

CONTRIBUTO ALLO STUDIO DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE IN MATERIA DI ENERGIA NELLA COSTITUZIONE

Contribution to the study of regional legislative power on energy in the Constitution

Francesco Bocchini*

ABSTRACT (IT.) Il lavoro si propone di analizzare l'evoluzione della potestà legislativa regionale in materia di energia, partendo dal raffronto della storia dell'energia con la storia della disciplina costituzionale. L'analisi tende anzitutto a valorizzare maggiormente le sentenze della Corte costituzionale favorevoli ad una maggiore autonomia legislativa regionale. Il lavoro si propone, poi, di trarre spunto dalla stessa natura materiale delle fonti di energia, nella sua evoluzione storica, per dimostrare che mentre le fonti di energia del carbone e del petrolio sono intrinsecamente nazionali perché importate dall'estero, le fonti di energia rinnovabili sono intrinsecamente locali e, quindi, regionali. A tale stregua si propone una chiave di lettura del testo costituzionale che valorizzi maggiormente la potestà legislativa regionale in materia di energia.

PAROLE CHIAVI: Potestà legislativa regionale in materia di energia. Principi costituzionali in materia di autonomie locali. Unione europea ed energie rinnovabili. Corte Costituzionale.

ABSTRACT (ENG.) *The work aims to analyze the evolution of regional legislative power in the field of energy, starting from the comparison of the history of energy with the history of constitutional discipline. First of all, the analysis seeks to make greater use of the Constitutional Court's judgments in favour of greater regional legislative autonomy. The work then aims to draw inspiration from the same material nature of energy sources, in its historical evolution, to demonstrate that while coal and oil energy sources are intrinsically national because imported from abroad, renewable energy sources are inherently local and therefore regional. In this way, a key to reading the constitutional text is proposed, which would make greater use of regional legislative power in the field of energy.*

KEYWORDS: *Regional legislative power in the field of energy. Constitutional principles on local self-government. European Union and renewable energy. Constitutional Court.*

SOMMARIO: 1. Presentazione. - 2. - La storia dell'energia come "moneta universale". - 3. La storia della potestà legislativa in materia di energia: a) la potestà legislativa nello Statuto albertino. - 4. *Segue:* b) la potestà legislativa nella Costituzione repubblicana. - 5. *Segue:* c) la potestà legislativa nella riforma costituzionale del 2001: le motivazioni della interpretazione regionalista dell'art. 117 Cost. - 6. Spunti della giurisprudenza costituzionale favorevoli ad un maggiore spazio della potestà legislativa regionale. - 7. Le ragioni sostanziali della evoluzione della interpretazione della disciplina alla luce della storia reale dell'energia. - 8. Conclusioni.

1. Presentazione.

La potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di energia stenta ad affermarsi nella giurisprudenza della Corte costituzionale sia perché si ritiene¹ la materia dell'energia "intrinsecamente nazionale", sia perché essa, molto spesso, concorre con materie, come l'ambiente, che sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia perché la Consulta ha fatto continuo ricorso nella medesima materia al principio di sussidiarietà ascendente². Ciò nonostante, la Consulta³, nei giudizi aventi ad oggetto la materia dell'energia nucleare⁴, ha ritenuto prevalente la materia dell'energia nei confronti della materia dell'ambiente, riconoscendo, così, almeno in astratto, uno spazio prevalente alla potestà legislativa regionale⁵. Il lavoro, partendo dal raffronto della storia dell'energia⁶ nella realtà sociale con la storia della normativa costituzionale, si propone di analizzare, in tale contesto, l'evoluzione della potestà legislativa in materia di energia⁷. Viene, allora, in rilievo l'opinione dottrina⁸

1 A. D'ATENA, *Diritto regionale*⁵, Torino, 2022, 144 il quale osserva che lo spostamento della materia «dalla competenza statale esclusiva alla competenza concorrente» sia il frutto di un autentico errore materiale, dovuto non tanto ad una consapevole decisione politica maturata in sede parlamentare, quanto «all'impiego non sorvegliato dei comandi "taglia" e incolla» del programma di videoscrittura usato».

2 M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994.

3 Corte costituzionale del 27 luglio 2010, n. 278.

4 R. BIFULCO, *L'energia nucleare tra lotta al riscaldamento climatico e responsabilità intergenerazionale*, in *Astrid Rass.*, 9-2010. 1 ss.; L. AMMANATI-M. DE FOCATIIS, *Un nuovo diritto per il nucleare. Una prima lettura del d.lgs. 31/2010*, in www.astrid-online.it; D. AMIRANTE, *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006; R. ARANGIO RUIZ, *Energia nucleare*, in *Noviss. Dig.*, vol. VI, Torino, 1960, 533 ss.; P. LONGO e M.T. SPAGNOLETTI-ZEULI, *Energia nucleare*, in *Noviss. Dig., App.*, vol. III, Torino, 1968, 352 ss.; Q. CAMERLENGO, *Energia nucleare*, in *Dig. disc. Pubbl.*, vol. I agg., Torino, 2000, 249 ss.; G. MANFREDI, *La Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 543 ss.; G. NAPOLITANO, *Il nucleare come fattore di innovazione istituzionale*, in G. NAPOLITANO-A. ZOPPINI, *Annuario di Diritto dell'energia, 2011, Il diritto dell'energia nucleare*, Bologna, 2011, 307 ss.; H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung*, 1979,, trad.it. *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1993; K. SHRADER FRECHETTE- L PERSSON, *Ethical Problems in Radiation Protection*, Stockholm, Swedish Radiation Protection Institute, 2001; V. per i profili di diritto internazionale, E. BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, The United Nations University, Tokio, 1989; P. REYNERS, *Le droit nucléaire confronté au droit de l'environnement: autonomie ou complémentarité?*, in *Rev. québécoise de droit international (hors-série)*, 2007, 49 ss.

5 A. CARIOLA, *Lo statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire (settembre 2017)*, in www.issirfa.cnr.it, 29 settembre 2017, p. 6 il quale ha efficacemente osservato che alle regioni non serve tanto aggiungere nuove competenze materiali a quelle esistenti, ma stabilire "titoli di partecipazione della regione alle decisioni che le coinvolgono e, quindi, prevedere la necessità che le regioni raggiungano intese c.d. "forti" con lo Stato, sino a coordinare le reciproche attività".

6 G. LANDI, voce *Energia elettrica*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1975, 875 ss.; G. ARANGIO RUIZ, voce *Energia*, in *Noviss. dig.*, vol. XI, Torino, 1975, 529 ss.; R. ALBANO, voce *Energia elettrica: profili generali*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XII, Roma, 1990, 875 ss.; M. MARLETTA, voce *Energia (diritto dell'Unione europea)* in *Enc. dir.*, Annali, vol. VIII, Milano, 2015, 393 ss.

7 Sempre attuale è l'insegnamento di A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. AZZARITI, (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2006, 4 ss. L'A. osserva in modo illuminante che il metodo interpretativo ed il costituzionalismo non possano, per un costituzionalista, andare dissociati e che soltanto l'interpretazione costituzionale che sia rispettosa degli enunciati della Costituzione, ancorché sensibile al contesto storico e politico che ci circonda, può dirsi conforme ai principi del «costituzionalismo garantista».

8 V., in particolare, S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in www.federalismi.it, 3-2001, 2 ss. il quale acutamente osserva che le "materie vicine" sono quelle degli "enti pubblici" (ma l'Enel non

secondo la quale la potestà legislativa concorrente in materia di energia dovrebbe consentire alle regioni di avere uno spazio, quanto meno in materia di energie totalmente o parzialmente rinnovabili⁹, senza la “cesoia” della potestà legislativa statale utilizzata di frequente per sterilizzare di fatto, nel diritto vivente¹⁰, la potestà legislativa regionale¹¹.

In tale contesto il lavoro si propone di rafforzare l’orientamento della Corte costituzionale in tema di energia nucleare¹² per trovare un adeguato bilanciamento tra due indirizzi giurisprudenziali, ispirati, l’uno più favorevole all’autonomia legislativa regionale e, l’altro, orientato maggiormente alla potestà legislativa statale¹³.

Il lavoro si propone di analizzare l’evoluzione della potestà legislativa regionale in materia di energia, partendo dal raffronto della storia dell’energia con la storia della

è più tale), quella della “tutela della concorrenza” (che include l’attività dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, non il processo di liberalizzazione aperto dal d.lgs. n. 79 del 1999 e posto sotto il “controllo” dell’Autorità dell’energia elettrica e del gas) e quella dei “livelli essenziali delle prestazioni”, che, però, non riguardano i diritti economici, bensì solo quelli “civili e sociali”. Pertanto l’A. conclude che “non essendo elencata tra le materie riservate alla legislazione statale esclusiva, se non fosse tra le materie di legislazione concorrente, l’energia elettrica sarebbe riconducibile, per esclusione, alla piena competenza legislativa delle regioni”. V., inoltre, M. LUCIANI, *La localizzazione delle centrali elettriche. Problemi giuspubblicistici*, in *Riv. giur. amb.*, 2-1990, 174 ss.; S. MANGIAMELI, *Regioni e disciplina dell’energia*, in *Rapporto 2011-2012 di italiadecide “Il Governo dell’energia”*, Bologna, 2012, 368 ss.

9 La produzione di energia da fonti rinnovabili è inquadrata, dalla prevalente giurisprudenza costituzionale, nell’ambito della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” di cui all’art. 117, comma 3 Cost. (ad es. Corte cost. nn. 189 del 2014, 156 del 2016, 14 del 2018, 106 del 2020). Sulle fonti energetiche rinnovabili, nell’ampia bibliografia v., *ex multis*, E. BRUTI LIBERATI-F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell’energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007; F. CORTESE- F. GIUNTELLA-G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013; G. NAPOLITANO-A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell’energia 2013, Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013; E.A. CARNEVALE-P. CARROZZA-G. CERRINA FERONI-G.F. FERRARI-G. MORBIDELLI, R. ORRÙ (a cura di), *Verso una Politica Energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014; L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, 2011; M.T. RIZZO, *La materia “energia” e la competenza legislativa stato – regioni*, Napoli, 2013; M. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell’energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, 2014; L. NANNIPIERI, *Regioni ed energia rinnovabile: sono (ancora una volta) dichiarate incostituzionali norme regionali che pongono limitazioni alla localizzazione di impianti da fonti rinnovabili, dettate in assenza delle linee guida statali*, in *Riv. Aic*, 00-2010, 2 ss.

10 A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, cit., 190 ss.; ID., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano 2012, 187 ss.; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Annali*, IX, Milano 2015, 391 ss., spec., 466 ss.; G. SORRENTINO, *L’interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006; E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell’Italia repubblicana*, Roma-Bari 2012; A. D’ATENA, *Costituzionalismo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino 2018, 252 ss.; A. ANZON, *Il giudice a quo e la Corte costituzionale tra dottrina dell’interpretazione conforme e dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1998, 1089 ss.; S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Reg.*, 2008, 825 ss. In giurisprudenza v., in particolare, Corte cost. del 11 dicembre 1974, n. 276 che elabora, per la prima volta, nella giurisprudenza costituzionale l’espressione del «diritto vivente» che viene definito, mutuando la formulazione delle ordinanze di rimessione, come «il ‘sistema giurisprudenziale’ formatosi nel difetto di espresse disposizioni».

11 Per una illuminante ed ampia analisi dell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione v. A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 2019, 267 ss.

12 Per una efficiente ricostruzione nel giudizio di costituzionalità della teoria delle norme interposte tra le quali vanno ascritti i principi fondamentali deducibili da leggi statali v. M. SICLARI, *Le <<norme interposte>> nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, 111 ss. il quale osserva che <<l’unico carattere comune delle norme considerabili come interposte è la parametricità o, in altri termini, il valore costituzionale (derivato) inteso nel

disciplina costituzionale. L'analisi tende anzitutto a valorizzare maggiormente le sentenze della Corte costituzionale più orientate in senso federalista. Il lavoro si propone, poi, di trarre spunto dalla stessa natura materiale delle fonti di energia, nella sua evoluzione storica, per dimostrare che mentre le fonti di energia del carbone e del petrolio sono intrinsecamente nazionali perché importate dall'estero, le fonti di energia rinnovabili sono intrinsecamente locali e, quindi, regionali. A tale stregua si propone una chiave di lettura del testo costituzionale che valorizzi maggiormente la potestà legislativa regionale in materia di energia.

Sul piano del metodo, il lavoro si propone, altresì, di dimostrare che, anche nell'interpretazione della disciplina costituzionale, la forma giuridica deve poter corrispondere maggiormente alla sostanza materiale, oggetto della disciplina.

2.- La storia dell'energia come "moneta universale".

L'analisi della potestà legislativa nella materia dell'energia muove non dall'astratta prospettiva normativa¹⁴, ma dall'analisi della materia concreta, oggetto della disciplina giuridica e della sua evoluzione diacronica nel tempo¹⁵.

Tale metodo analitico di empirismo logico consente di partire dall'analisi della storia dell'energia dall'antichità all'unità d'Italia per, poi, esaminare la storia recente della stessa dall'unità d'Italia ad oggi perché quest'ultima storia, come apparirà, si è sviluppata in tre diversi contesti costituzionali.

A) Il primo periodo, che va dall'antichità al 1700, è caratterizzato dalla presenza delle prime energie naturali, rappresentate dal fuoco, dal vento e dalla forza muscolare dell'uomo e degli animali.

Nella mitologia greca il fuoco viene collocato in ambito sacro, quale risorsa energetica degli dei. Esso è "rubato" agli dei da Prometeo per farne dono agli uomini. È interessante osservare che, nella mitologia greca, Prometeo è punito da Zeus per aver "rubato" il fuoco, essendo quest'ultimo energia naturale appartenente a Zeus e, quindi, al pianeta terra. Quindi il mito dell'energia nasce come il mito di un bene naturale e di una ricchezza, che non appartiene agli uomini, ma alla natura. L'uomo è punito quando se ne impossessa come *dominus*, per suo uso e consumo distruttivo.

senso più ristretto di <<trattamento>> ai fini del giudizio di costituzionalità>>.

13 E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2-2018, 2 ss.; G. D. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Reg.*, 4-2017, 634 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Fed. fisc.*, 1-2007, 143 ss.; A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in www.astridonline.it, 2007, 2 ss.; P. CIARLO- M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istit. Fed.*, 1-2008, 268.

14 Sempre attuale è l'insegnamento di A. A. CERVATI, *A proposito dello studio del diritto costituzionale in una prospettiva storica e della comparazione tra ordinamenti giuridici*, in *Dir. rom. attu.*, 2-1999, 14 ss. il quale ha ricordato, in modo efficiente, a più riprese che <<le riforme delle Costituzioni sono una diretta e continua conseguenza del mutamento del cointesto sociale che esprime quell'insieme di valori che fondano gli ordinamenti giuridici>>.

15 R. CHIEPPA, *"Prassi" interpretative di norme nel diritto pubblico (con riguardo alle "prassi" nei rapporti relativi a soggetti od oggetti costituzionalmente rilevanti e alle nomine)*, in *Dir. e soc.*, 2-2016, 163 ss.

Successivamente, nella Roma antica, il fuoco assume una marcata connotazione pubblicistica perché diventa la fiamma perpetua del tempio di Vesta. Quest'ultimo è considerato come una struttura "pubblica", perché dedicata alla conservazione del fuoco, ritenuto una risorsa fondamentale per gli uomini. Naturalmente il fuoco, a sua volta, nell'antichità, era attivato dalla forza muscolare degli "animali" e degli "schiavi".

Per completezza, accanto al fuoco ed all'energia fisica umana ed animale, sin dall'antichità, si pongono immediatamente l'acqua ed il vento. Si comprende, allora, perché l'energia sia stata considerata come l'unica "moneta universale"¹⁶. La ragione è che, sin dall'antichità, il corso della storia è stato, in effetti, caratterizzato da un continuo tentativo di controllare le fonti di energia, allo scopo di convertirle, in calore, luce e movimento a costi più bassi e con efficienza maggiore.

La reperibilità dell'energia, il costo, la facilità d'uso e l'efficienza sono criteri comuni a tutte le civiltà, ma nella scelta delle fonti energetiche si è maggiormente tentato di adottare criteri di utilizzo meno costosi possibili¹⁷. Una volta avviato lo sfruttamento di una fonte di energia, si cercava, poi, di migliorarne la facilità del relativo impiego. I Romani inventavano la ruota idraulica, evoluzione di invenzioni egizie e greche, e nel II secolo d.C. a Barbegal, in Provenza (Francia), sfruttando il vento, fu costruito il più grande complesso di mulini dell'epoca in grado di mettere in moto sedici ruote e le relative macine. Poi, pressato dal bisogno, l'uomo per la difficoltà degli sforzi umani ed animali, inventò le prime "macchine semplici" che sfruttano come fonte di energia il moto rotatorio. Le due macchine semplici più significative furono la ruota del vasaio e la ruota del vettore per il trasporto, diffusi dalla Mesopotamia presumibilmente nel 6000 a.C., anche se i resti noti più antichi risalgono al IV millennio a.C.

Nel Medioevo l'energia non cambia volto. I "calcanti" nel Medioevo mettevano in moto le grandi ruote di legno per muovere le gru dei cantieri, grazie alle quali sono state costruite le cattedrali gotiche. Si diffusero, così, i mulini, anche se la forza degli schiavi era più conveniente (si pensi ai rematori per le navi).

Ma, nel tempo ('400 è500), la carenza della legna e del carbone vegetale causano la prima grande crisi energetica in Europa e spingono l'uomo alla ricerca di una nuova fonte di energia.

B) Il secondo periodo che va, dal '700 all'unità d'Italia, è caratterizzato, infatti, dalla scoperta di nuovi fonti di energia nei giacimenti di carbone fossile e dalla invenzione della macchina a vapore che hanno introdotto la "società industriale". Da questo momento in poi la storia racconta il "*furto perenne di energia*" al pianeta per uno sviluppo industriale, oltre i limiti della sostenibilità.

Il '700 fu, quindi, il "secolo del carbone fossile", che, anche nell'800, svolse un ruolo importante per la produzione dell'energia elettrica, scoperta da Volta nel 1799. E, proprio nella seconda metà del '700, con l'invenzione della macchina a vapore di James Watt (1736-1819), si realizza nella storia dell'energia la grande svolta. Dal 1787 al 1814 c'è uno sfruttamento sistematico delle miniere di carbone fossile, che alimentano la macchina a vapore.

La macchina a vapore usa, infatti, il carbone fossile come combustibile che libera l'energia termica necessaria al funzionamento della macchina. Il carbone fossile diventa, così, il nuovo protagonista della storia dell'energia.

¹⁶ V. SMIL, *Energia e civiltà*, Milano, 2021, 15 ss.

¹⁷ G. PAGNOTTA, *Prometeo e Fukushima, Storia dell'energia dall'antichità ad oggi*, Torino, 2020, 50 ss.

Nel 1769 James Watt adotta, infatti, come unità di misura il “cavallo vapore” per calcolare la potenza del suo motore a vapore nel produrre energia. L'idea funziona e l'innovazione di Watt si rivela un successo commerciale. Le industrie continuano per un po' a preferire le ruote idrauliche, ma alla fine l'invenzione della locomotiva impone la macchina a vapore, che introduce la seconda fase di industrializzazione (1843-1869), trainata da ferrovie, piroscafi e aziende siderurgiche.

Intanto fa la sua apparizione, sulla scena delle fonti dell'energia, l'energia elettrica che è, però, un'energia secondaria, derivata dalle fonti di energia primarie come il carbone fossile.

L'invenzione dell'energia elettrica (Volta, Edison), alla fine del '700, rende più agevole la produzione dei motori, perché consente un più agevole collegamento con le altre parti meccaniche delle macchine, trasmettendo una maggiore forza motrice sia in termini di efficienza, sia in termini di velocità.

L'industria tessile, che nell'800 si era insediata nelle valli prealpine per essere più vicina alle fonti di energia meccanica (i corsi d'acqua), si espande, in tal guisa, nella Pianura Padana una volta effettuata l'elettrificazione del territorio.

Le industrie strategiche (metallurgica, ferroviaria e cantieristica navale) nascono al Nord anche grazie a questa disponibilità energetica (v. le centrali idroelettriche) oltre che per scelte politiche della classe dirigente dell'Italia post-unitaria, in prevalenza, settentrionale. Ma la storia dell'energia manca ancora di un protagonista, il petrolio, che fa la sua prima apparizione in America, nel 1859 in Pennsylvania e, poi, nel Texas, in Oklahoma nella California.

Come il carbone nel Settecento inglese era stato l'elemento fondamentale per l'affermarsi della rivoluzione industriale, così a partire dal secondo o terzo decennio del Novecento, fa la sua apparizione, nel contesto delle fonti di energia, il petrolio come *fonte primaria di energia*, anche se il carbone non è del tutto soppiantato.

Questo periodo volge al termine con l'unità d'Italia. Il carbone lentamente arretra, a differenza del petrolio che diventerà, presto, la fonte determinante nel bilancio energetico dei paesi, con un maggiore livello di industrializzazione.

C) La breve storia dell'energia fino all'unità d'Italia consente, ora, di ricostruire il periodo successivo che va dall'Unità d'Italia ad oggi e che comprende tre contesti storici corrispondenti a tre diverse contesti costituzionali rappresentati dallo Statuto albertino, dalla Costituzione repubblicana e dalla riforma costituzionale del 2001 in tema di energia.

Anche l'Italia, quindi, dopo l'unificazione, entra nella gara energetica (1861), ma per partecipare a questa gara tra i paesi fornitori di carbone fossile occorre il carbone fossile che manca del tutto in Italia. Allora, per competere con gli altri paesi, l'Italia si affida alle centrali idroelettriche delle proprie Alpi perché, come è stato osservato¹⁸, le strette valli alpine si prestavano alla realizzazione di dighe e bacini artificiali da dove fare convergere l'acqua verso le turbine delle centrali. E, così, nel ventennio successivo all'Unità d'Italia, in Piemonte e in Lombardia, si costruiscono dighe e centrali idroelettriche al fine di sostenere lo sviluppo industriale di Torino e Milano e, ben presto all'inizio del '900, l'Italia è al primo posto in Europa per la produzione di energia idroelettrica.

Naturalmente l'industria tessile si colloca nelle valli pre-alpine per essere più vicina alle fonti di energia meccanica costituita dai corsi d'acqua. Ma con l'avvento dell'energia idroelettrica

18 G. PAGNOTTA, *Prometeo e Fukushima, Storia dell'energia dall'antichità ad oggi*, cit., 50 ss.

l'industria tessile si espande nella Pianura Padana a seguito della elettrificazione del territorio. Le industrie siderurgiche nella prima parte del '900 nascono al Nord oltre che per scelte politiche favorevoli al nord Italia anche perché l'energia idroelettrica era nelle Alpi. Ma a ridosso del carbone fossile e dell'energia idroelettrica fa la sua apparizione nella prima metà del '900 anche il petrolio. Il 27 agosto 1859 si realizza la prima penetrazione di un pozzo petrolifero a Titusville, in Pennsylvania che diventa, però, l'oro nero solo quando nel 1886 sono inventati il motore a scoppio e l'automobile.

Con la società dell'automobile il petrolio conquista la "sovranità" tra le fonti primarie di energia e quella che era stata la "corsa" al carbone, diventa la "corsa" al petrolio, con le sue guerre anche fredde. Ma con ciò siamo già entrati in un nuovo periodo della storia dell'energia, perché, all'esito della seconda Guerra Mondiale, entra in vigore, dopo il ventennio fascista, la Costituzione repubblicana.

Nell'ordinamento repubblicano, nuove forme di energia totalmente (eoliche, solari, geotermiche) o parzialmente rinnovabili (nucleare) fanno la loro prima apparizione.

La "scoperta delle fonti di energia rinnovabili" avviene perché finalmente l'uomo "ricorda" che, nella storia dell'energia, le fonti dell'energia erano, ancor prima del carbone fossile e del petrolio, il sole, il vento, l'acqua, il calore geologico etc., ovvero, tutte le energie non fossili, ma rinnovabili¹⁹!

Oggi le fonti di energia rinnovabili sono in aumento secondo il Piano nazionale integrato dell'energia e del clima (PNIEC) del giugno 2003 che stima al 2030 un aumento delle fonti rinnovabili rispettivamente: a) per la fonte geotermica da 817 a 1000; b) per la fonte eolica da 11290 a 28140; c) per l'energia solare da 22594 a 79921 (MW).

In conclusione, più di un terzo dell'energia elettrica, oggi, in Italia, è costituita dalle fonti rinnovabili, rappresentate, anzitutto, dall'idroelettrico e, poi, dall'energia fotovoltaica, dalle bioenergie, da energie eoliche e, infine, geotermiche. Nel contesto dell'Europa²⁰ l'Italia è il terzo produttore di energie rinnovabili.

19 Nel 2017 la domanda di energia in Italia è stata pari a 320,5 miliardi di kWh (cfr. fonte Terna). La conversione in energia elettrica avviene partendo da una fonte primaria di energia fossile o rinnovabile e sfruttando i combustibili fossili (gas naturale, petrolio, carbone) che sono bruciati nelle centrali di produzione con produzione a vapore ad elevata temperatura e pressione. Dal canto suo, il vapore si espande mentre una turbina collegata ad un alimentatore trasforma l'energia meccanica in elettrica. A sua volta, l'88% del gas naturale e del carbone è importato dall'estero (Algeria, Libia, Russia per il gas e Stati Uniti, Sud Africa, Australia, Indonesia e Colombia per il carbone). La rimanente parte dell'energia elettrica è prodotta utilizzando fonti di energia rinnovabili (fonte solare, fonte geotermica, fonte idroelettrica, fonte eolica). Secondo la Terna (2007) la potenza complessiva introdotta nel nostro paese sopra il tetto del fabbisogno nazionale arriva a 217.100 MW, ma non tutta la potenza prodotta è disponibile costantemente. Nel 2017 circa l'88% della domanda di energia in Italia pari a 320 miliardi di kWh è stata soddisfatta dalla produzione nazionale, mentre la restante parte della domanda è soddisfatta da energia elettrica acquistata direttamente dall'estero (Francia, Svizzera, Slovenia). Quindi sommando le fonti di energia fossili all'energia elettrica entrambe acquistate dall'estero (88% di gas naturale, petrolio, carbone e energia elettrica) pari al 12% appare evidente la dipendenza dall'estero. All'interno della produzione nazionale termoelettrica i combustibili maggiormente utilizzati sono gas e carbone, mentre va diminuendo l'utilizzazione del petrolio.

20 Per una efficiente ricostruzione del funzionamento nei meccanismi di attuazione e di esecuzione del diritto europeo da parte delle regioni v. G. DI COSIMO, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *www.federalismi.it*, 3-2001, 4.

3.- La storia della potestà legislativa in materia di energia: a) la potestà legislativa nello Statuto albertino.

È importante, ora, confrontare la ricordata storia dell'energia con la storia della potestà legislativa nella materia dell'energia nella Costituzione italiana²¹.

È possibile, allora, dividere questa storia in tre periodi rappresentati dallo Statuto Albertino, poi, dalla Costituzione repubblicana e, infine, dalla riforma costituzionale del 2001²².

In *capite listae* sembra corretto ricordare che la storia dell'energia, in correlazione con la storia della disciplina costituzionale, comprende, nel tempo, tra la seconda metà dell'ottocento e la prima metà del novecento, il "secolo del carbone fossile e del petrolio", come fonti primarie di energia per la produzione dell'energia elettrica e, successivamente, dopo il 2000, il secolo delle energie rinnovabili (energia idroelettrica, energia eolica, energia solare, energia geotermica) fino ai nostri giorni caratterizzati dal forte impegno dell'Unione Europea²³ a favore della decarbonizzazione, della transizione energetica e delle energie rinnovabili, nella prospettiva di uno sviluppo più sostenibile²⁴.

21 M. DOGLIANI, *Neo costituzionalismo: un'altra rinascita del diritto naturale? Alla ricerca di un ponte tra neo costituzionalismo e positivismo metodologico*, in *Costituzionalismo.it*, 2-2010, 13 ss. il quale efficientemente osserva che i principi supremi della Costituzione -anche, al di là del loro dato positivo- vadano osservati come massime che un essere razionale può concepire come leggi pratiche universali indipendenti dal comando del legislatore.

22 G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 767 vi è sostanziale concordia in dottrina sulla conclusione che l'attuale fisionomia assunta dalle fonti repubblicane sia, innanzitutto, il frutto della crisi dell'idea che le medesime possano essere considerate qualcosa di autonomo e autosufficiente, tali appunto da costituire un "sistema". Tale "disarticolazione" è stata ricondotta a molteplici fattori, dalla posizione assunta dalle fonti delle autonomie territoriali, specie dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001¹¹, all'erompere delle fonti esterne, in particolare quelle europee (v., *ex multis*, cfr. F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1996, 76 ss.), e, più in generale, ai processi legati alla globalizzazione e all'influenza di questi ultimi sui meccanismi di produzione normativa (A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, 2008, 8 ss.) Nello stesso senso è andata anche la riflessione di chi, come Franco Modugno, muovendo dalla distinzione tra l'insieme delle norme sulla normatività e sulla produzione giuridica, da un lato, e le norme sugli istituti giuridici, dall'altro, ha proposto di superare il cortocircuito derivante dall'«impossibilità di costruire un vero e proprio sistema delle fonti» (l'insieme di cui si è detto) attraverso l'individuazione di «un sistema delle norme vigenti, in quanto soggetto a regole di formazione – nella specie rappresentate, con formula volutamente sintetica e comprensiva, dalla consuetudine costituzionale – e regole di trasformazione – ... rappresentate dall'apporto di e dalle relazioni con altri ordinamenti normativi – » (F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, 7). Un «sistema delle norme», quindi, che, secondo questa prospettiva, «non è, in tal modo, affatto condizionato da un impossibile sistema "chiuso" delle fonti».

23 Si ricordano le direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE relative all'adozione di norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e il gas; la direttiva 2009/28/CE relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; le direttive 2009/72CE e 2009/73CE in cui viene disciplinata l'organizzazione ed il funzionamento della rete di trasporto dell'energia e 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. In giurisprudenza cfr., *ex multis*, Corte costituzionale del 3 aprile 2023, n. 58; Corte costituzionale del 24 marzo 2023, n. 50; Corte costituzionale del 10 maggio 2022, n. 117; Corte costituzionale del 22 dicembre 2022, n. 265; Corte costituzionale del 7 dicembre 2021, n. 239; Corte costituzionale del 1 aprile 2014, n. 64; Corte costituzionale del 11 ottobre 2012, n. 224; Corte costituzionale del 15 giugno 2011, n. 192; Corte costituzionale del 1 aprile 2010, n. 124.

24 R. MICCU', *Lineamenti di diritto europeo dell'energia*, Torino, 2020 il quale efficientemente osserva che la tematica dell'energia è notoriamente oggetto di una regolazione multilivello, che parte dai livelli internazionale e sovranazionale, per poi concretarsi nelle norme specifiche dei singoli stati e delle realtà sub-statali. A livello

Tanto premesso il periodo che va dall'Unità d'Italia alla Costituzione repubblicana del 1948 è caratterizzato dalla vigenza dello Statuto Albertino che non prevede una norma in materia di energia a favore dello Stato, ma si limita a prevedere all'art. 29 che la proprietà privata è sacra e inviolabile²⁵.

Lo Stato liberale, quindi, esercita una potestà legislativa esclusiva e, nell'esercizio della stessa, riconosce come inviolabili tutte le proprietà, non esclusa quella dell'energia. Manca, nel periodo, una normativa statale che imponga ai monopoli privati, formatisi all'ombra dello Statuto Albertino, di cedere nell'interesse generale le centrali idroelettriche allo Stato.

Con l'avvento dello Stato fascista, però, lo Stato fa valere, nei confronti dei monopoli privati, la propria forza politica e, quindi, i privati possono, solo a titolo di concessione, gestire i monopoli energetici.

Come ricorda efficientemente Giuseppe Guarino²⁶, al quale si deve, tra l'altro, il primo tentativo di costruire un diritto dell'energia unitario, lo Stato sabauda, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva, emana, almeno, tre normative fondamentali in tema di energia.

La prima normativa è rappresentata dal regio decreto 29/07/1927 n. 1443 (c.d. legge mineraria) che attribuisce la proprietà del sottosuolo al demanio dello Stato e prevede che qualunque attività petrolifera sia soggetta ad autorizzazione o concessione.

La legge mineraria nasce dallo scandalo Sinclair, dal nome della compagnia petrolifera americana con la quale lo Stato italiano aveva stipulato un accordo, in forza del quale il Ministero per l'economia riconosceva alla Sinclair la concessione per svolgere ricerche petrolifere in Emilia-Romagna ed in Sicilia per complessivi 40.000 km quadrati. Le due parti avrebbero costituito una società nella quale solo il 40% del capitale sociale sarebbe stato di proprietà dello Stato italiano, mentre le spese sarebbero state sostenute dalla società Sinclair e solo il 25% degli utili sarebbe spettato allo Stato italiano. L'accordo fu giudicato dannoso per la nazione perché sia il capitale che l'utile dello Stato erano in minoranza. Lo scandalo fu denunciato da Giacomo Matteotti e Luigi Sturzo. Dopo lo scandalo Sinclair, su proposta di Luigi Sturzo, il Governo italiano, con r.d.l. del 3 aprile 1926 n. 746, ordinò la costituzione dell'AGIP (Azienda generale italiana petroli) per lo svolgimento di ogni attività relativa all'industria ed al commercio dei prodotti petroliferi. Il capitale sociale della nuova società per azioni era per il 60% del Ministero del tesoro, per il 20% dell'INA (Istituto nazionale dell'assicurazione) e, infine, il 20% delle assicurazioni sociali.

La seconda normativa è contenuta nell'articolo 624 c.p. che configura la fattispecie del "furto di energia elettrica" a danno delle imprese produttrici, concessionarie dello stato. Le gerarchie in materia di energia sono evidenti: lo Stato al vertice, la concessione al secondo livello, i cittadini e consumatori alla base come "figli delle tenebre".

La terza normativa è rappresentata dall'articolo 814 c.c. secondo il quale le energie naturali che hanno valore economico "sono" beni mobili.

europeo, le basi giuridiche originariamente incerte e incomplete nel diritto dei trattati comunitari non hanno impedito, osserva l'autore, che nel corso degli anni le misure di costruzione del mercato comune/interno/unico, adottate prima dalle Comunità e, poi, dall'Unione europea, aumentassero gradualmente di numero e di intensità.

25 L'articolo 29 Statuto albertino recita: "Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi".

26 G. GUARINO, "Scritti di diritto pubblico dell'economia e diritto dell'energia", Milano, 1962, 221 ss.

In conclusione nel ventennio il carbone era esiguo e di qualità scadente, onde occorre importare il petrolio dall'estero a prezzi elevati che gravavano notevolmente sull'economia nazionale e limitavano lo sviluppo industriale.

Dal canto loro le centrali idroelettriche sono esigue e concentrate, soprattutto, nel Nord del paese, onde non potevano soddisfare il fabbisogno nazionale di energia. Pertanto il legislatore prevede, per la prima volta, la "proprietà pubblica" delle fonti di energia italiane (AGIP), per una possibile "autarchia energetica". Lo Stato italiano affida, poi, ai privati ogni attività nel settore, attraverso un regime di concessioni e/o autorizzazioni, all'ombra del quale i monopoli privati dell'energia, destinatari delle concessioni, fanno i "loro affari".

4.- Segue: b) la potestà legislativa nella Costituzione repubblicana.

Come lo Statuto albertino, anche il testo originario della Costituzione repubblicana, approvato il 22 dicembre 1947 ed entrato in vigore il 1 gennaio 1948, riconosce allo Stato la potestà legislativa esclusiva²⁷ in materia di energia, perché prevede, nell'art. 43 Cost., che è l'unica norma che disciplina l'energia nella Costituzione repubblicana, che, ai fini di utilità generale, la legge dello Stato può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti "determinate imprese che si riferiscano a fonti di energia e abbiano carattere di preminente di interesse generale.

L'art. 43 Cost. prevede la c.d. riserva di impresa, che si concreta, secondo la classica definizione gianniniana, «in una statuizione che riconosce solo ad un soggetto, o a soggetti qualificati, la titolarità del diritto d'impresa in ordine ad un determinato oggetto. Nessun altro soggetto dell'ordinamento può essere titolare di diritto d'impresa in ordine all'oggetto riservato». La norma costituzionale pone l'accento sulla disciplina delle attività imprenditoriali connesse alle fonti di energia, attribuendo la riserva allo Stato o ad enti privati o a comunità di lavoratori ogniqualevolta ricorra un presupposto fondante rappresentato dal preminente interesse generale²⁸.

A sua volta, l'articolo 117, nel testo originario della Costituzione del 1948, conteneva un mero elenco di materie di competenza della potestà legislativa delle regioni, seppur nel

²⁷ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1985.

²⁸ M. GIAMPIERETTI, *Commento art. 43 Cost.*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN-S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), in *Commentario breve alla Costituzione*², Padova, 2008, 447 ss. osserva efficacemente che l'art. 43 Cost. appare fare riferimento al fenomeno della pubblicizzazione o della collettivizzazione delle imprese che comprende tutti i trasferimenti coattivi e non coattivi della proprietà o della gestione economica delle imprese a favore di un ente pubblico o di una collettività., V, altresì, A. PREDIERI, voce *Collettivizzazione*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 393 ss. La pubblicizzazione, così delineata, spinge la dottrina (S. CASSESE, *Legge di riserva e art. 43 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 6-1960, 1332 ss.) ad osservare che la legge possa escludere la legittimazione ad esercitare determinate attività con l'istituzione di una riserva originaria consistente nella creazione di un monopolio legale pubblico in un certo settore o in una parte di esso o attraverso un vero e proprio trasferimento delle imprese già operanti mediante espropriazione indennizzata. Sul punto, v., altresì, S. FOIS, *Riserva originaria e riserva di legge nei principi economici della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1960, 476 ss.; F. GALGANO, *Commento Artt. 41-44 Rapporti economici*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1982, 1 ss. Questa impostazione ha consentito di porre l'art. 43 Cost. in diretto contatto con gli artt. 41 e 42 Cost. ovvero con lo statuto costituzionale dell'impresa, da un lato, e con quello della proprietà, dall'altro (A. LUCARELLI, *Commento Artt. 43 Cost.*, in R. BIFULCO- A. CELOTTO- M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 884 ss.).

rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato²⁹. La materia dell'energia si collocava al di fuori di tale elencazione, con la conseguenza che solo il Parlamento nazionale poteva legittimamente legiferare in materia di energia. Secondo la giurisprudenza costituzionale, pertanto, le regioni potevano esercitare la potestà legislativa unicamente nei "settori connessi" alla materia dell'energia previsti dall'art. 117 Cost., come il settore della sanità, dell'urbanistico, dei lavori pubblici di interesse regionale, delle acque minerali, delle torbiere e dell'agricoltura.

L'energia nel testo originario della Costituzione, non essendo menzionata nell'elenco delle materie previsto dall'art. 117 Cost., non si configurava come materia a sé stante, ma piuttosto come settore caratterizzato da un fascio di attribuzioni riconducibili ad una pluralità di materie³⁰.

Ciò comportò un endemico conflitto di competenze tra Stato e regioni devoluto alla Corte costituzionale³¹, chiamata a definire le rispettive sfere di competenza nei casi di connessione fra il settore dell'energia e altri settori "connessi" all'energia come per es. i settori degli enti pubblici, della tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni³². Ma, come osservò la giurisprudenza costituzionale³³, applicando la norma dell'art. 43 della Cost., già prima della riforma del Titolo V Cost., vi era una compresenza nella medesima materia di profili di interesse regionale in forza del collegamento funzionale tra l'energia ed alcune materie "vicine" rimesse alla competenza concorrente delle regioni. Ciò comportava che le regioni potevano esercitare la competenza legislativa per la cura dell'interesse energetico in relazione ad interessi settoriali connessi alla cura dell'interesse energetico nazionale³⁴.

E' interessante l'esame delle sentenze più significative della Consulta pronunziate nel vigore della Carta, nel suo testo originario.

Nella sentenza n. 483 del 1991 la Corte costituzionale rileva che non tutti gli aspetti dell'energia fuoriescono dalla potestà legislativa regionale in quanto "pur in presenza di tali indubitabili esigenze unitarie, va anche considerato che il settore dell'energia incide su altri

29 L. ANTONINI, *Commento Art. 117 Cost.*, in R. BIFULCO- A. CELOTTO- M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2228 ss.

30 S. BARTOLE, *Commento all'art. 117 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 102 ss; L. MEZZETTI, *Energia e ambiente*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, 1020; A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, 119 ss.

31 Per una illuminante ricostruzione del regionalismo duale v. A. CERRI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra Stato e regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linea di tendenza e problemi aperti*, in *Regioni*, 1-2, 1987, 30 ss; ID., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 389 ss.

32 S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, cit., 3.

33 Corte costituzionale del 31 gennaio 1991, n. 37; Corte costituzionale del 27 dicembre 1991, n. 483; Corte costituzionale del 26 febbraio 1990, n. 85; Corte costituzionale del 10 marzo 1988, n. 830; Corte costituzionale del 21 luglio 1988, n. 830; Corte costituzionale del 30 settembre 1987, n. 304; Corte costituzionale del 7 marzo 1964, n. 13.

34 S. MANGIAMELI, *Regioni e disciplina dell'energia*, in *Rapporto 2011-2012 di Italia decide "Il Governo dell'energia"*, cit., 369 ss. osserva che le regioni ricevono una prima apertura dalla legislazione statale, in particolare, dalla legge n. 10/1991, che prevedeva i Piani regionali, ai quali era attribuita la funzione di individuare i "bacini che in relazione alle caratteristiche, alle dimensioni, alle esigenze di utenza, alla disponibilità di fonti rinnovabili di energia, al risparmio energetico realizzabile e alla preesistenza di altri vettori energetici, costituiscono le aree più idonee ai fini della fattibilità degli interventi di uso razionale dell'energia e di utilizzo delle fonti rinnovabili di energia".

diversi settori sociali ed economici, di sviluppo produttivo e di benessere in genere, alcuni dei quali ricompresi nella sfera di competenza delle regioni o delle province autonome in relazione alle materie di loro spettanza. In presenza di siffatta realtà si manifesta l'esigenza di un coordinamento procedimentale dei diversi enti pubblici di livello costituzionale titolari di proprie attribuzioni, da attuarsi mediante forme idonee a salvaguardare gli interessi pubblici non omogenei affidati alla cura dei vari enti pubblici nel rispetto del diverso grado di autonomia di ciascuno di essi, secondo il principio, più volte affermato da questa Corte, della leale collaborazione tra Stato e soggetti delle autonomie³⁵. Ed è alla luce di tali principi che deve essere affrontato l'esame delle specifiche questioni”.

Facendo leva su questa giurisprudenza costituzionale ed esercitando le competenze loro intestate nelle summenzionate “materie connesse” (sanità, etc.), le Regioni a statuto ordinario hanno potuto intraprendere, nel tempo, un «percorso di avvicinamento» per l’acquisizione di attribuzioni legislative in materia di energia, pur caratterizzato da frequenti ostacoli frapposti dal legislatore statale³⁶.

³⁵ Per una efficiente ricostruzione della dimensione garantistica e della dimensione collaborativa come coordinate fondamentali attuative del principio autonomistico e personalistico v. E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e regioni*, in *Riv. Aic*, 3-2019, 194 ss.

³⁶ Corte costituzionale del 7 marzo 1964, n. 13 ha affermato la sussistenza nel settore energetico di vitali interessi della collettività rappresentando il medesimo settore “uno dei più essenziali settori economici del Paese, la cui influenza su tutta la vita nazionale, anche al di là degli aspetti economici, non ha bisogno di essere dimostrata”. Infatti la Corte nella sentenza n. 13 del 1964 ha riconosciuto come “il settore elettrico costituisca una componente essenziale di tutto lo sviluppo economico del Paese e uno strumento al servizio di vitali interessi della collettività”. E ciò basta per la Corte “per significare che la legge statale, che è venuta a regolare questo settore con norme improntate allo scopo di promuoverne lo sviluppo, non può non essere considerata come manifestazione di quel superiore interesse dello Stato, che gli Statuti regionali in esame hanno espressamente fatto salvo, imponendo come limite il rispetto dell’interesse nazionale”. Tuttavia la Consulta, pur ritenendo l’energia materia oggetto di imprescindibile ed esclusiva considerazione statale e, quindi, bisognevole di una disciplina di carattere unitario, non ha tuttavia mancato di sottolineare, anche nel quadro istituzionale precedente la riforma del Titolo V Cost., la compresenza nella materia stessa di profili di interesse regionale, emergenti in virtù del collegamento funzionale tra l’energia e alcune materie (già sopra indicate) rimesse alla competenza concorrente delle Regioni. V., in particolare, V. CRISAFULLI, *Legge di nazionalizzazione, decreti delegati di trasferimento e ricorsi regionali*, in *Giur. cost.*, 1964, 118 ss. Successivamente la Consulta nella sentenza n. 483 del 1991 ha attribuito alla legge statale per l’attuazione del Piano energetico nazionale una vera e propria funzione «diretta a realizzare un preminente interesse nazionale, di carattere generale, non suscettibile di frazionamento a livello locale, nel presupposto della rispondenza del risparmio energetico ad esigenze unitarie dell’economia del Paese». Tuttavia la sussistenza di tali esigenze non impedisce bensì richiede anche la considerazione che «il settore dell’energia incide su altri diversi settori sociali ed economici, di sviluppo produttivo e di benessere in genere, alcuni dei quali ricompresi nella sfera di competenza delle regioni o delle province autonome in relazione alle materie di loro spettanza». A fonte di questa realtà la Corte costituzionale ha sostanzialmente ammesso che non tutti gli aspetti dell’energia fuoriescono dalla sfera di competenza regionale, impone, secondo la Corte stessa, «un coordinamento procedimentale dei diversi enti pubblici di livello costituzionale titolari di proprie attribuzioni, da attuarsi mediante forme idonee a salvaguardare gli interessi pubblici non omogenei affidati alla cura dei vari enti pubblici nel rispetto del diverso grado di autonomia di ciascuno di essi, secondo il principio [...] della leale collaborazione tra Stato e soggetti delle autonomie». V., in dottrina, per una efficiente ricostruzione del principio di leale collaborazione A. CERRI, *Il principio di leale collaborazione ed il mancato accordo*, in *For., it.*, 1-2012, 2939 ss. In giurisprudenza v. Corte costituzionale del 24 febbraio 2017, n. 39; Corte costituzionale 11 febbraio 2016, n. 21; Corte costituzionale 14 gennaio 2016, n. 1; Corte costituzionale del 10 giugno 2016, n. 131; Corte costituzionale del 24 giugno 2016, n. 154; Corte costituzionale del 25 novembre 2016, n. 249; Corte costituzionale 13 marzo 2014, n. 44; Corte costituzionale del 9 maggio 2014, n. 119; Corte costituzionale del 5 giugno 2013, n. 117; Corte costituzionale del 9 luglio 2013, n.

La giurisprudenza costituzionale ricordata sui rapporti Stato-Regioni nel settore energetico trova, poi, eco anche nella legislazione del periodo³⁷.

La prima apertura significativa alle regioni si ha con la legge n. 10 del 1991, che prevede i Piani regionali energetici, ai quali era demandata l'individuazione dei "bacini, che in relazione alle caratteristiche, alle dimensioni, alle esigenze di utenza, alla disponibilità di fonti rinnovabili di energia, al risparmio energetico realizzabile e alla preesistenza di altri fattori energetici, costituiscono le aree più idonee ai fini della fattibilità degli interventi di uso razionale dell'energia e di utilizzo delle fonti rinnovabili di energia".

Ma il vero percorso di avvicinamento delle regioni all'area della regolazione dell'energia inizia con l'emanazione della legge Bassanini, n. 59 del 1997 ed il conseguente decreto legislativo di attuazione, n. 112 del 1998. Questa legislazione inizia a "sdoganare" le funzioni amministrative delle regioni, sino ad allora, "congelate" o "assorbite" dall'attività amministrativa centrale dei Ministeri³⁸. Tra le materie "sdoganate" dalla legislazione Bassanini vi è anche l'energia, le cui funzioni amministrative, in passato, esclusivamente di competenza statale, vengono "conferite" alle regioni, nel rispetto dei principi fondamentali.

In particolare l'art. 28 del decreto legislativo n. 112 del 1998 prevede, per la prima volta, che la disciplina in materia di "ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia" è riservata allo Stato, specificando i compiti amministrativi spettanti allo Stato, mentre l'articolo 29 del medesimo decreto prevede il conferimento delle funzioni amministrative in materia di energia alle regioni, ma in via residuale rispetto a quelle positivamente individuate dall'art. 28³⁹.

5.- Segue: c) la potestà legislativa nella riforma costituzionale del 2001: le motivazioni della interpretazione regionalista dell'art. 117 Cost.

Con la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione nel 2001 è introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 la potestà legislativa concorrente di Stato e regioni in materia di energia⁴⁰. L'art. 117, comma 3, Cost. recita, infatti, che sono materie di legislazione

182; Corte costituzionale 24 luglio 2009, n. 237; Corte costituzionale 23 maggio 2008, n. 168; Corte costituzionale del 14 ottobre 2005, n. 383.

37 Per una efficiente analisi della dimensione amministrativa delle regioni nei lavori della Commissione per le riforme costituzionali v. E. GIANFRANCESCO, *L'amministrazione regionale nei lavori delle Commissioni per le riforme costituzionali*, in *Le Reg.*, 5-2013, 692 ss.

38 L. ANTONINI, *Commento Art. 117 Cost.*, cit., 2227 ss.

39 Per una illuminante analisi della politicità delle regioni nel sistema delle autonomie v. F. PIZZOLATO, *La politicità della Regione nel sistema delle autonomie*, in C. BUZZACCHI- A. MORELLI-F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano 2016, 113 ss.

40 In generale, sulla riforma del Titolo V, Parte seconda Cost., v., *ex multis*, A. CERRI, *Alla ricerca dei ragionevoli principi della riforma regionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 211; F. MODUGNO-A. CELOTTO-M. RUOTOLO, *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2008)*, Torino, 2008; 3 S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempo di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *www.federalismi.it*, 17-2012, 8 ss.; F. POLITI, *La ripartizione della potestà legislativa fra Stato e Regioni*. in F.P. TRASCI (a cura di), *Il diritto privato regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, Napoli, 2007, 55 ss.; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.*, 1-2001, 163 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003; S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, 2005; P. CARETTI,

concorrente quelle materie relative alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato"⁴¹.

In concreto, sulla base del testo costituzionale, la potestà legislativa in materia di energia spetta alle regioni⁴² che, però, devono rispettare i principi fondamentali della materia riservati alla legislazione statale⁴³.

È interessante capire come nasce la previsione di questa potestà legislativa regionale, posto che è vano ricercare nei lavori preparatori approfondimenti sulle ragioni di questa opzione costituzionale. La stessa previsione della norma costituzionale, del resto, è copiata

Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione, Torino, 2003; P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004; A. CELOTTO- A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²*, Torino, 2003, 177 ss.; F. CUOCOLO, *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del titolo V, Parte seconda, Costituzione*, in *Quad. reg.*, 3-2003, 721 ss.; T. GROPPi-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²*, Torino, 2003; V. PEPE, *La sussidiarietà nella comparazione giuridica. L'esperienza francese*, Napoli, 2002, 229 ss.; C. PETTERUTI, *Diritto dell'ambiente e dell'energia*, Napoli, 2020, 171.

41 Nella vasta letteratura v., *ex multiis*, V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce sé stessa*, in *Riv. AIC*, 1-2013, 1 ss.; F. PIZZOLATO, *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in *Pol. Dir.*, 3-2006, 385 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Reg.*, 5-2006; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Reg.*, 4-2001, 627 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale³*, cit., 146 ss. M. CARLI, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Le Reg.*, 6-2002, 1362 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in www.federalismi.it, 12-2003, 5 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. 3-2001*, in www.rivistaaic.it, 2002; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it; 2003; 2 ss.; L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Reg.*, 1996, pp. 609; F. PIZZETI, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Le Reg.*, 2-1995, 225 ss.; C. PINELLI, *I progetti di revisione del titolo V della Costituzione e il 'federalismo d'esecuzione'*, in *Le Reg.*, 1996, 215; G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Reg.*, 1995, 641; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1-2001, 13 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.* 6-2001, 1247 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a Corte Cost. sent. n. 6, 2004)*, in *Le Reg.*, 4-2004, 941 ss.; R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art.117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in www.forumcostituzionale.it, 2003, 2 ss.; M. RUOTOLO, *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2011, 114 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009; S. GAMBINO, *Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica, fra riforme costituzionali e sussidiarietà*, in *Le Ist. Fed.*, 3-4-2009, 471 ss.

42 B. CARAVITA, *Taking Constitution seriously*". *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2003, 3 ss. il quale correttamente osserva che "il legislatore costituzionale intendeva riferirsi al "governo dell'energia "quale settore complessivo e onnicomprensivo; e parlando di "nazionale" intendeva specificamente fare riferimento alla necessità e opportunità di coinvolgere le Regioni nel processo di attuazione delle politiche nazionali dell'energia. Allo Stato, nel suo racconto con l'UE, le scelte strategiche (i "principi"), alle Regioni, nel loro racconto con lo Stato, l'attuazione"; A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia "energia"*, in D. FLORENZANO-S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e regioni*, Trento, 2009, 7 ss.; J. DI GESU', *Il riparto di competenze tra Stato e*

alla lettera dalla legislazione Bassanini, senza approfondimento alcuno. In particolare la c.d. Bicamerale (Commissione parlamentare per le riforme costituzionali) presentava il 30 giugno 1997, alla Presidenza della Camera dei deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica, il Progetto di legge costituzionale che all'art. 59 recitava: "Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento alla (...) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Il testo, quindi, senza particolari approfondimenti, fu copiato nel 2001 dalla riforma Bassanini, con la sola aggiunta dell'espressione "nazionale" al termine distribuzione. Come è noto, la Bicamerale non riuscì ad approvare la riforma, che fu, invece, ripresentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, già Presidente della Bicamerale, On. Massimo D'Alema il 18 maggio 1999 sotto la rubrica "Ordinamento federale della Repubblica". Questo Progetto all'art. 5 recitava: "Spetta allo Stato determinare con legge la disciplina generale relativa a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Quindi, in questo testo, si parla non più di potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma solo del potere dello Stato di dettare con legge la "disciplina generale" dell'energia. Implicitamente la disciplina di dettaglio si poteva intendere assegnata alle regioni. Comunque la Commissione Affari costituzionali della Camera, in sede referente, iniziò l'esame del progetto nella seduta del 14 aprile 1999. L'11 novembre 1999 la Camera concluse l'esame del progetto che fu trasmesso all'Assemblea che, nella seduta del 20 settembre 2000, presentò, senza particolari approfondimenti, per l'approvazione un testo unificato corrispondente al testo attuale. La legislazione concorrente fu, quindi, per la prima volta introdotta in questo testo unificato previsto dall'Assemblea "non proposto né dalla Commissione", né dalla Bicamerale che non prevedeva la competenza ripartita-concorrente di Stato-regioni nella materia dell'energia, ma la sola competenza dello Stato.

Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria, in *Italian Papers of Federalism*, 2-2020, 4 ss.; E. DI SALVATORE, *La materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (Gennaio-Maggio 2010)*, in www.rivistaaic.it, 00-2010, 1 ss.; C. PELLEGRINO, *La materia energia quale esempio paradigmatico del controverso rapporto tra Stato e Regioni*, in www.federalismi.it, 19-2017, 9 ss.; E. SCIARRA, *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*, in www.apertacontrada.it, 2 agosto 2017, 5 ss.

43 Sulla questione se l'interesse nazionale possa ancora essere un limite generale delle attribuzioni regionali, se sia destinato ad incidere, non sulla competenza, ma sui singoli atti d'esercizio della stessa v., *ex multiis*, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, 139 ss. Per la tesi dell'interesse nazionale, v. M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, 194 ss.; in senso contrario v. A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 121 ss.; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, 2001, 1213 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 5-2001, 194 ss.; P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Foro it.*, 5-2001, 199 ss., 202. B. CARAVITA, *Taking Constitution seriously*". *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2003, 3 ss. il quale correttamente osserva che "il legislatore costituzionale intendeva riferirsi al "governo dell'energia" quale settore complessivo e onnicomprensivo; e parlando di "nazionale" intendeva specificamente fare riferimento alla necessità e opportunità di coinvolgere le Regioni nel processo di attuazione delle politiche nazionali dell'energia. Allo Stato, nel suo raccordo con l'UE, le scelte strategiche (i "principi"), alle Regioni, nel loro raccordo con lo Stato, l'attuazione"; E. DI SALVATORE, *Lo Stato e le Regioni nel groviglio della politica energetica nazionale*, in *Giur. cost.*, 6-2009, 5047 ss.

Nel prevedere la legislazione concorrente, il testo attuale della Costituzione prevede un solo criterio necessario di ripartizione delle competenze di Stato e regioni, lì dove afferma che la potestà legislativa spetta alle regioni, ma nel rispetto “dei principi fondamentali”. Il compito di individuare quali siano i principi fondamentali in materia di energia e quali siano le norme di dettaglio viene, quindi, lasciato agli interpreti e, in modo particolare, alla Consulta.

Soccorre, in qualche modo, la legislazione Bassanini (fine anni '90) coeva all'entrata in vigore della riforma costituzionale. Il d.lgs. n. 112 del 1998 agli artt. 29 e 30 presenta il quadro delle funzioni in materia di energia ripartite tra Stato e regioni, nel senso che sono individuate le sole funzioni amministrative in materia di energia il cui esercizio spetti allo Stato, laddove tutte le funzioni non nominate nell'art. 29 cit. spettano alle regioni. Ma si rifletta che nella riforma Bassanini le funzioni amministrative in materia di energia conferite alle regioni non erano completate da una correlata potestà legislativa, perché l'art. 2 della legge n. 59 del 1997 prevedeva espressamente che “la disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi della presente legge spetta alle regioni”, solo “quando è riconducibile alle materie di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione”. E il primo comma dell'art. 117 Cost. nel testo previgente non elencava la materia dell'energia tra le materie di competenze delle regioni. Quindi, anche se il ruolo legislativo attribuito alle regioni in materia di energia nella riforma del 2001, fu assente, ma il riparto tra Stato e regioni delle competenze amministrative in materia di energia fa la sua prima apparizione.

In ogni caso la giurisprudenza costituzionale⁴⁴, formatasi dopo l'entrata in vigore della riforma del 2001, ha ridotto la portata della potestà legislativa concorrente, in materia di energia, depotenziando la potestà legislativa regionale e rafforzando, per converso, la potestà legislativa statale. Questo orientamento è apparso “nostalgico” della disciplina costituzionale previgente, che nello Statuto albertino e nel testo originario della Costituzione repubblica del

44 Corte costituzionale del 25 marzo 2022, n. 77; Corte costituzionale del 27 ottobre 2022, n. 221; Corte costituzionale del 23 marzo 2021, n. 46; Corte costituzionale del 21 aprile 2021, n. 177; Corte costituzionale del 5 giugno 2020, n. 106; Corte costituzionale del 23 dicembre 2019, n. 286; Corte costituzionale del 5 aprile 2018, n. 60; Corte costituzionale del 15 dicembre 2016, n. 267; Corte costituzionale del 15 dicembre 2016, n. 266; Corte costituzionale del 31 marzo 2015, n. 54; Corte costituzionale del 1 luglio 2015, n. 125; Corte costituzionale del 1 luglio 2015, n. 124; Corte costituzionale del 5 novembre 2015, n. 215; Corte costituzionale del 12 dicembre 2014, n. 278; Corte costituzionale del 9 maggio 2014, n. 119; Corte costituzionale del 27 gennaio 2014, n. 11; Corte costituzionale del 9 luglio 2013, n. 182; Corte costituzionale del 29 maggio 2013, n. 101; Corte costituzionale del 14 febbraio 2013, n. 24; Corte costituzionale del 7 novembre 2012, n. 275; Corte costituzionale del 20 luglio 2012, n. 201; Corte costituzionale del 22 luglio 2010, n. 278; Corte costituzionale del 15 luglio 2010, n. 254; Corte costituzionale del 11 maggio 2010, n. 194; Corte costituzionale del 26 febbraio 2010, n. 67; Corte costituzionale del 24 luglio 2009, n. 249; Corte costituzionale del 23 luglio 2009, n. 234; Corte costituzionale del 22 luglio 2009, n. 225; Corte costituzionale del 29 maggio 2009, n. 166; Corte costituzionale del 27 marzo 2009, n. 88; Corte costituzionale del 14 marzo 2008, n. 62; Corte costituzionale del 28 giugno 2006, n. 248; Corte costituzionale del 14 ottobre 2005, n. 383; Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 8; Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 7; Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 6; Corte costituzionale del 7 ottobre 2003, n. 307; Corte costituzionale del 26 giugno 2002, n. 282. Sulla competenza esclusiva del legislatore statale a dettare norme di principio volte a contemperare l'indispensabile coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo con le ragionevoli esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza circa la conclusione dei procedimenti che, rispondendo ad esigenze unitarie al fine della localizzazione degli impianti di interesse nazionale, devono essere garantite in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato (v., in particolare, tra le tante, sentenze n. 364 del 2006, n. 383 e n. 336 del 2005).

1948 attribuiva, senza ombra di dubbio, la competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di energia. E i lavori preparatori della riforma del 2001, come si è detto, sono veramente privi di indicazioni.

Tale percorso giurisprudenziale è stato motivato, introducendo una serie di limiti “esterni” o “interni” alla potestà legislativa regionale, in materia di energia.

I limiti esterni, come è noto, sono: *a*) i «vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario» (art. 117, comma 1, Cost.)⁴⁵; *b*) il vincolo della «tutela dell’unità economica» (art. 120, comma 2, Cost.), garantito dalla previsione del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni; *c*) il vincolo della «libera circolazione delle persone e delle cose» (art. 120, comma 1, Cost.), che è stato inteso come applicantesi anche all’energia, in quanto servizio⁴⁶.

Venendo all’esame dei “limiti interni” alla potestà legislativa concorrente la Consulta ha adottato, in materia di energia, tutti i criteri, in astratto, configurabili per risolvere i conflitti di legislazione plurilivello.

Dall’esame delle singole sentenze della Corte emerge, altresì, che la Consulta ha fatto ricorso, per limitare l’ambito della potestà legislativa regionale, non solo alla “dilatazione” dei cc.dd. principi fondamentali, ma anche ad altri criteri per raggiungere lo stesso risultato. In particolare, i criteri adottati dalla Corte sono stati i seguenti: *a*) la trasversalità di una serie di materie di competenza statale, prima fra tutte, l’ambiente, che intersecano la materia dell’energia⁴⁷; *b*) la natura unitaria della materia dell’energia⁴⁸; *c*) il principio di sussidiarietà ascendente tra livello regionale e livello statale⁴⁹; *d*) il parallelismo inverso delle funzioni

45 S. CASSESE, *L’energia elettrica nella legge costituzionale*, cit., 5, osserva che questi limiti sono particolarmente rilevanti non solo perché la normativa comunitaria in materia di energia è molto importante, ma anche perché il nuovo art. 120, comma 2, Cost. prevede un potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni «in caso di mancato rispetto ... della normativa comunitaria».

46 A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia “energia”*, cit., 9.

47 Corte costituzionale del 27 luglio 2023, n. 173; Corte costituzionale del 24 luglio 2023, n. 160; Corte costituzionale del 10 maggio 2022, n. 117; Corte costituzionale del 21 luglio 2020, n. 155; Corte costituzionale del 24 marzo 2017, n. 59; Corte costituzionale del 7 luglio 2016, n. 158; Corte costituzionale del 3 dicembre 2015, n. 245; Corte costituzionale del 4 giugno 2014, n. 158; Corte costituzionale del 10 aprile 2014, n. 85; Corte costituzionale del 1 aprile 2014, n. 64; Corte costituzionale del 25 febbraio 2014, n. 28; Corte costituzionale del 27 gennaio 2014, n. 11; Corte costituzionale del 11 dicembre 2013, n. 298; Corte costituzionale del 9 luglio 2013, n. 182; Corte costituzionale del 5 giugno 2013, n. 117; Corte costituzionale del 12 aprile 2013, n. 64; Corte costituzionale del 20 luglio 2012, n. 201; Corte costituzionale del 13 luglio 2011, n. 205; Corte costituzionale del 11 novembre 2010, n. 315; Corte costituzionale del 4 giugno 2010, n. 193; Corte costituzionale del 2010, n. 254; Corte costituzionale del 5 marzo 2009, n.61; Corte costituzionale del 18 gennaio 2008, n. 1; Corte costituzionale del 14 novembre 2007, n. 380; Corte costituzionale del 14 novembre 2007, n. 378; Corte costituzionale del 14 dicembre 2006, n. 411 (in materia di ordinamento civile); Corte costituzionale del 1 dicembre 2006, n. 398 (in materia di tutela dell’ambiente); Corte costituzionale del 15 luglio 2005, n. 282 (in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e i diritti sociali); Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 14 (in materia di concorrenza); Corte costituzionale del 21 ottobre 2003, n. 313 (in materia di ordine pubblico e sicurezza); Corte costituzionale del 2003, n. 226; Corte costituzionale del 2002, n. 536. V., in dottrina, C. ROSSANO, *Manuale di diritto pubblico*⁶, Napoli, 2020, 250 ss.

48 Corte costituzionale del 24 luglio 2023, n. 160; Corte costituzionale del 20 dicembre 2022, n. 259; Corte costituzionale del 10 maggio 2022, n. 117; Corte costituzionale del 11 novembre 2010, n. 313; Corte costituzionale del 30 dicembre 2009, n. 339; Corte costituzionale del 6 novembre 2009, n. 282; Corte costituzionale del 18 gennaio 2008, n. 1; Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 8; Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 7; Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 6; Corte costituzionale del 26 giugno 2002, n. 282; Corte costituzionale del 27 marzo 2003, n. 88; Corte costituzionale del 13 gennaio 2002, n. 407.

amministrative e legislative⁵⁰; e) il criterio della prevalenza nel bilanciamento, tra funzioni unitarie e funzioni regionali in materia di energia, etc.⁵¹.

Dal canto suo il Parlamento, nel tempo, è andato emanando una serie di leggi di principio, in qualche modo all'ombra della giurisprudenza costituzionale, che ha consentito, talora, allo Stato di travalicare il confine mobile dei principi fondamentali, individuando in essi anche regole sostanziali di dettaglio. In ogni caso giova ricordare che la legislazione di principio è rinvenibile per la materia dell'energia nella legge n. 481 del 1995 - per l'energia elettrica ed il gas -, nel d.lgs. n. 79 del 1999 - per l'energia elettrica -, nel d.lgs. n. 164 del 2000 - per il gas naturale -, nel d.lgs. n. 625 del 1996 - per gli idrocarburi -, nonché nella legge n. 239 del 2004 - per il settore energetico nel suo complesso-. E', però, auspicabile che il Parlamento si decida a determinare, con legge cornice, i principi fondamentali in materia di energia per porre fine o

49 Corte costituzionale del 5 novembre 2021, n. 209; Corte costituzionale del 23 luglio 2021, n. 168; Corte costituzionale del 12 marzo 2021, n. 37; Corte costituzionale del 11 marzo 2021, n. 35; Corte costituzionale del 28 luglio 2020, n. 169; Corte costituzionale del 6 luglio 2020, n. 138; Corte costituzionale del 25 novembre 2016, n. 249; Corte costituzionale del 14 ottobre 2005, n. 383; Corte costituzionale del 1 ottobre 2003, n. 303. In dottrina v. l'analisi efficiente di S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà fra passato e presente*, in *Dir. Soc.*, 2-3-2011, 337 ss.

50 In particolare la Corte Costituzionale nella sentenza del 1 ottobre 2003, n. 303 afferma che: “nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni 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. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto 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, come si chiarirà subito appresso, 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 ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'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”.

51 Corte costituzionale del 25 giugno 2015, n. 117; Corte costituzionale del 11 luglio 2014, n. 197; Corte costituzionale del 6 dicembre 2012, n. 275; Corte costituzionale del 11 ottobre 2012, n. 224; Corte costituzionale del 15 giugno 2011, n. 192; Corte costituzionale del 1 aprile 2010, n. 124; Corte costituzionale del 6 novembre 2009, n. 282. In particolare, la Corte Costituzionale nella sentenza del 27 marzo 2009, n. 88 afferma che nel caso esaminato nel quale “l'allocatione della funzione amministrativa che abbia per oggetto materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato non può spettare, infatti, che alla legge statale, la quale vi provvederà in conformità all'art. 118 della Costituzione (sentenza n. 69 del 2004; sentenza n. 43 del 2004); in tal caso, la Costituzione non impone in linea di principio l'adozione dei meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa, 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” (sentenza n. 219 del 2005). In dottrina v. F. BENELLI-R.BIN, *Prevalenza è rimaterializzazione delle materie*: scacco matto alle Regioni, in *Le Regioni*, 6-2009, 1185 ss.; S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Dir. reg.*, 3-2020, 215 ss.; C. MAIANARDIS, in R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto Regionale*, Bologna, 2018, 259 ss.

quanto meno ridurre il contenzioso costituzionale attuale attivato, volta per volta, dallo Stato o dalle regioni.

6. - Spunti della giurisprudenza costituzionale favorevoli ad un maggiore spazio della potestà legislativa regionale.

L'orientamento ricordato, della Corte costituzionale e, sulla sua scia, della dottrina limitativo della potestà legislativa regionale in materia di energia ha, in un certo senso, offuscato le ragioni, pure indicate dalla Consulta, in numerose altre sentenze di ispirazione federalista, che sembrano cadute un po' nel cono dell'ombra dalla dottrina, che pure lamenta un eccessivo regionalismo nella giurisprudenza costituzionale.

È possibile, allora, a mio sommesso avviso, individuare, nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, una serie di decisioni che sostanzialmente sembrano attenuare o addirittura limitare la sostanza delle sentenze di ispirazione regionalista.

L'esame di questa giurisprudenza costituzionale consente di rafforzare l'opinione autorevole⁵² secondo la quale è opportuno ridurre la potestà legislativa statale in materia di energia, nei confini stretti dei principi fondamentali, indicati dalla riforma, onde la potestà legislativa regionale può essere riconosciuta almeno in ordine alle centrali idroelettriche ed alle energie rinnovabili. L'esame delle singole sentenze sembra avvalorare questa opinione ricordata.

Ma nella lettura di queste sentenze occorre partire da due principi enunciati dalla Consulta proprio in tema di legislazione concorrente nella materia dell'energia.

Il primo principio è che, in materia di legislazione concorrente, la collaborazione tra Stato e regioni non coinvolge il livello legislativo delle competenze, nel senso che la leale collaborazione non rende disponibili le competenze rispettivamente dello Stato e delle regioni, in guisa che, per spirito di leale collaborazione, le regioni non possono abdicare alla loro competenza legislativa a favore dello Stato e, viceversa, lo Stato non può restringere, per "spirito di leale collaborazione", la propria competenza legislativa a favore delle regioni. Ciò perché le attività di leale collaborazione sono e rimangono attività di natura amministrativa. Ne consegue che la collaborazione deve avvenire, per la Consulta, rispettando ognuna delle parti la propria competenza legislativa.

Il secondo principio, che si collega strettamente al primo, è che occorre distinguere i principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost. dalle linee guida che in materia di energia sono frequenti, essendo poste in essere sia dallo Stato sia dalle regioni. Le cc.dd. "linee guida" hanno, infatti, valore non legislativo, ma regolamentare e, quindi, possono essere materia di leale collaborazione tra Stato e regioni perché, per la loro stessa natura, non attingono al livello legislativo, ma solo regolamentare, onde non sussiste il pericolo che sia coinvolto il livello legislativo delle competenze⁵³. Solo quando, però, le "linee guida" siano strettamente integrative di una

52 S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, cit., 6 osserva efficacemente che la contraddizione della potestà legislativa concorrente Stato-regioni nella materia dell'energia può essere superata con due soluzioni: a) cogliere l'occasione della (possibile) ulteriore riforma dell'art. 117, per trasferire le materie indicate dalla legislazione concorrente a quella esclusiva; b) ampliare l'ambito dei principi fondamentali posti dallo Stato. A favore di questa soluzione, osserva l'autore, stanno sia la circostanza che così è stato frequentemente fatto nel passato sia la circostanza che la materia dell'energia è sottoposta a forti vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

53 Corte costituzionale del 19 giugno 2019, n. 148; Corte costituzionale del 5 aprile 2018, n. 69; Corte costituzionale del 20 aprile 2012, n. 99.

disposizione di legge, fino a farne parte, le stesse perdono la loro rilevanza meramente regolamentare per essere assorbite dalla superiore fonte legislativa della quale fanno parte integrante ad ogni effetto⁵⁴.

Questi principi appaiono fondamentali per la lettura di queste sentenze di interpretazione federalista.

La sentenza n. 282 del 2002 afferma che al fine di verificare se la legislazione regionale rispetti i limiti della competenza regionale si deve muovere non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione della potestà regionale, quanto, al contrario, della individuazione delle competenze statali in generale, essendo la normativa dell'energia di competenza regionale, salvo il rispetto dei principi fondamentali previsti dallo Stato. E, poiché i "principi fondamentali" hanno natura elastica la stessa Corte avverte il pericolo che il legislatore statale faceva apparire come legislazione di principio una legislazione statale sostanzialmente di dettaglio. Nella sentenza n. 278 del 2010 la Consulta è arrivata ad affermare, in modo inequivocabile, che la legislazione statale è illegittima quando introduce "principi fondamentali" che si risolvono in una normativa dettagliata e specifica, in materia di energia, che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale, violando, così, l'articolo 117, comma 3, Cost. che attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni la materia dell'energia.

Altre sentenze della Consulta, poi, ridimensionano la nozione di "unitarietà nazionale" della materia dell'energia⁵⁵. E, così, le sentenze nn. 6, 7 e 8 del 2004 della Corte costituzionale pongono un freno all'orientamento che riconosce la piena potestà legislativa statale in nome di "esigenze tecniche unitarie" del settore energetico. Vediamo come in tema di programmazione.

Nello scontro tra la tendenza del legislatore statale a disciplinare l'intera programmazione della rete nazionale dell'energia elettrica, da un lato, e del legislatore regionale, dall'altro, a conservare uno spazio di potestà legislativa per disciplinare piani energetici regionali e, in ogni caso, per adeguare la rete energetica alle esigenze dei territori, la Consulta afferma che il legislatore regionale deve essere consultato da parte dei competenti organi nazionali⁵⁶. E le regioni, in tale ambito, possono, da un lato, proporre le linee guida che dettano criteri di

54 Corte costituzionale del 3 aprile 2023, n. 58; Corte costituzionale del 25 marzo 2022, n. 77; Corte costituzionale del 20 gennaio 2022, n. 11, Corte costituzionale del 30 luglio 2021, n. 177; Corte costituzionale del 23 marzo 2021, n. 46; Corte costituzionale del 5 giugno 2020, n. 106; Corte costituzionale del 23 dicembre 2019, n. 286; Corte costituzionale del 15 aprile 2019, n. 86.

55 In questo senso v. A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale*, in *Quad. cost.*, 2-2001, 345 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Lavoro nelle p.a.*, suppl. 1- 2002, 13.

56 Corte costituzionale del 20 gennaio 2022, n. 11; Corte costituzionale del 30 luglio 2021, n. 177; Corte costituzionale del 22 luglio 2021, n. 161; Corte costituzionale del 23 marzo 2021, n. 46; Corte costituzionale del 5 giugno 2020, n. 106; Corte costituzionale del 1 luglio 2016, n. 156; Corte costituzionale del 23 dicembre 2019, n. 286; Corte costituzionale del 15 aprile 2019, n. 86; Corte costituzionale del 5 aprile 2018, n. 69; Corte costituzionale del 13 aprile 2017, n. 84; Corte costituzionale del 30 gennaio 2014, n. 13; Corte costituzionale del 29 maggio 2013, n. 102; Corte costituzionale del 6 dicembre 2012, n. 275; Corte costituzionale del 11 ottobre 2012, n. 224; Corte costituzionale del 20 aprile 2012, n. 99; Corte costituzionale del 11 novembre 2011, n. 308; Corte costituzionale del 15 giugno 2011, n. 192; Corte costituzionale del 12 maggio 2011, n. 165; Corte costituzionale del 26 novembre 2010, n. 344; Corte costituzionale del 24 giugno 2010, n. 224; Corte costituzionale del 6 maggio 2010, n. 168; Corte costituzionale del 6 novembre 2009, n. 282; Corte costituzionale del 23 luglio 2009, n. 232; Corte costituzionale del 29 maggio 2009, n. 166; Corte costituzionale del 9 novembre 2006, n. 364; Corte costituzionale del 14 ottobre 2005, n. 383; Corte costituzionale del 7 novembre 1994, n. 379; Corte costituzionale del 30 dicembre 1987, n. 617; Corte costituzionale del 29 aprile 1982, n. 83.

progettazione tecnica degli impianti di produzione e distribuzione dell'energia, nel rispetto dei principi fondamentali e, dall'altro, prevedere oneri "aggiuntivi", rispetto a quelli individuati dalle "regole tecniche" adottate dal gestore nazionale, fermo restando che i criteri regionali dovranno comunque uniformarsi agli *standards* stabiliti dal legislatore statale. A loro volta, le esigenze di unitarietà della rete sono salvaguardate se le linee guida regionali non si pongono in contrasto con le "regole tecniche nazionali". È chiaro, qui, l'intendimento della Corte che "unitarietà", non significa "unicità" della programmazione.

Venendo, poi, al procedimento per la consultazione delle regioni da parte dello Stato è opportuno ricordare quelle sentenze⁵⁷ che hanno gradualmente "depotenziato" il principio che individua l'organo adeguatamente rappresentato dalle Regioni nella Conferenza Unificata Stato-Regioni ex art. 8 d.lgs del 1987 n. 281 e che ritiene completamente assolto l'obbligo di coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo statale attraverso il parere chiesto a tale organo⁵⁸.

La sentenza n. 383 del 2005 rileva che la potestà legislativa concorrente non può tradursi, e meno che mai esaurirsi nell'acquisizione di un parere alla Conferenza Stato-Regioni, essendo necessario che l'intesa non sia "debole", ma forte nel senso che occorre il consenso e non un mero parere e, non soltanto della Conferenza, ma della singola regione interessata per superare lo scrutinio di legittimità costituzionale della potestà legislativa concorrente in materia di energia (sentenza n. 278 del 2010).

Del resto anche in relazione alla programmazione nazionale energetica, ove i suddetti limiti della potestà legislativa regionale dovrebbero operare, la Consulta offre decisioni di grande apertura in senso federalista. Le sentenze nn. 246 del 2006 e 248 del 2006 riconoscono ampi spazi

57 ? Corte costituzionale del 27 luglio 2023, n. 173; Corte costituzionale del 14 gennaio 2016, n. 1; Corte costituzionale del 2 luglio 2014, n. 189; Corte costituzionale del 1 marzo 2013, n. 31; Corte costituzionale del 11 luglio 2012, n. 179; Corte costituzionale del 12 ottobre 2011, n. 263; Corte costituzionale del 15 giugno 2011, n. 192; Corte costituzionale del 1 aprile 2010, n. 124; Corte costituzionale del 26 marzo 2010, n. 121; Corte costituzionale del 6 febbraio 2007, n. 24; Corte costituzionale del 9 novembre 2006, n. 364; Corte costituzionale del 29 gennaio 2005, n. 62; Corte costituzionale del 27 luglio 2005, n. 339; Corte costituzionale del 14 ottobre 2005, n. 383; Corte costituzionale del 13 gennaio 2004, n. 6; Corte costituzionale del 16 giugno 2005, n. 236.

58 R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 3-2017, 4 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?* in *Giur. cost.*, 2003, 2791; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003, 2805; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, 2776; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, 2782; F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. cost.*, 2004, 137; R. DICKMANN, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali*, in *Corr. giur.*, 2004, 41; A. CELOTTO, *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Riv. giur.*, 2004, 52; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in www.questionegiustizia.it, gennaio 2017, 2 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny"*, in *Le Reg.*, 2004, 587; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Reg.*, 2004, 578; I. MASSA PINTO, *Nota in margine della sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una "opinione concorrente"*, in *Giur. it.*, 2004, 1568; G. RAZZANO, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sentenza n. 303/2003*, in *Giur. it.*, 2005, 201.

di intervento nella disciplina della programmazione energetica. In questo caso la regione Emilia-Romagna aveva disciplinato “gli atti di programmazione e gli interventi operativi della Regione e degli enti locali in materia di energia, in conformità a quanto previsto dall'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale garantendo che vi sia una corrispondenza tra energia prodotta, il suo uso razionale e la capacità di carico del territorio e dell'ambiente» (art. 1, comma 1)”. La Consulta qui apre ad una programmazione che, pur essendo nazionale, dia spazio alla programmazione regionale “compatibile” con la programmazione nazionale, nel senso che la Consulta ritiene sufficiente che la legge regionale nell’indicare il fabbisogno regionale di energia, tenga conto del quadro nazionale e delle esigenze della rete unica nazionale. E la Corte osserva che proprio la legge statale n. 239 del 2004 riserva “espressamente anche alle Regioni e non solo allo Stato il compito di garantire l’adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati *standard* di sicurezza e di qualità del servizio” (Corte costituzionale n. 246 del 2006).

In altre sentenze ancora la Corte costituzionale vede con *favor* particolare tutte le leggi regionali in materia di energia che si pongono come obiettivo la tutela di valori connessi alla materia dell’ambiente⁵⁹.

In particolare, per la Consulta⁶⁰, la norma regionale, anche se reca una programmazione regionale dell’energia, non invade l’ambito di competenza riservato al legislatore statale in materia di ambiente, perché non prescrive autonomi *standard* di progettazione ambientale. E, infatti, molte competenze della legislazione regionale nella materia dell’energia sono perfettamente compatibili con la programmazione nazionale, come per esempio, le competenze regionali in materia di educazione ed informazione, di attività di pianificazione urbanistica e territoriale volte ad assicurare il contenuto di consumi energetici etc. Sembra, allora, di capire che, secondo la Corte costituzionale, l’attività di programmazione energetica unitaria può essere insieme nazionale e regionale e deve rispettare, in un contesto armonico e razionale, i ruoli

59 Corte costituzionale del 23 febbraio 2023, n. 27; Corte costituzionale del 25 marzo 2022, n. 77; Corte costituzionale del 20 gennaio 2022, n. 11; Corte costituzionale del 30 luglio 2021, n. 177; Corte costituzionale del 2 dicembre 2020, n. 258; Corte costituzionale del 13 novembre 2020, n. 237; Corte costituzionale del 5 giugno 2020, n. 106; Corte costituzionale del 27 dicembre 2019, n. 286; Corte costituzionale del 11 dicembre 2019, n. 258; Corte costituzionale del 17 aprile 2019, n. 86; Corte costituzionale del 26 luglio 2018, n. 177; Corte costituzionale del 11 luglio 2018, n. 151; Corte costituzionale del 11 luglio 2018, n. 150; Corte costituzionale del 24 febbraio 2017, n. 39; Corte costituzionale del 10 giugno 2016, n. 131; Corte costituzionale del 16 luglio 2014, n. 199; Corte costituzionale del 30 gennaio 2014, n. 13; Corte costituzionale del 17 dicembre 2013, n. 307; Corte costituzionale del 11 dicembre 2013, n. 298; Corte costituzionale del 9 luglio 2013, n. 182; Corte costituzionale del 5 giugno 2013, n. 117; Corte costituzionale del 6 dicembre 2012, n. 275; Corte costituzionale del 11 ottobre 2012, n. 224; Corte costituzionale del 20 aprile 2012, n. 99; Corte costituzionale del 12 aprile 2012, n. 85; Corte costituzionale del 22 dicembre 2011, n. 339; Corte costituzionale del 11 novembre 2011, n. 308; Corte costituzionale del 15 giugno 2011, n. 192; Corte costituzionale del 12 maggio 2011, n. 165; Corte costituzionale del 1 aprile 2011, n. 107; Corte costituzionale del 22 dicembre 2010, n. 366; Corte costituzionale del 1 aprile 2010, n. 124; Corte costituzionale del 26 marzo 2010, n. 119; Corte costituzionale del 6 novembre 2009, n. 282; Corte costituzionale del 30 luglio 2009, n. 252; Corte costituzionale del 22 luglio 2009, n. 226; Corte costituzionale del 7 novembre 2007, n. 367; Corte costituzionale del 9 novembre 2006, n. 364.

60 Corte costituzionale del 14 novembre 2006, n. 248.

reciproci di Stato e regioni per consentire alla realtà regionale di ottenere un'adeguata fornitura di energia, nella misura in cui non siano pregiudicati gli assetti programmatori nazionali del settore.

Infine merita attenzione il profilo della programmazione finanziaria in materia di energia⁶¹. Nell'ambito delle agevolazioni e incentivazioni alle imprese private ed ai consumatori nel settore energetico, si è posto il problema se lo Stato possa, con una propria legge, prevedere fondi "a destinazione vincolata" in materia di energia, relativi ad ambiti di competenza regionale, nonostante la potestà legislativa concorrente delle regioni in tema di energia.

La Consulta, pur riconoscendo che, in materia di finanziamenti statali del settore energetico, non è agevole individuare la "materia prevalente", ha affermato che la potestà legislativa concorrente è rispettata se la legge statale di finanziamento sia l'oggetto di una intesa non in senso "debole", ma in senso "forte" con le regioni, richiedendosi, nel rispetto della pari dignità legislativa, il consenso della singola regione interessata e non il mero parere della Conferenza unificata Stato-regioni.

7. - Le ragioni sostanziali della evoluzione della interpretazione della disciplina alla luce della storia reale dell'energia.

L'analisi svolta sin qui ha evidenziato che nella stessa giurisprudenza costituzionale in materia di energia è dato rinvenire più di un'apertura in senso federalista a favore della autonoma potestà legislativa delle regioni.

Ma tale evoluzione si accompagna ad un'altra evoluzione che concerne la materia stessa dell'energia, oggetto della disciplina costituzionale, rispetto al passato.

L'800 e il '900 sono stati i secoli del carbone fossile e del petrolio. Sta di fatto che l'Italia era ed è povera, sia di carbone fossile, sia di petrolio che è importato dall'estero. Il governo del petrolio e del carbone fossile si prestavano bene, per questo motivo, ad essere regolati da una potestà legislativa esclusivamente statale, essendo evidente che l'acquisto di carbone fossile e di petrolio dall'estero imponeva una vera e propria programmazione nazionale. Insomma non era immaginabile che ogni regione provvedesse all'acquisto del petrolio e del carbone fossile dall'estero per le proprie esigenze, a tacer d'altro, per evidenti esigenze di economia di scala.

Oggi il nuovo millennio, su impulso dell'Unione europea, si apre nel segno della "decarbonizzazione" delle fonti di energia, nella prospettiva di una transizione energetica, che fa decisamente rotta verso fonti di energia, parzialmente o totalmente rinnovabili⁶².

61 Corte costituzionale del 28 giugno 2006, n. 248; Corte costituzionale del 5 aprile 2018, n. 69; Corte costituzionale del 15 aprile 2019, n. 86; Corte costituzionale del 23 dicembre 2019, n. 286; Corte costituzionale del 5 giugno 2020, n. 106; Corte costituzionale del 23 marzo 2021, n. 46; Corte costituzionale del 20 gennaio 2022, n. 11; Corte costituzionale del 23 febbraio 2023, n. 27.

62 L. ANTONINI, *Commento Art. 117 Cost.*, cit., 2229 ss. il quale osserva che con la "riforma Bassanini" non solo è stato rovesciato il criterio di allocazione delle funzioni amministrative, volgendo la residualità a favore degli enti territoriali, ma sono stati anche indicati i principi di differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza, come criteri diretti a guidare i conferimenti di funzioni. Questo processo di federalismo amministrativo ha superato le coordinate che avevano, in passato, arenato le regioni: i limitati poteri concessi alle stesse e la logica dell'uniformità. Infatti il sistema disegnato dalla "riforma Bassanini" non solo ha attribuito funzioni amministrative in materie come l'energia ma ha anche assunto come referenti non più enti omologati per categorie astratte, bensì soggetti effettivamente in grado di esercitare le nuove funzioni. La legislazione regionale sviluppando questo principio disegnato, in particolare, dalla legge n. 59 del 1997 ha, poi, con il d.lgs. n. 112 del

È interessante, allora, comprendere come la normativa formale, in tema di legislazione concorrente Stato-regioni, in materia di energia, non possa ignorare la “natura delle cose”, quanto a dire, debba essere “figlia” della evoluzione storica della materia.

È vero che la Corte costituzionale, chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale delle leggi statali e delle leggi regionali in materia di energia, si è ispirata, specialmente in passato, ad un orientamento sostanzialmente regionalista, in qualche modo “nostalgico” del passato regime costituzionale. Ma la sostanza della materia si è, per così dire, ribellata alla “forma statale”. E la prima a rilevare questo fenomeno è stata proprio la Consulta che ha sempre concepito la norma costituzionale, per usare l’immagine di Calamandrei, come “presbite” e non “miope”.

Tutte quelle sentenze della Corte “ripescate” e sopra ricordate mi sembra che facciano emergere una maggiore apertura alla potestà legislativa concorrente. Ma non basta. La lettura della materia e, cioè, la lettura di quella che Cesare Vivante avrebbe chiamato la “natura delle cose”, illumina, in senso evolutivo, l’interpretazione delle regole formali.

Appare, allora, di particolare rilievo l’orientamento della Corte costituzionale ad es. in materia di energia nucleare⁶³ e, poi, il nuovo quadro attuale della materia dell’energia che è molto diverso dal passato. In altre parole quando una materia, nella sua evoluzione storica, presenta nuovi profili il giurista non può prescindere dalla natura delle cose.

Vengono, allora, all’esame, da un lato, l’energia nucleare e, dall’altro, tutto il fronte della transizione energetica che indica, senza incertezze, auspice l’Unione europea, il “millennio delle energie rinnovabili”

La sentenza della Consulta del 27 luglio 2010, n.278 è favorevole alla produzione dell’energia nucleare, nonostante l’esito positivo del referendum popolare abrogativo della relativa normativa statale, perché esprime una chiara presa di posizione, quanto meno in via di principio, a favore dell’energia, attribuita alla legislazione concorrente, rispetto all’ambiente di competenza statale ⁶⁴ Nella fattispecie numerose Regioni (Toscana, Umbria,

1998 introdotto una “politica delle differenze” idonee a tradursi anche in termini di maggiore efficacia per le funzioni trasferite. Il nuovo assetto di federalismo amministrativo, tuttavia, rischiava di aver spostato il baricentro tra unità e decentramento disegnato al di fuori dei principi posti dalla Costituzione del 1947. Successivamente il federalismo amministrativo, tra forti polemiche, nella XIII Legislatura è stato integrato con il federalismo legislativo introdotto dal nuovo art 117 Cost., senza superare le indispensabili sedi di raccordo politico, tipiche di ogni analogo sistema federale, superando l’ormai obsoleto bicameralismo paritario italiano. L’A. osserva, allora, che il notevole contenzioso costituzionale e le posizioni oscillanti cui è stata costretta la Consulta nei primi anni di vita della riforma del Titolo V hanno messo in evidenza la cifra dei suoi difetti, nonostante l’indispensabilità della riforma.

63 Corte costituzionale del 1 giugno 2018, n. 117; Corte costituzionale del 5 giugno 2013, n. 117 Corte costituzionale del 15 marzo 2013, n. 39; Corte costituzionale del 11 luglio 2012, n. 179; Corte costituzionale del 20 aprile 2012, n. 99; Corte costituzionale del 11 novembre 2011, n. 308; Corte costituzionale del 11 aprile 2011, n. 107; Corte costituzionale del 2 febbraio 2011, n. 33; Corte costituzionale del 26 novembre 2010, n. 344; Corte costituzionale del 17 novembre 2010, n. 331; Corte costituzionale del 22 luglio 2010, n. 278; Corte costituzionale del 4 giugno 2010, n. 194; Corte costituzionale del 16 maggio 2010, n. 168; Corte costituzionale del 1 aprile 2010, n. 124; Corte costituzionale del 26 marzo 2010, n. 121; Corte costituzionale del 26 marzo 2010, n. 119; Corte costituzionale del 6 novembre 2009, n. 282; Corte costituzionale del 9 novembre 2006, n. 364; Corte costituzionale del 28 giugno 2006, n. 247; Corte costituzionale del 14 ottobre 2005, n. 383; Corte costituzionale del 29 gennaio 2005, n. 62.

64 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 Reg.* 5-2011, 1064 ss.

Liguria, Puglia, Basilicata, Piemonte. Lazio, Calabria, Marche, Emilia Romagna, Molise) avevano richiesto lo scrutinio di costituzionalità della Consulta in ordine all'art. 25, commi 1 e 2, lett. a), f), g), h), l) e q), della l. 29 luglio 2009. n. 99 che delegava il Governo "ad emanare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate". In presenza di rifiuti radioattivi pericolosi l'Avvocatura dello Stato si era opposta alla tesi delle Regioni, che invocavano la potestà legislativa concorrente in materia di energia, ancorché nucleare, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.

La Consulta è stata di diverso avviso, ritenendo presente la materia dell'energia. A tale conclusione la Consulta perviene attraverso due sostanziali motivazioni.

La prima motivazione è che la natura nucleare dell'energia non modifica la competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 117 Cost. nella materia della "produzione dell'energia" perché non rileva la fonte dell'energia ai fini del riparto delle competenze. In realtà, se la Consulta avesse dato rilievo all'origine nucleare dell'energia avrebbe, poi, dovuto applicare il criterio di prevalenza in senso "ascendente" e non "discendente". Invece, secondo la Consulta, "non merita accoglimento, la tesi della ricorrente Avvocatura dello Stato, secondo la quale "le peculiarità proprie della fonte nucleare, anche con riguardo ai profili del «cambiamento climatico, della sicurezza dell'approvvigionamento e della competitività del sistema produttivo», imporrebbero di riconoscere in materia la confluenza di una serie di competenze legislative esclusive dello Stato, con la conseguente sottrazione della disciplina del settore alla materia della produzione dell'energia". Secondo la Consulta, infatti, "una scelta a favore dell'energia non solo non trova riscontro nell'art. 117, terzo comma, Cost., che non reca affatto tale distinzione" (*id. est.* tra "energia" e "energia nucleare") "ma viene anche smentita dal significato assunto dall'espressione "energia" nell'ambito della stessa legislazione ordinaria". Il principio di diritto affermato dalla Corte costituzionale è che la natura nucleare dei rifiuti non modifica il *genus* cui appartengono ed il loro carattere energetico. Si osserva che mentre la "fonte nucleare del rifiuto radioattivo" non rileva, ai fini della qualificazione del rifiuto come "energetico". Conseguenza che la "fonte energetica del rifiuto" rileva, invece, ai fini della qualificazione della materia dei rifiuti radioattivi come attinente non alla tutela dell'ambiente ma alla produzione dell'energia.

La seconda motivazione adottata dalla Corte si fonda sull'affermazione del principio di diritto secondo il quale le disposizioni impugnate, relative ai sistemi di stoccaggio dei "rifiuti radioattivi", "incidono essenzialmente sugli interessi relativi alla materia concorrente della produzione dell'energia, poiché esprimono la scelta del legislatore statale di rilanciare l'importante forma di approvvigionamento energetico costituita dalla utilizzazione dell'energia nucleare e, quindi, di adottare nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore". Quindi i rifiuti, anche se non sono essi stessi "risorse energetiche", derivano da "fonti energetiche" e, così riscattati, non vanno più considerati

negativamente come fattori di inquinamento dell'ambiente, ma quali veri e propri "derivati di energia".

La prospettiva non è senza approdi. Altri settori bussano alle porte delle fonti di energia e chiedono di essere inquadrati nel settore dell'energia, con la conseguente valorizzazione della potestà legislativa concorrente delle regioni. Per esempio è stato osservato⁶⁵ che i rifiuti sanitari liquidi a base di alcoli presenti all'interno di strutture ospedaliere potrebbero essere recuperati come fonte di energia rinnovabili, attraverso un processo di conversione chimica in combustibile volto ad alimentare celle presenti nei medesimi rifiuti al fine di produrre energia elettrica. Dai rifiuti nucleari e dai rifiuti sanitari, come nuovi fonti di energia, a tutte le fonti di energia parzialmente o totalmente rinnovabili il passo è breve. Auspice l'Unione europea e il

65 V. PELILLO-D. LAFORGIA-F. CONCIAURO, *Rifiuti sanitari liquidi come fonte di energia sostenibile per celle a combustibile: compatibilità ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 6-2008, 1 ss. affermano che il processo di conversione dei rifiuti liquidi a base di alcoli presenti all'interno di strutture ospedaliere in combustibile per alimentare celle presenti nei medesimi rifiuti e volto a produrre energia elettrica, sia pure basato su un principio chimico la cui invenzione risale ad oltre un secolo fa, da un lato, limiterebbe i danni all'ambiente, e, dall'altro, sarebbe fonte d'energia sostenibile. Inoltre tale criterio di recupero dei rifiuti rappresenterebbe un criterio di funzionamento tecnologico migliore perché basato sullo sfruttamento di celle in grado di sfruttare alcoli presenti proprio nei rifiuti sanitari liquidi ottenibili dalle operazioni di recupero come fonte d'energia sostenibile. I benefici positivi si riverserebbero, secondo gli A., in una triplice direzione: a) nei confronti dell'economia perché vi sarebbe una bassa quanto irrilevante produzione di CO₂; b) nei confronti dell'Unione europea e del mercato mondiale perché la produzione dell'energia è fondata sulla realizzazione di mercati a basso tenore di carbonio; c) nei confronti della sostenibilità dei modelli socio-economici di comportamento. Il modello proposto si concreta nel recupero di rifiuti sanitari liquidi che non vengono intesi, così, come rifiuti nell'accezione legislativa negativa e, quindi, dannosi per l'ambiente ma come fonte di energia sostenibile per celle a combustibile recuperando l'energia in modo innovativo. In tal guisa si evita, da un lato, il "tradizionale" processo di combustione di materie e rifiuti tramite gli inceneritori e/o termovalorizzatori i quali inquinano l'ambiente inteso nella sua accezione più ampia e, dall'altro lato, si favoriscono la ricerca e lo sviluppo tecnologico che rappresentano nel contesto dei programmi quadro pluriennali gli obiettivi pluriennali dell'Unione europea in materia di ricerca e sviluppo tecnologico. Il processo di smaltimento dei rifiuti sanitari allo stato liquido e solido che avveniva negli anni settanta e ottanta in piccoli inceneritori posti in aree all'interno di strutture ospedaliere e successivamente in impianti esterni in gradi bruciare anche i farmaci scaduti si fondava sulla tecnica della combustione. La tecnica del recupero di combustibile per celle ha un triplice effetto positivo. Il primo effetto consiste nell'adozione delle alcoli da rifiuti sanitari liquidi, in alternativa alla combustione realizzata nei suindicati modi come combustibile "pulito" per l'alimentazione di celle, nel rispetto della normativa (art. 2, co. 176, l. 24 dicembre 2007, n. 244) che istituisce "un fondo per la piattaforma italiana per lo sviluppo dell'idrogeno e delle celle a combustibile". In particolare l'art. 2, co. 176, l. 24 dicembre 2007, n. 244 statuisce che: "Al fine di garantire lo sviluppo e la continuità della ricerca italiana sull'idrogeno e sulle tecnologie ad esso collegate, come le celle a combustibile, quali componenti ideali di un sistema energetico sostenibile, in grado di soddisfare la domanda crescente di energia riducendo gli effetti dannosi per l'ambiente, a livello locale e globale, è istituito, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Fondo per la Piattaforma italiana per lo sviluppo dell'idrogeno e delle celle a combustibile, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2008. Il Fondo incentiva lo sviluppo delle diverse fasi della filiera che consente cicli energetici chiusi, ossia basati sull'idrogeno prodotto con l'impiego di fonti energetiche nuove e rinnovabili, il suo accumulo e trasporto e la sua utilizzazione. Sono favorite le applicazioni trasportistiche dell'idrogeno prodotto con le modalità di cui al presente comma, da utilizzare in motori a combustione interna modificati, alimentati a idrogeno o a miscele metano/idrogeno, ovvero in celle a combustibile per l'autotrazione". Pertanto gli A. osservano che il problema dell'efficienza energetica nella fattispecie esaminata potrebbe essere affrontato, in tal caso, ricorrendo ad una tecnologia maggiormente efficiente fondata sull'implementazione di una proposta alternativa allo smaltimento dei rifiuti ospedalieri allo stato liquido e nel recupero e nell'impegno dell'etanolo e del glicole etilenico che, utilizzati con le dovute precauzioni, sarebbero in grado di produrre energia utile al funzionamento di alcuni reparti ospedalieri specifici come la rianimazione, la neonatologia e le sale operatorie. Il secondo effetto positivo consiste nell'abbandonare la tecnologia fondata sul metanolo e, quindi, sulla e DMFC (*Direct Methanol Fuel Cell*), la cui tossicità è stata riscontrata, particolarmente, negli ultimi anni e nell'utilizzare altri alcoli come combustibili alternativi e, in particolare, l'etanolo ed il glicole etilenico. Tale sistema denominato

Piano nazionale integrato per l'energia e il clima indica il settore delle energie rinnovabili come il futuro dell'energia.

L'ultimo Piano nazionale del 2022 muove da una sostanziale prospettiva di decarbonizzazione del sistema energetico che propone come obiettivo un graduale abbandono delle energie fossili a favore delle energie rinnovabili. In tale prospettiva l'Italia condivide l'ordinamento comunitario per rafforzare l'impegno volto a decarbonizzare i sistemi energetici ed economici europei e a portare l'Europa ad essere la prima area regionale ad avere una dimensione produttiva totale ad emissioni nette nulle. In questo percorso di transizione energetica l'aumento vertiginoso dei prezzi dell'energia, la pandemia, la guerra della Russia all'Ucraina, hanno evidenziato la fragilità dei modelli di interdipendenza dei sistemi energetici ed economici ed hanno accelerato l'esigenza di decarbonizzazione per mantenere la qualità della vita e dei servizi sociali, la lotta alla povertà energetica e il mantenimento della competitività e dell'occupazione nei confronti dei paesi extraeuropei che non hanno ancora adottato le politiche di decarbonizzazione. Il Piano, includendo i provvedimenti di recepimento delle Direttive comunitarie attuative del pacchetto "Fit for 55" e delle varie iniziative a livello comunitario, promuove iniziative ulteriori e strategiche. Il Piano si propone, poi, di ridurre i consumi e le emissioni nei settori legati agli impegni dell'*Effort Sharing Regulation*, cioè, in settori quali trasporti, civile, agricoltura, rifiuti e piccola-media industria. Ciò significa che, oltre alle azioni di decarbonizzazione dei settori industriali energivori e termoelettrici legati agli impegni dell'*Emission Trading Scherme*, occorrerà, per il futuro, agire diffusamente con misure estreme che si concretino nella riduzione dei consumi e delle emissioni carboniche del terziario, del settore residenziale e delle mobilità attraverso la riduzione dei fabbisogni di mobilità, con particolare considerazione nei confronti di veicoli pubblici e privati a ridotte emissioni CO₂. Ponendo l'economia al centro degli *standard* nel mondo produttivo e manifatturiero il Piano si

DAFC (*Direct Alcol Fuel Cell*) consente non solo un'alta solubilità in acqua ma una densità di energia paragonabile a quella del gasolio, ma rispetto ad essa ha il vantaggio di essere a basso costo ed essere facilmente reperibile. Inoltre l'efficienza energetica delle celle alimentate ad alcol risulta superiore a quella delle celle a idrogeno\ossigeno. Il vantaggio maggiore offerto dalle celle a combustibile è che essa rappresenta un generatore elettrochimico capace di convertire l'energia chimica di un combustibile in energia elettrica senza interruzioni durante l'alimentazione. Nella fattispecie in esame la cella alimentata da un ossidante (ossigeno o aria) e da una soluzione acquosa di etanolo o glicole etilenico recuperabile dai rifiuti sanitari produrrebbe una giusta quantità di energia deputata al funzionamento di apparecchiature elettromedicali dei reparti "speciali", fornendo contestualmente ampi margini di sicurezza per la vita umana difficilmente con la tecnologia utilizzata oltre che un sistema "pulito". Appurata, dunque, l'utilità derivante dall'uso di etanolo e del glicole etilenico per le proprietà chimico-fisiche possedute (alta solubilità in acqua, ottima densità di energia, etc.) gli A. osservano che appare notevole l'interesse a recuperarli dai rifiuti sanitari liquidi in cui dovessero essere presenti. Dette sostanze non potendo essere utilizzate tal quali per alimentare la cella, andrebbero sottoposte ad opportuni trattamenti da effettuarsi in isole ecologica per recuperare le alcoli residui o sversati divenuti rifiuti utili ai fini della combustione nel momento in cui l'operatore sanitario se ne disfi e da collocare all'interno delle strutture ospedaliere nei pressi delle DAFC (*Direct Alcol Fuel Cell*). Il terzo effetto positivo del ricorso alla tecnica della DAFC (*Direct Alcol Fuel Cell*) è rappresentato non solo dall'esigenza di indipendenza dalla fonte energetiche tradizionali o altrui, ma, anche, dal vantaggio di trasformare l'energia chimica delle alcoli in energia elettrica senza passare dal processo di combustione "tradizionale". In questo caso l'idrogeno, si osserva, per la sua elevata reattività chimica, non sviluppa sostanza inquinanti come combustibile, ma rappresenta un vettore energetico. Pertanto, il recupero delle sostanze in questione si fonda, per gli A., sulla convinzione che i componenti delle sostanze sanitarie liquide trattate come rifiuti a tutti gli effetti di legge possiedono caratteristiche tecniche per poter essere "utilizzate come combustibile o come altro mezzo per produrre energia".

propone di raggiungere considerevoli benefici conseguenti ad un'ampia diffusione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, per effetto della riduzione delle emissioni inquinanti.

In realtà l'impatto del Covid e della guerra della Russia all'Ucraina hanno imposto una vorticosa accelerazione all'attuazione delle misure volte a garantire sicurezza energetica, da un lato, e velocità del processo di decarbonizzazione, dall'altro. Pertanto il processo di aggiornamento del Piano è fondato su un inevitabile approccio realistico che prevede una forte accelerazione: a) delle fonti rinnovabili elettriche e delle fonti combustibili rinnovabili (biometano e idrogeno); b) delle ristrutturazioni edilizie ed elettrificazione dei consumi finali (pompe di calore); c) della diffusione delle auto elettriche per la riduzione della mobilità privata; e) del sequestro, trasporto e cattura di CO₂⁶⁶.

In particolare per quanto concerne la decarbonizzazione il regolamento (UE) 2023/857 ha fissato per l'Italia un obiettivo ancor più ambizioso prevedendo che l'emissione dei settori relativi ai trasporti, al residenziale, al terziario, ai rifiuti, all'agricoltura ed all'industria non ricadente nel settore ETS si riduca entro il 2030 del 43,7% rispetto ai livelli del 2005⁶⁷.

In conclusione per raggiungere tutti gli obiettivi europei in materia di energia e clima del 2030 il Piano prevede una sostanziale "riprogrammazione delle energie rinnovabili".

Il nuovo volto dell'energia che nasce dalla transizione energetica alle energie rinnovabili apre una nuova stagione alla potestà legislativa regionale, legata natura stessa delle cose".

66 Il Piano rimarca, altresì, la necessità che il percorso di realizzazione delle misure di riduzione delle emissioni e di promozione delle energie rinnovabili e di efficienza energetica sia rivolto al miglioramento della sicurezza energetica, alle ricadute industriali e alla sostenibilità economica e sociale delle stesse. In tal guisa il Piano fa proprie le cinque dimensioni adottate dall'Unione europea relative alla decarbonizzazione, all'efficienza energetica, alla sicurezza energetica, al mercato interno dell'energia e alla ricerca di innovazione e competitività.

67 Per quanto concerne l'efficienza energetica essa è una dimensione fondamentale per il Piano contribuendo alla riduzione dei consumi, delle emissioni ed all'incremento della quota rinnovabile nel paese nonché all'incremento della sicurezza energetica. Il target di risparmio energetico da conseguire nel periodo 2021-2030 ammonta a 73,4 Mtep, a fronte dei 51,4 Mtep previsti al 2030 dal precedente Piano. Per quanto concerne la sicurezza energetica essa si concreta nella capacità del paese di garantire una fornitura continua di energia, prevenendo o mitigando i rischi legati alla sua disponibilità, accessibilità e affidabilità. È previsto un ulteriore potenziamento delle interconnessioni elettriche tramite progetti di medio e lungo termine, individuati dal gestore del sistema elettrico nazionale, che consentiranno un aumento della capacità di interconnessione con l'estero. Nel medio termine (2030) l'incremento totale stimato è di circa 1900 MW, grazie alla prevista entrata in esercizio del progetto di interconnessione con la Tunisia noto come "TUNITA" o "ELMED" (progetto PCI), nonché della seconda interconnessione con la Grecia (GRITA 2) ma anche grazie ai collegamenti con l'Austria "Nauders-Glorenza" e alla riduzione di limitazioni di capacità con la Slovenia. In Italia il target sulle rinnovabili elettriche al 2030 si dovrebbe tradurre, secondo le previsioni del Piano in un incremento di oltre 70 GW di capacità rinnovabile rispetto al 2021. Per quanto concerne il mercato interno dell'energia l'integrazione dei mercati energetici dell'Unione europea è necessario per promuovere, da un lato, l'efficienza e la competitività dei mercati e, dall'altro lato, la sicurezza dei sistemi energetici dei paesi dell'Unione. Tale obiettivo potrebbe essere conseguito per il Piano potenziando le interconnessioni elettriche con gli altri Stati membri dell'Unione, rafforzando il ruolo dell'Italia come hub energetico europeo e corridoi di approvvigionamento delle rinnovabili dell'area mediterranea. Tali obiettivi possono essere raggiunti attraverso una semplificazione degli iter autorizzativi sia per le opere di sviluppo di rete che per la connessione di impianti rinnovabili. Per quanto concerne la ricerca, innovazione e competitività in ambito energetico l'identificazione di obiettivi nazionali risulta prioritario per accelerare l'introduzione nel mercato dell'energia di quelle tecnologie necessarie a raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione sia all'orizzonte 2030, sia all'orizzonte 2050 al fine, altresì, di mantenere e rafforzare la competitività nell'industria italiana.

Si rifletta. Se in passato la natura intrinsecamente “nazionale” dell’energia ha tenuto a battesimo una sostanziale potestà legislativa statale nel secolo del carbone e del petrolio il “secolo delle energie rinnovabili” è ragionevole che tenga a battesimo nuovi spazi di operatività della potestà legislativa regionale. E, allora, la natura “intrinsecamente regionale” delle energie rinnovabili mostra che i tempi sembrano maturi perché la potestà legislativa regionale in materia di energia trovi maggiore spazio. In tale prospettiva, la norma dell’art. 117 Cost. appare lungimirante e anzi “presbite” (per usare la felice espressione di Piero Calamandrei) per aver, già, nel 2001 previsto che in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia la potestà legislativa spetti alle regioni, salvo, che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legge dello Stato.

8. - Conclusioni.

Il lavoro ha cercato di dimostrare che, nel settore strategico dell’energia, sia possibile individuare una chiave di lettura ermeneutica della disciplina costituzionale in senso favorevole ad un maggiore spazio di autonomia legislativa regionale che valorizzi maggiormente, da un lato, quella giurisprudenza costituzionale favorevole ad una maggiore autonomia legislative regionale, e, dall’altro, la stessa storia reale della materia, approdata al “secolo delle energie rinnovabili” intesa come materia intrinsecamente regionale.

Questo orientamento più favorevole ad una maggiore autonomia regionale risponde, del resto, anche, alla logica secondo la quale tutte le risorse energetiche dovrebbero essere disciplinate dall’autorità pubblica maggiormente vicina ai territori nei quali le risorse si producono.

Non è possibile, però, concludere il presente studio senza rivolgere, come detto, un sentito appello al Parlamento perché si decida a determinare, in materia di energia, i principi fondamentali della materia, allo scopo di ridurre, almeno, il contenzioso costituzionale in atto tra Stato e regioni.