

## **Ambiente ed Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplenza ermeneutica**

di Carolina Pellegrino \*  
(13 luglio 2019)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2019)

**Sommario:** 1. I profili prevalenti della sentenza n. 86 del 2019. -2. Il criterio della prevalenza quale strumento di risoluzione della “concorrenza di competenze”. -3. *“Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”*: il primato del legislatore statale tra conservazione e innovazione

### **1. I profili prevalenti della sentenza n. 86 del 2019**

La sentenza che qui si annota, non innova la giurisprudenza della Corte in tema di ambiente ed energia, il suo orientamento interpretativo e la ricerca di un equilibrio tra i diversi livelli di governo. Nello specifico la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale, sollevata con due successivi ricorsi e in via principale dallo Stato avverso diverse disposizioni e articoli di due leggi della regione Basilicata.

La decisione può essere suddivisa in due profili essenziali seppure interferenti. Il primo attiene alle problematiche ambientali, rispetto alle quali la Corte osserva che in tema di piano paesaggistico regionale, in attuazione di quanto disposto dal comma 3 dell’art. 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), la Regione Basilicata avendo, unilateralmente, modificato il piano di coordinamento territoriale del Pollino, che ha valenza di piano paesaggistico, ha leso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. Con essa, infatti, il legislatore regionale avrebbe violato il Protocollo di intesa siglato il 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata. In tal senso la Corte ha ribadito, richiamando la sentenza n. 66 del 2018, che la disciplina statale volta a proteggere l’ambiente e il paesaggio ha valenza di limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome stabiliscono in altre materie di loro competenza.

All’uopo, dichiara la Corte, l’intervento statale presuppone *«una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un’attività pianificatoria estesa sull’intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni»*. D’altronde, dato che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all’art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell’art. 136 (le c.d. “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell’art. 142 (le c.d. “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d), viene ribadito dalla Corte che tale obbligo costituisce un principio inderogabile della

legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria *«impronta unitaria della pianificazione paesaggistica»*<sup>1</sup> la quale tende a *«garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente»*<sup>2</sup>.

Il secondo profilo della sentenza<sup>3</sup> attiene alle problematiche connesse alla realizzazione e all'esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili, rispetto alle quali la Corte ha accolto le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso diverse disposizioni della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nonché *«dell'Allegato della medesima che inserisce un allegato D) alla legge regionale n. 54 del 2015»*.

Per ciascuna norma impugnata il Giudice delle leggi ha ribadito che la disciplina della realizzazione e dell'esercizio degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia *«tutela dell'ambiente»*, anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a *«produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»* (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito<sup>4</sup> i principi fondamentali sono dettati dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12<sup>5</sup>; dalle *«Linee guida»* di cui al d.m. 10 settembre 2010<sup>6</sup>, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, di quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, il cui rispetto si impone al legislatore regionale. Pertanto, il legislatore statale, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza della Corte<sup>7</sup>, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale.

Conseguentemente la Corte, tra gli altri, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, nonché dell'Allegato alla medesima legge regionale n. 21 del 2017, che inserisce un allegato D) alla legge regionale n. 54 del 2015, ritenendo che *«il legislatore lucano, stabilendo in via generale e unilaterale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili e anche quella delle aree idonee, previa abrogazione dei criteri individuati congiuntamente con gli organi statali, ha violato non solo l'impegno assunto con il Protocollo di intesa, siglato il 14 settembre 2011 in attuazione dell'art. 145, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, ma anche i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, che impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, nonché la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di*

---

1 V. Corte cost. Sent. n. 64 del 2015.

2 V. Corte cost. Sent. n. 210 del 2016.

3 Coincidente con gli argomenti del secondo ricorso.

4 Chiaramente con riferimento alle sole fonti rinnovabili.

5 In senso conforme, ex multis, cfr. Corte cost. sentt. n. 14 e n. 177 del 2018; ma anche sentt. n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009.

6 La cui vincolatività nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse costituiscono *«necessaria integrazione»* delle previsioni contenute nel predetto art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, raggiunta secondo il meccanismo dell'intesa con le Regioni e le Province autonome. Così in Corte cost. sent. n. 275 del 2012, p.5 del c.d.

7 Ex multis cfr. Corte cost. sentt. n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012.

*protezione ambientale e puntuali atti di programmazione. Questi criteri – come si è già ricordato – «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 69 del 2018), che definisce, in specie all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ad un tempo, standard omogenei di «tutela dell'ambiente» e principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», vincolanti per le Regioni»<sup>8</sup>.*

Del resto, viene, altresì, dichiarato incostituzionale l'art. 5, commi 1 e 2 della citata legge regionale, nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili), avrebbe introdotto ingiustificati aggravii alla realizzazione e all'esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, da collocare a terra, in contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost., in relazione ai principi fondamentali previsti dalla legislazione nazionale, di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 e, in particolare, al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

In questo quadro risulta evidente che la norma regionale impugnata, nella parte in cui ha stabilito condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio della procedura di autorizzazione semplificata (PAS), abbia introdotto previsioni che si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione, in contrasto «con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea»<sup>9</sup>.

Diverse sono le disposizioni regionali oggetto del presente giudizio, ma che possono essere ricondotte, in ragione della «parziale connessione oggettiva e della parziale identità dei termini delle questioni»<sup>10</sup>, su due livelli: la prevalenza della materia "ambiente" in settori ad essa interconnessi e il primato della normazione statale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

## **2. Il criterio della prevalenza quale strumento di risoluzione della "concorrenza di competenze"**

Nella decisione in epigrafe la sensazione è che la Corte, constatata la "concorrenza di competenze", nel caso di specie<sup>11</sup> tra tutela dell'ambiente e governo del territorio, abbia colto l'occasione per scrivere, senza eccessivo sforzo argomentativo, una sentenza «sigillo» in tema di allocazione delle competenze ricorrendo, ancora una volta, al cd. criterio della "prevalenza"<sup>12</sup>, in base al quale, nell'intricata matassa

8 V. p. 3.1.2. del c.d. sentenza in epigrafe.

9 Cfr. Corte cost. sentt. n. 177 del 2018 e n. 13 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2011.

10 V. sentenza in epigrafe.

11 La materia del contendere è quella relativa al primo ricorso.

12 Tale criterio, adottato poi dalla dottrina prevalente, lo troviamo specificato per la prima volta nei lavori di R. BIN, tra cui: R. BIN, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004; Id. *I criteri di individuazione delle materie*, Relazione al Convegno

dell'intreccio tra competenze, la Corte individua la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, rendendo dominante la relativa competenza legislativa<sup>13</sup>.

Tale orientamento interpretativo si è manifestato, maggiormente, nelle decisioni in cui la Corte ha esaminato l'intreccio generato dalla interazione della materia a competenza concorrente con la materia della tutela dell'ambiente<sup>14</sup> e a cui la sentenza in esame non ha rappresentato eccezione. Un orientamento, però, non sempre uniforme, di cui forse può essere utile ripercorrere le tappe. Negli anni che immediatamente sono succeduti alla riforma costituzionale del 2001, l'orientamento giurisprudenziale della Corte era indirizzato al riconoscimento a favore dei Legislatori regionali della facoltà di intervenire in materia ambientale, nonostante il novellato testo costituzionale l'avesse esplicitamente attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato<sup>15</sup>. Stando alle parole della Corte nella sentenza n. 407 del 2002 l'ambiente ha «*valore non oggettivo, ma finalistico*»<sup>16</sup> e non contempla una «*materia in senso stretto [...] dal momento che non sembra configurabile come sfera di*

---

organizzato dalla rivista Le Regioni in collaborazione con l'Università statale di Milano "Le prospettive della legislazione regionale", Milano, 26-27 gennaio 2006, in "Le Regioni" 2006, 5, 889-901; ID., *La potestà normativa regionale, Relazione al Corso "I nuovi Statuti regionali" della SPISA di Bologna. Alla ricerca della materia perduta, (nota a Corte cost. 401/2007)*, in Le Regioni 2008, 398-406; *Prevalenza senza criterio*, nota a Corte cost. 411/2008, in "Le Regioni" 2009, 615 – 621. In giurisprudenza, 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 Corte reputava necessario il ricorso a due principi, leale collaborazione e prevalenza, dei quali erano individuate le specifiche funzioni (cfr. sent. 50/2005 p. 5 c.d.).

13 Sono i casi, ad esempio, oltre alla sentenza in questione, delle sentenze n. 50 del 2005, i cui la Corte ha ritenuto prevalenti, in tema di disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio, i profili privatistici e previdenziali (di competenza statale), rispetto a quelli della tutela e sicurezza del lavoro (di competenza concorrente) e della sent. 135 del 2005 dove ha assunto rilievo prevalente la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nello specifico settore dei rischi industriali.

14 Per una rassegna delle sentenze più importanti sul tema s.v. A. COLAVECCHIO, *Il "punto" sulla giurisprudenza costituzionale in tema di impianti da fonti rinnovabili (nota a Corte Costituzionale n. 36 del 2010)* in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1/2011. Per la tesi che definisce la tutela dell'ambiente come "valore" con cui maggiormente deve interfacciarsi la competenza regionale s.v. V. MISCIA, V. LUBELLO, *Il "federalismo energetico". Fonti rinnovabili di energia e potestà regionali*, in *Quaderni regionali*, 2011, n. 1, p. 93.

15 Cfr. art. 117, co. 2, lett. s Cost.

16 Cfr. Corte Cost, 26 luglio 2002, n. 407, in Riv. giur. ambiente, 2002, 937 con nota di T. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*; in Foro it., III, 688 con nota di R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e regioni: una "storia infinita"* e di N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso*; in Giur. it., 2003, 417, con nota di C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?* ed in Urbanistica e appalti, 2002, 1245, con nota di R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*.

*competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»<sup>17</sup>.*

L'ambiente, continua la Corte è «*valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale*»<sup>18</sup> nell'ambito della quale vi è spazio per configurare anche delle competenze regionali, purché allo Stato spettino quelle determinazioni necessarie a tutelare «*esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*»<sup>19</sup>. A partire, poi, dal 2007, la Corte ha operato un'inversione di tendenza chiudendo la possibilità di un intervento regionale. «*La normativa ambientale si basa sull'esercizio del titolo di competenza che la Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato e ha ad oggetto l'ambiente inteso nel suo complesso, e in quanto tale va inteso quale limite alla potestà delle Regioni di derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato*», per di più che «*la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente deve garantire, (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore*»<sup>20</sup>.

Dunque, il riparto di competenze, delineato dal Legislatore costituzionale e chiarito dal Giudice costituzionale, prevede che lo Stato si occupi della tutela e conservazione dell'ambiente, attraverso la fissazione di livelli "adequati e non riducibili di tutela"<sup>21</sup> e che le Regioni possano, pur nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale<sup>22</sup>, dettare norme per la regolazione della fruizione dell'ambiente entro tali limiti<sup>23</sup>; rimanendo, tuttavia, salva la facoltà delle Regioni di promuovere livelli di tutela che siano più elevati, incidendo di fatto in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente<sup>24</sup>. Quest'ultima facoltà non permette, però, nel campo energetico, alle Regioni di introdurre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nel territorio regionale<sup>25</sup>, né tantomeno di sospendere le procedure autorizzative per la realizzazione di siffatti impianti in attesa dell'approvazione delle linee guida nazionali<sup>26</sup>.

---

17 Cfr. Corte Cost. sent. n. 407 del 2002 p.3.2. del c.d.

18 Ibidem.

19 Ib.

20 Così, Corte cost., sent. n. 378 del 2007, p.4 del c.d. La Corte, inoltre, asserisce che quandanche l'ambiente venga considerato quale "bene immateriale", allorché "si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto". Per un commento, A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell'ambiente (nota a Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378, con richiamo anche a n. 380 del 2007)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Nello stesso senso, anche Corte cost., sentt. n. 367 del 2007 e n. 104 del 2008.

21 In tal senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007, p. 233 e ss.

22 In questa direzione, Corte cost., sentt. nn. 62 e 214 del 2008.

23 Sul punto cfr. Corte cost., sentt. nn. 180 e 437 del 2008, nonché n. 164 del 2009.

24 Cfr. Corte cost., sentt. n. 104 del 2008, nn. 12, 30, 61 e n. 225 del 2009.

25 In tal senso Corte cost., sentt. nn. 166 e 382 del 2009; nn. 119 e 344 del 2010; n. 44 del 2011.

26 Sul punto, Corte cost., sentt. n. 364 del 2006, n. 382 del 2009, nn. 124 e 168 del 2010.

Infatti, la Corte<sup>27</sup> ha ricordato che il quadro normativo internazionale, europeo e nazionale manifesta un ampio *favor* per le fonti energetiche rinnovabili (FER), proiettato all'eliminazione della dipendenza dalle fonti fossili di energia e avvantaggiare la massima diffusione di impianti FER. Pur non ignorando che la realizzazione di tali impianti possa in qualche misura interferire con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, i giudici costituzionali hanno sottolineato che «*il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, che il citato art. 12 della l. 387 del 2003 rimette all'emanazione delle linee guida, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata*»<sup>28</sup>.

In definitiva, anche nella decisione in esame, la Corte conferma che quando si registrano intersezioni tra ambiti in cui più soggetti sono titolari della potestà legislativa, viene individuata la materia che in modo prevalente risulta capace di assorbire l'elemento oggetto di disciplina, perciò, 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 risolvere la controversia<sup>29</sup>. Tale scelta, però, e più specificatamente l'applicazione del criterio *de quo* come strumento per definire l'attivazione della competenza statale o regionale, spetta alla Corte, che caso per caso vaglia il variabile peso degli interessi sulla base di un'analisi della fattispecie concreta<sup>30</sup>. Per tale ragione, in linea con autorevole dottrina<sup>31</sup>, il criterio della prevalenza rischia di divenire il grimaldello per giustificare opzioni filostatali, provocando un proporzionale arretramento del principio di leale collaborazione, trattandosi, infatti, di fattispecie in cui l'attribuzione delle funzioni amministrative è riferita ad una materia rientrante nella competenza esclusiva dello Stato. Se è vero che l'adozione del criterio della

---

27 Fra le tante s.v. Corte cost. sent. n. 67 del 2011 nel giudizio avente ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, della legge regionale Basilicata n. 42 del 2009.

28 Così, in Corte cost., sent. n. 192 del 2011, punto 3.2 del considerato in diritto, che, seppur pronunciata dopo l'entrata in vigore delle linee guida nazionali, aveva ad oggetto una legge della Regione Piemonte precedente al d.M. 10 settembre 2010.

29 Sul punto cfr. 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”.

30 Cfr. sent. n. 213/2006 p. 7.2 c. d., in cui la Corte ribadisce 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”.

31 *Ex multis*, R.BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent.411/2008*, cit., 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”.

prevalenza trova la sua giustificazione nell'assenza nelle disposizioni costituzionali – quelle sulla competenza esclusiva- di obblighi di meccanismi cooperativi<sup>32</sup>, è altrettanto vero che non sono mancate decisioni in cui la Corte si è mossa in altre direzioni.

In tale senso è interessante richiamare la sentenza n. 158/2016, nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale mossa dallo Stato 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 energetici<sup>33</sup>. Nello specifico, la parte ricorrente accusava l'invasione, da parte della legge regionale in questione, della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. La Corte pur ribadendo il carattere trasversale della tutela della concorrenza che permetterebbe di interferire legittimamente negli ambiti di competenza legislativa regionale, ha asserito che questo non è sufficiente a oltrepassare i limiti strettamente necessari per il perseguimento degli interessi a cui tale competenza esclusiva è preposta<sup>34</sup>.

Dalle parole della Corte ne deriva che la prevalenza di una materia di competenza statale, e nel caso di specie la competenza in materia di concorrenza, può estendersi sino alla definizione dei criteri generali per la determinazione dei valori massimi dei canoni idroelettrici escludendo la competenza concorrente regionale per la specificazione degli importi, rientrante nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”.

In questa stessa direzione nella sentenza in epigrafe la Corte, seppur confermando il criterio della prevalenza come strumento per giustificare l'attrazione nella competenza esclusiva, lo ha fatto nei termini della lesione del principio della “leale collaborazione”, che la normazione statale ha predisposto per il coinvolgimento delle regioni in tema di piani paesaggistici.

### **3. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”: il primato del legislatore statale tra conservazione e innovazione**

Come è emerso dall'analisi giurisprudenziale effettuata nel paragrafo che precede, la Corte riduce in maniera importante il ruolo delle Regioni quando queste si interfacciano con la materia ambientale. Ma non solo. Nel secondo ricorso del giudizio in esame, quando i giudici costituzionali affermano che le Regioni possono limitarsi ad individuare, «*caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico*

---

32 In senso conforme v. Corte cost. sent. n.88/2009 p. 3 c. d., secondo la quale 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”.

33 A tal proposito va richiamata altresì la sentenza n.1/2008 (precisamente p. 7.3 c. 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, 2015, p.370

34 Cfr. Corte cost. sent. n. 158/2016 punto 3.1 c.d., cit.

*riguardo alle diverse taglie di impianto», di fatto sanciscono la centralità dello Stato nella materia energetica, fornendo altresì chiarimenti circa il riparto di competenze statali e regionali in materia.*

In buona sostanza la Corte sembra confermare che la competenza in materia di realizzazione ed esercizio degli impianti di energia da fonti rinnovabili spetta in via esclusiva allo Stato<sup>35</sup>. Ciò è espressione della tendenza della Corte, iniziata già all'indomani dell'approvazione della riforma del Titolo V, a riattribuire un ruolo centrale allo Stato in materia di energia<sup>36</sup>. In tal senso si possono richiamare le ben note sentenze n. 303 del 2003<sup>37</sup> e n. 6 del 2004<sup>38</sup>. Ne è conseguito il riconoscimento da parte della Corte in capo allo Stato della competenza, nelle materie di potestà

---

35 Lo afferma S. SILVERO, *Sui limiti alla potestà legislativa regionale*, cit., p. 10, che richiama Corte cost. n. 224 del 2012, già cit

36 [Ibid.](#)

37 Vale solo la pena di ricordare che in tale sentenza la Corte, una volta precisato che «*il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali*» e che «*con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali*» afferma che «*in questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze (basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause))*». La Corte continua affermando che «*anche nel sistema costituzionale sono presenti meccanismi volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono intrecciate attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica*» e lo individua nell'art. 118, primo comma, Cost., «*il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*». La sussidiarietà, pertanto, agisce come strumento di supporto «*quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere*»; perciò, a livello amministrativo, laddove l'istanza di esercizio unitario trascende l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato e ciò ha conseguenze anche con riferimento all'esercizio della funzione legislativa, «*giacché 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*». Per un commento alla sentenza n. 303 del 2003 v. A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia in *Forum di quaderni costituzionali*; Q. CAMERLENGO, *dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della corte costituzionale* in *forum di quaderni costituzionali*; E. D'ARPE, *la consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003 in forum di quaderni costituzionali*; F. CINTIOLI, *le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003 in forum di quaderni costituzionali*; S. BARTOLE, *collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale in forum di quaderni costituzionali*; A. D'ATENA, *l'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della corte costituzionale in forum di quaderni costituzionali*; A. ANZON, *flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra stato e regioni in*



legislativa concorrente, ad organizzare, regolare ed esercitare le funzioni amministrative con legge purché sussistano ragioni di «*preminente interesse pubblico nazionale proporzionato e non irragionevole*»<sup>39</sup>.

Sulla base dei presupposti di cui alla sentenza appena esaminata, nella decisione in epigrafe la Corte, seppur non riaffronta con rigore argomentativo la questione, ne conserva la tendenza sostenendo la necessarietà dell'intervento normativo statale al fine di mantenere *standard omogenei di «tutela dell'ambiente» e principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia* a fronte del fatto che alle singole amministrazioni regionali - che si volessero attribuire delle potestà autorizzatorie contemplate dalla disciplina impugnata - sfuggirebbe « *il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea*».

Si potrebbe concludere, ribadendo quanto già asserito in apertura, che nella decisione n. 86 la Corte si riconduce ai consueti orientamenti che, considerando le esigenze di unitarietà e di conformità alla normazione europea della gestione di una rete di trasmissione nazionale (finalizzata allo svolgimento di un servizio) in tema di energia *tout court*, hanno affermato che la legge regionale è comunque soggetta al rispetto delle regole tecniche adottate dal legislatore nazionale. È fuor di dubbio che tale deroga al normale riparto di competenze legislative deve trovare giustificazione nell'interesse pubblico da tutelare e nelle sue modalità, le quali devono risultare, proporzionate alle finalità perseguite, affinché non si traducano nella violazione del principio di ragionevolezza, e siano, pertanto, sorrette da forme di raccordo stipulate con la Regione interessata.

In questo senso è utile ribadire che tali conseguenze derivano dall'attività ermeneutica rimessa nelle mani del Giudice delle Leggi e che potrebbero subire ulteriori interpretazioni se considerate nel quadro delle potenzialità inesprese dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, 3° c. Cost. Sempre che si capisca che gli strumenti per allargare l'autonomia regionale dovrebbero mirare quelli che sono i vincoli reali che paralizzano le regioni: che non sono tanto le funzioni amministrative e forse neppure la misura delle risorse finanziarie, quanto i vincoli derivanti dalla

---

*forum di quaderni costituzionali*; R. DICKMANN, *la corte costituzionale attua (ed integra) il titolo v in federalismi.it*; A. MOSCARINI, *titolo v e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della corte costituzionale in federalismi.it*; L. VIOLINI, *i confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny (nota a corte costituzionale n. 303 del 2003) in forum di quaderni costituzionali*; M. DI PAOLA, *sussidiarietà e intese nella riforma del titolo v della costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303 in lexitalia.it*.

38 Per un commento a questa sentenza v. s. agosta, *la corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra stato e regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale) in forum di quaderni costituzionali* e O. CHESSA, *sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a corte costituzionale n. 6 del 2004) in forum di quaderni costituzionali*.

39 Vale solo la pena di ricordare che secondo il ragionamento fatto proprio dal Giudice delle leggi il potere legislativo regionale, nelle materie di competenza residuale e concorrente, in nome del principio di sussidiarietà ex art. 118 cost. viene ad essere attratto nella sfera di disponibilità del legislatore statale, con conseguente recessione del potere regionale, in contrasto con la ratio della riforma del 2001.

prevalenza, spesso asfissiante, della legislazione statale, così come sono interpretati dalla Corte costituzionale. L'insistenza di questa nel coniugare il "criterio della prevalenza" con l'obbligo di "leale collaborazione" sembra potersi ben coniugare con quanto scrive l'art. 116.3, che apre la porta agli accordi tra Stato e regione per accordare ad essa "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

\* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico nell'Università della Calabria