero quando l'intervento debba manifestarsi in forma unitaria e coordinata in tutto il territorio nazionale, sempre nel rispetto della competenza dell'ente territoriale, che deve esser posta nella condizione di esprimersi al riguardo⁷³.

Ora, considerando che la materia energetica rappresenta oggi più che mai un settore capace di condizionare sotto ogni profilo lo sviluppo di un paese, un siffatto sistema di ripartizione di competenze appare oltremodo instabile, considerando per di più l'ambito sovranazionale in cui a tuttora il governo dell'energia ha assunto un'importanza strategica primaria⁷⁴.

Sotto tale profilo emergono in modo palese i limiti maggiori di una competenza concorrente Stato – Regioni riguardo al settore energetico, i quali trovano dimora essenzialmente in due ambiti: nella dimensione degli squilibri prodotti e in quella della assai lenta e complicata definizione di una programmazione energetica nazionale.

Proprio in relazione alle predette asimmetrie va osservato il loro tradursi, sempre più di frequente, in differenziazioni a livello territoriale, dato che l'operare delle leggi regionali e dei diversi precetti ivi previsti, sovente dà luogo a vere e proprie difficoltà tecnico-economiche per gli operatori del settore,

⁷² Così si esprime anche R. Bin, *op. cit.*, p. 615.

⁷³ Si allude alle intese, strumenti di raccordo orizzontale tra Stato e Regioni il cui espletamento, in base alla giurisprudenza costituzionale riportata in queste pagine, costituisce presupposto per la legittimità costituzionale degli atti statali in materia di energia adottati attraverso l'operatività del criterio di sussidiarietà. A riguardo, in specie relativamente ai problemi insorgenti in caso di mancato raggiungimento di un accordo tra i diversi livelli di governo, va sottolineato il contributo di F. Costantino, *Il terzo incluso: Stato e Regioni faccia a faccia con energia, Titolo V e referendum abrogativo*, in *Federalismi.it* n.16/2016.

⁷⁴ Il riferimento non è solo agli art. 4 e 194 TFUE ma anche agli stessi impegni assunti dallo Stato italiano a seguito della ratifica del protocollo di Kyoto avvenuta con apposita legge del 1 giugno 2002.

ostacolando il raggiungimento degli obiettivi fissati per tale branca dal “Terzo Pacchetto” di direttive europee⁷⁵.

La sommaria ricostruzione della distribuzione della materia energetica tra Stato e Regioni operata in queste pagine raggiunge ora il suo fine, ovvero porre in risalto la dimensione sovranazionale come vera forza legittimante di un ritorno formale ed esclusivo della competenza statale in questo settore. La parabola disegnata appare invero costellata da una profonda incoerenza specialmente ove si vadano a rapportare le singole dimensioni regionali con gli ambiziosi obiettivi delineati dalle direttive europee del 2009, vocate a costruire un quadro normativo uniforme, che permetta la realizzazione di un mercato interno dell’energia accanto al miglioramento climatico⁷⁶.

Così, se una riforma interna ha disegnato un riparto di competenze in ambito energetico decisamente contraddittorio è forse alla dimensione sovranazionale che deve guardarsi per legittimare un intervento centrale ad ampio spettro, capace di trovare applicazione anche oltre gli stringenti limiti imposti dalla chiamata in sussidiarietà o al precario equilibrio prodotto dal criterio della prevalenza.

D’altronde se l’obiettivo ispiratore delle norme europee in relazione all’energia è la realizzazione di un mercato unico ed integrato, il cui imprescindibile requisito risiede nella modernizzazione e nel continuo ed omogeneo sviluppo delle infrastrutture energetiche degli Stati membri, se per di più l’adozione del Terzo pacchetto di direttive in tema di energetica ha segnato una sorta di cambiamento di paradigma⁷⁷, allora la dimensione sovranazionale è il principale sentiero da percorrere per ricondurre al livello centrale la disciplina di un ambito di così evidente preminenza⁷⁸.

Tale prospettiva non pare avulsa dallo scenario delineato dalla stessa Corte costituzionale⁷⁹ in quanto nella giurisprudenza della Consulta, pur se afferendo ad un ambito in parte diverso da quello in

⁷⁵ Cfr. M. Cocconi, *La regolazione dell’energia rinnovabile*, in *Amministrazione in Cammino*, 2013, consultabile al sito www.amministrazioneincammino.luiss.it, p.16. Una dettagliata esposizione delle problematiche inerenti alle competenze regionali in materia energetica che hanno spesso imposto l’intervento della Corte è contenuta poi in M. Cocconi, *E se l’energia tornasse allo Stato? Gli effetti nocivi del decentramento e le ragioni di un ritorno al centro*, in *Amministrazione in Cammino* del 30.03.2017. Molto utile a riguardo risulta essere anche il *Dossier sui problemi attuali, la casistica rilevante e le prospettive della riforma costituzionale*, stilato da Confindustria nell’Ottobre 2016, consultabile al sito www.confindustria.piemonte.it.

⁷⁶ Le direttive in esame sono la 2009/72CE e 2009/73CE in cui viene disciplinata l’organizzazione ed il funzionamento della rete di trasporto dell’energia, come pure la direttiva 2009/28CE che impone agli Stati membri l’obbligo di aumentare (entro il 2020) la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili sino almeno al 20% del consumo energetico finale.

⁷⁷ Cfr. sul punto R. Miccù, *La regolazione e il governo multilivello dei mercati dell’energia*, in *Multilevel Regulation and Government in energy markets*, Atti del convegno Roma 29-30 novembre 2012, Jovene, Napoli, 2014, p. 5 – 9.

⁷⁸ Del carattere integratore assunto dal Terzo Pacchetto energia dell’Unione Europea parla anche F. Donati, *La governance europea dell’energia*, in *Il governo dell’energia dopo Fukushima*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p. 5.

⁷⁹ Cfr. sent. n. 126/1996 punto 5 lettera c) *cons. in dir.* ove si legge: “in deroga [...] a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell’Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali

discussione, viene precisato che *“gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio. Nella specie, la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi”*⁸⁰.

Ecco dunque che l'impegno al raggiungimento degli obiettivi delineati a livello europeo nel terzo pacchetto di direttive potrebbe rappresentare un valido criterio di ri-accentramento, alternativo a quelli delineati sinora dalla Corte in relazione alla competenza concorrente Stato – Regioni sul governo dell'energia, a maggior ragione considerando che la Consulta ha già legittimato, in casi tutto sommato analoghi, un intervento statale improntato ad una definizione uniforme e celere di aspetti della materia, come alternativa ad una nociva stagnazione in un limbo di ambiti regionali.

Ovvio che si tratterebbe solo di un ulteriore mezzo di “rattoppo” in quanto non può la Corte sostituirsi al legislatore costituzionale, dal quale sarebbe lecito aspettarsi un intervento mirato a riportare definitivamente in capo allo Stato la competenza in materia di energia.

Una riforma di ampiezza più limitata potrebbe invero superare il vaglio del *referendum* e sistemare una situazione di perdurante conflittualità da cui deriva un endemico limite allo sviluppo infrastrutturale del paese, in aggiunta alla produzione di un'incolmabile distanza rispetto agli obiettivi europei in materia energetica. Nel frattempo resta da guardare oltre gli orizzonti nazionali, anche richiamando il primo comma dell'art. 117 Cost., cercando di delineare nuovi prospetti capaci in un certo senso di oltrepassare la “vischiosità” dei criteri di sussidiarietà e prevalenza, che vadano a legittimare ulteriormente l'agire dello Stato in materia energetica, in quanto unico livello capace di garantire il raggiungimento in modo uniforme di obiettivi prefissati a livello sovranazionale.

Va invero considerato che, in una sentenza abbastanza risalente ma estremamente attuale, la stessa Consulta, proprio in relazione al settore energetico, rilevava come *“la identificazione degli interessi da soddisfare e dei mezzi da adoperare e dei sacrifici da imporre, ai fini dell'utilità generale, spetta al Parlamento, alla cui*

fondamentali e inderogabili [...]. Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa.”

⁸⁰ Cfr. sent. n. 336/2005 punto 6.1 *cons. in dir.*

*sensibilità è affidato il compito di determinare nei vari momenti della vita della collettività quali siano le esigenze ed i mezzi nel quadro e nei limiti dei precetti costituzionali*⁸¹.

⁸¹ Cfr. sent. n. 14/1964 punto 3 *cons. in dir.*