

CAPITOLO TERZO

LA POTESTÀ LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE SARDEGNA IN MATERIA DI *ENERGIA* E DI *FONTI DI ENERGIA*

Ilaria Lolli

Fino all'emanazione del Regio decreto 17 dicembre 1922, n. 1703, nessuna norma disciplinava la costruzione degli impianti elettrici. Soltanto l'ora ricordato provvedimento stabilì il principio che i piani tecnici degli impianti elettrici dovessero essere approvati dal Ministero delle poste e delle comunicazioni. È questa la prima affermazione legislativa di un interesse pubblico nella costruzione di impianti elettrici.

Relazione della Commissione Speciale della Camera dei Deputati sul disegno di legge: *Istituzione dell'Ente per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche* (presentata alla Presidenza il 23 luglio 1962, Relatore De' Cocci)

Le figure sono state scelte e commentate dal Curatore

3.1 L'energia e le fonti di energia nello Statuto della Regione Sardegna del 1948: una Regione più speciale delle altre

L'art.4, 1° comma, dello Statuto, approvato con legge costituzionale n.3 del 26 febbraio 1948, riconosce alla Regione Sardegna potestà legislativa in materia di *produzione e distribuzione dell'energia elettrica* (lett.e).

Stante quanto dispone lo stesso art.4, è una potestà da esercitarsi, oltre che nei limiti previsti dall'art.3 per l'esercizio delle competenze normative esclusive della Regione – e cioè in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica – anche nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. Si tratta dunque di una potestà legislativa di tipo concorrente, dal momento che rimane in capo al legislatore statale la competenza alla emanazione di leggi-cornice, contenenti per l'appunto i principi fondamentali della materia.

Alla potestà in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica si aggiungono peraltro ulteriori competenze su materie contigue, quali l'*esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche* e l'*esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave, saline* (materie oggetto di competenza primaria ai sensi dell'art.3, 1° comma, lett.l e lett.m), nonché l'*esercizio industriale delle miniere, cave e saline* (materia di competenza concorrente ex art.4, 1° comma, lett.a). Ai sensi dell'art.14 dello Statuto, infatti, la Regione succede allo Stato nella titolarità dei beni e dei diritti patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e dei beni demaniali, fatta eccezione per il solo demanio marittimo.

Stante la titolarità dei beni appartenenti al demanio idrico ed il conseguente riconoscimento di una competenza esclusiva in materia di *acque pubbliche*, risulta pertanto incardinata in capo al legislatore regionale una potestà legislativa primaria, per quanto qui di interesse, relativamente all'utilizzo delle acque a scopo idroelettrico.

Quanto alla competenza sulle *miniere*, giova ricordare che, all'atto della approvazione dello Statuto sardo, è in vigore la legge mineraria del 1927, ossia il R.D. 29 luglio 1927 n.1443 (recante *Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno*), la quale espressamente disciplina *la ricerca e la coltivazione di sostanze minerali e delle energie del sottosuolo, industrialmente utilizzabili, sotto qualsiasi forma o conduzione fisica* (art.1), ivi compresi i *combustibili solidi, liquidi e gassosi e i vapori e i gas* (art.2, rispettivamente lett.b e lett.e).

Alla luce delle disposizioni di cui alla legge mineraria, sarà giocoforza concludere che la competenza regionale in materia di *miniere* si estende sia ai minerali energetici in tutti gli stati di aggregazione (e quindi non solo al carbone ma anche agli idrocarburi liquidi e gassosi) sia alle risorse geotermiche, fatta eccezione, stante la riserva di cui all'art.14 dello Statuto, per quelli ricompresi nel demanio marittimo. Come vedremo (v. *infra* par.3.2), questa lettura ampia del dettato statutario troverà conferma, ancorché indirettamente, nella sentenza n.12 del 1963 della Corte costituzionale.

Sempre per quel che concerne la potestà regionale in materia di miniere, in dottrina si discuterà su cosa debba intendersi per *esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali relativi alle miniere* e per *esercizio industriale delle miniere*, giungendo alla conclusione che alla Regione spetti una potestà legislativa primaria sull'*esercizio dei diritti sui beni minerari*, ovvero sulla *materia del permesso e della concessione di coltivazione*, e

che rientri invece nella competenza concorrente ciò che attiene all'*esercizio industriale dei beni minerari*, ossia l'*attività degli imprenditori minerari* (sul punto v. [15] pag. 451).



Anno 1887: miniere di Monteponi (Sulcis-Iglesiente). Sopra, sullo sfondo le miniere, in primo piano la laveria (vedi Capitolo Primo paragrafo 1.1.1) [101]; a fianco gruppo di minatori [102].



Il riconoscimento in capo alla Sardegna di competenze così ampie in materia di energia elettrica, certamente giustificato dalla sua condizione di accentuata insularità, costituisce peraltro un elemento di significativa differenziazione non solo con quanto previsto dalla Costituzione per le Regioni a statuto ordinario, ma anche rispetto alle altre Regioni a statuto speciale, fatta eccezione, in qualche misura, per la Sicilia.

Se infatti, quanto alle prime, l'art. 117 della Costituzione, nell'elencare le materie oggetto di potestà concorrente, non fa menzione delle attività di produzione e/o di distribuzione dell'energia elettrica, sicché è da ritenersi che tale materia rimanga fra le competenze esclusive del legislatore statale, anche per quel che concerne le Regioni ad autonomia differenziata lo Statuto sardo rappresenterà sostanzialmente un *unicum*, dal momento che nessuna delle altre Regioni speciali godrà di competenze così ampie come quelle riconosciute alla Sardegna.

La prima significativa divaricazione si registra proprio con l'altra Regione a statuto speciale caratterizzata, al pari della Sardegna, da una condizione di insularità, ancorché meno marcata.

Lo Statuto della Regione Sicilia (già approvato con R.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 e successivamente convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.2), riconosce infatti alla Regione una potestà esclusiva in materia di *miniere, cave, torbiere, saline* (art.14, lett.h) e di *acque pubbliche*, a condizione che, si specifica, esse non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale (art.14, lett.i).

Nulla si dice circa eventuali competenze regionali in materia di produzione e/o di utilizzazione dell'energia elettrica, sicché, nel silenzio dello Statuto, è da ritenersi che tali materie rientrino fra quelle rimaste in capo al legislatore statale.

Le ragioni della asimmetria fra lo Statuto sardo e quello siciliano sono probabilmente da ricondurre alla circostanza che, proprio negli anni in cui quest'ultimo viene approvato, si sta dando l'avvio alla costruzione dei tralicci (noti come 'piloni dello Stretto') destinati al trasporto dell'elettricità dal continente verso l'Isola; ciò che, malgrado la analoga situazione di insularità, rende probabilmente meno pressante, per la Sicilia, il problema dell'approvvigionamento energetico e quindi meno sentita la questione della opportunità che la Regione possa concorrere a definire, ancorché nel quadro delle leggi statali, le proprie politiche energetiche, soprattutto per quel che concerne la rete infrastrutturale.

E, d'altro canto è anche il caso di ricordare che, poco dopo l'approvazione dello Statuto, con d.lgs.C.p.S. 2 gennaio 1947 n.2 verrà istituito l'Ente siciliano di elettricità. Si tratta di un ente pubblico, concessionario dell'uso delle acque pubbliche utilizzabili per la produzione di energia elettrica ed al quale viene affidato il compito (art.2) di provvedere alla costruzione ed all'esercizio di impianti di produzione e distribuzione di energia elettrica in Sicilia (il suo omologo per la Sardegna, come vedremo, verrà istituito solo nel 1953).

Anche fra le altre Regioni ad autonomia differenziata nessuna godrà di una potestà paragonabile, per ampiezza, a quella sarda. Così, lo Statuto della Val d'Aosta (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) all'art.3, 1° comma, riconosce in capo alla Regione una potestà integrativa-attuativa in materia di *disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico* (lett.d) e di *disciplina della utilizzazione delle miniere* (lett.e); a sua volta, quello del Trentino-Alto Adige (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1958, n.5) riconosce alla Regione (e poi, dal 1971, alle Province) una potestà esclusiva in materia di *miniere, cave e torbiere* (art.4, 1° comma, n.6) ed una potestà concorrente in materia di *utilizzazione delle acque pubbliche* (art.5, 1° comma, n.5), fatte

salve le *concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico*, conservate alla competenza esclusiva del legislatore statale (artt.9 e 10); da ultimo, lo Statuto del Friuli Venezia Giulia (approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963 n.1), riconoscerà in capo alla Regione (cfr. l'art.5, 1° comma) una competenza concorrente in materia di *miniere, cave e torbiere* (n.10) e di *utilizzazione delle acque pubbliche*, anche in questo caso sempre *escluse le grandi derivazioni* (n.14).

Come si vede, si tratta di competenze decisamente circoscritte sotto il profilo materiale (utilizzo delle acque ad uso idroelettrico – ad esclusione in genere delle concessioni di grande derivazione – e miniere) ed anche relativamente alla loro ampiezza (fatta eccezione per la potestà esclusiva in materia di miniere, cave e torbiere riconosciuta al Trentino-Alto Adige, si tratta sempre di potestà concorrente o integrativa-attuativa).

È vero che non mancheranno casi in cui le Regioni saranno chiamate dal legislatore statale ad esercitare funzioni, sia legislative che amministrative, in materia di energia – si pensi, a titolo di esempio, alla legge n.880 del 1973, sulla *localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica* e la *localizzazione e la costruzione delle reti di trasporto ad alta tensione*, che affida alle Regioni ed ai comuni, sentito l'Enel, la individuazione delle aree per la realizzazione di tali impianti; o alla legge n.308 del 1982, la prima normativa volta ad incentivare il risparmio energetico, che istituisce in capo alle Regioni una potestà legislativa attuativa (sul punto v.[13], pag. 46 ss.).

Ed è anche vero che, per parte loro, spesso le Regioni, sia ad autonomia ordinaria che differenziata, esercitando le funzioni normative in materie di loro spettanza e facendo leva soprattutto su quelle (*sanità, urbanistica, lavori pubblici di interesse regionale*) che presentano aspetti di contiguità con la materia dell'*energia*, si spingeranno fino a lambire quest'ultima.

Ma nel primo caso il riconoscimento di potestà normative in capo alle Regioni è comunque il frutto di una decisione del legislatore statale; nel secondo caso, le scelte del legislatore regionale saranno spesso assoggettate al vaglio della Corte costituzionale, la quale, pur avallando, in alcune limitate ipotesi, tali tentativi, mostrerà in linea generale un atteggiamento di sostanziale disfavore nei confronti di tali derive, confermando il principio del primato della legislazione statale quantomeno su settori fondamentali quali quello del *reperimento*, dell'*approvvigionamento* e della *gestione delle risorse energetiche* (sul punto v.[9] pag. 1016 ss.).

Di ben altra portata, si è detto, la potestà legislativa riconosciuta alla Sardegna, la quale trova peraltro il suo necessario completamento nella attribuzione di una altrettanto ampia potestà amministrativa.

In applicazione del principio del parallelismo delle funzioni, infatti, ai sensi dell'art.6 dello Statuto, sulle materie nelle quali ha potestà legislativa, esclusiva o concorrente, spetta alla Regione la titolarità delle funzioni amministrative (fatte salve quelle attribuite agli enti locali).

Proprio sul parallelismo fra funzioni normative di rango primario e funzioni amministrative avrà peraltro modo di pronunciarsi la Corte costituzionale, con la sentenza n.22 del 1956, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art.13 del d.P.R. 19 maggio 1950 n.327 (recante *Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna*), il quale aveva previsto che, nell'esercizio delle funzioni amministrative di competenza della Regione in materia di acque pubbliche ed energia elettrica, la Regione provvedesse *d'intesa* col Ministero dei lavori pubblici.

Per la Corte la disposizione impugnata risulta viziata da incostituzionalità alla luce della necessaria corrispondenza – istituita dallo Statuto – fra la potestà legislativa regionale, sia esclusiva (sulla materia delle *acque pubbliche*) che concorrente (sulla materia dell'*energia*), e la potestà amministrativa; corrispondenza che verrebbe meno nel momento in cui, ed è questo il caso della norma impugnata, si attribuissero permanentemente le funzioni amministrative in capo sia allo Stato che alla Regione, imponendo loro di agire congiuntamente.

Né, osserva la Corte, gioverebbe osservare in contrario che l'intesa servirebbe a coordinare l'attività amministrativa dello Stato e della Regione e ad evitare che quest'ultima, nell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di acque pubbliche e di energia elettrica, possa violare i principi della legislazione statale o compromettere i superiori interessi nazionali. Se un coordinamento dovesse rendersi necessario – e la Corte, correttamente, non lo esclude – questo dovrebbe avvenire in via legislativa, sia con norme regionali, sia con norme statali di attuazione e di integrazione istitutive, in capo all'amministrazione regionale, di obblighi e di limiti specifici in funzione dei principi dell'ordinamento giuridico o delle leggi statali; ciò che, fra l'altro, consentirebbe (alla Corte stessa o al Parlamento) di esercitare un controllo sulla corretta individuazione degli interessi nazionali ritenuti prevalenti e sugli obblighi e limiti da essi derivanti; ma in nessun caso, conclude il giudice delle leggi, la individuazione di questi principi od interessi potrà essere rimessa ad una norma di attuazione, pena, come detto, una violazione dello Statuto.

Se questo è quanto affermava la Corte nel lontano 1956, va però sin da subito sottolineato che il dipanarsi dei rapporti Stato-Regione seguirà binari ben diversi, dal momento che, come vedremo, molto spesso le leggi statali, lungi dal limitarsi alla fissazione dei soli principi fondamentali della materia, si spingeranno fino ad introdurre una disciplina di dettaglio molto articolata, con una significativa compressione delle competenze sia normative che amministrative della Regione.

3.2 I primi 50 anni di legislazione regionale

Si è detto che in materia di *produzione e distribuzione dell'energia elettrica* lo Statuto del 1948 riconosceva alla Regione una potestà legislativa concorrente; del pari, figurava fra le materie oggetto di potestà concorrente anche quella relativa all'*esercizio industriale delle miniere, cave e saline*, mentre erano state ricondotte alla potestà legislativa esclusiva la materia dell'*esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche* e quella dell'*esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave, saline*.

Quanto alla potestà concorrente in particolare, si è anche detto che essa avrebbe dovuto essere esercitata, oltre che nei limiti previsti dallo Statuto per la potestà esclusiva, anche in conformità ai principi fondamentali dettati dalle leggi statali (le c.d. leggi-cornice).

Non è certo questa la sede per ripercorrere le complesse vicende legate alla inerzia del legislatore statale nell'emanare le leggi-cornice. Giova peraltro ricordare che proprio la mancata adozione di tali leggi fece sorgere il problema se le Regioni dovessero o meno attendere la loro emanazione per poter a loro volta legiferare. Il problema, come è noto, si pose sin da subito non solo per le Regioni a statuto ordinario, stante la mancata attuazione del Titolo V della Costituzione, ma anche per le Regioni a statuto speciale, cui era stata ugualmente riconosciuta una potestà legislativa di tipo concorrente.

Per queste ultime in particolare, peraltro, la soluzione fu quella, come è noto ([16] pag.232; [1] pag. 207 ss.), di ritenere – senza d'altronde che nessuno lo dichiarasse ufficialmente – che alle Regioni fosse comunque consentito di legiferare, traendo esse stesse i principi fondamentali della materia dalla legislazione vigente (in modo analogo disporrà, e stavolta in modo esplicito, l'art.17, comma 4, della legge 16 maggio 1970, n.281 per le Regioni a statuto ordinario).

Nessun ostacolo si frapponeva dunque all'esercizio, da parte della Regione, delle proprie competenze normative, ben potendo essa, come detto, desumere i principi fondamentali della materia dalle leggi statali vigenti.

Quali fossero le leggi statali vigenti dalle quali trarre i principi fondamentali è peraltro presto detto, dal momento che in materia di *produzione e distribuzione dell'energia elettrica*, come pure di *acque pubbliche* e di *miniere, cave e saline*, due erano in sostanza le discipline pubblicistiche che presentavano una qualche sistematicità, mentre per il resto le materie risultavano regolate da una congerie di norme diverse; il quadro che ne risultava tendeva pertanto ad essere frammentario e disorganico.

Le due discipline che, come detto, presentavano qualche elemento di organicità (anche se con molte lacune) erano il già citato R.D. 29 luglio 1927 n.1443, che, come detto, regolava le attività di ricerca e coltivazione delle miniere, ed il R.D. 11 dicembre 1933 n.1775 (*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*), il quale da un lato regolamentava l'utilizzo delle acque pubbliche, compresa la derivazione a scopo idroelettrico; dall'altro lato disciplinava, fra l'altro, le modalità di installazione delle linee di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, la servitù di elettrodotto, e le attività di importazione ed esportazione di energia elettrica.

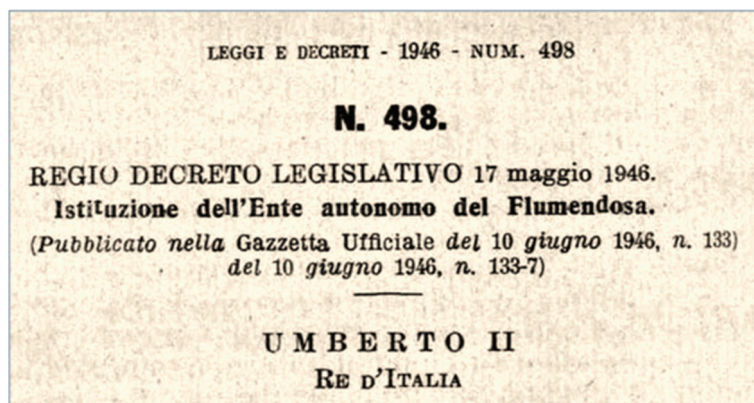
Ancora per tutti gli anni '50 e fino alla istituzione dell'Enel, la legislazione statale continuò a svilupparsi senza essere sorretta da uno specifico disegno di politica energetica, mostrando di non riuscire a tenere il passo con un Paese che, uscito dal secondo conflitto mondiale ed avviato verso quello che sarebbe stato definito il *miracolo economico*, vedeva aumentare in maniera consistente la domanda di energia e vedeva anche mutare sensibilmente le caratteristiche dell'offerta, che alle tradizionali risorse energetiche (idroelettrico e carbone) stava affiancando nuove fonti di approvvigionamento (petrolio e, in misura più limitata, gas naturale) (v. sul punto [9], pag. 975 ss.).

Di tutti i provvedimenti adottati a livello statale, tre sono quelli che forse meritano di essere ricordati, se non altro per il fatto che riguardano anche la Sardegna.

Ancora prima della entrata in vigore dello Statuto, viene infatti approvato il R.d.lgs. 17 maggio 1946 n.498, con il quale viene istituito l'Ente autonomo del Flumendosa, cui si affida il compito di provvedere *alla costruzione delle opere per la razionale utilizzazione delle acque del bacino idrografico del Medio e Basso Flumendosa*, oltre che per l'irrigazione e l'uso potabile, anche per la produzione di forza motrice.

Il secondo provvedimento è costituito dalla legge 10 agosto 1950 n.646, che istituisce la Cassa del Mezzogiorno, ente pubblico che dovrà provvedere a programmare, finanziare e realizzare interventi diretti al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale (compresa la Sardegna) al fine di colmare il crescente divario fra il Nord ed il Sud del Paese.

Sorretta dalla medesima *ratio*, la legge 29 maggio 1951 n.457 disciplina specificamente la erogazione di sovvenzioni per le attività di produzione di energia elettrica, per la realizzazione di serbatoi o laghi artificiali e per la costruzione di nuove linee di trasporto di energia elettrica nel Mezzogiorno d'Italia (inclusa, anche in questo caso, la Sardegna).



Fonte [107]



Inizio dei lavori dello sbarramento sul Flumendosa. Fonte [107]

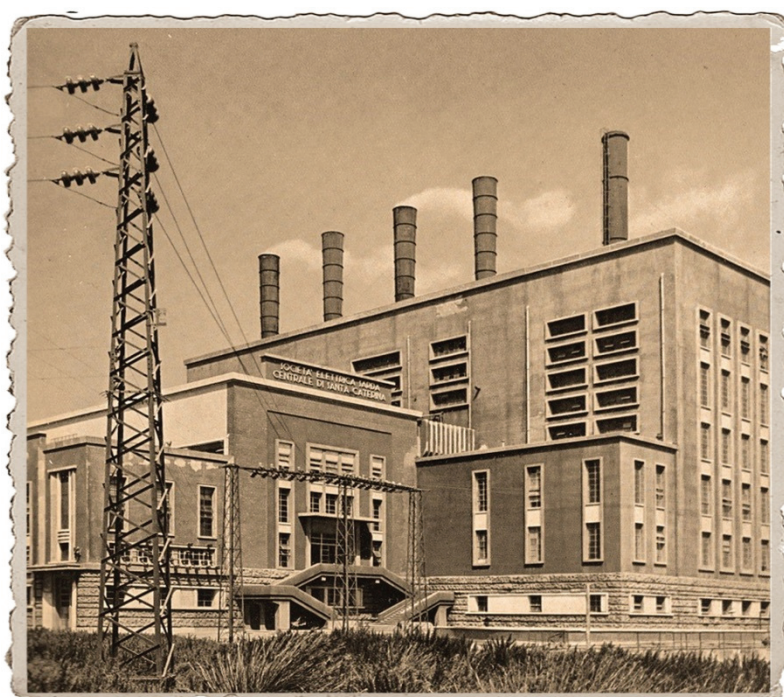
Quanto alla legislazione regionale, il primo intervento del legislatore mira ad incentivare la produzione di energia elettrica da carbone coltivato nelle miniere del Sulcis, anche allo scopo di aumentare i livelli occupazionali.

La legge regionale 17 novembre 1950 n. 61 (recante *Norme per incrementare la produzione di energia elettrica e per favorire la utilizzazione del carbone Sulcis*) prevede che l'amministrazione regionale costituisca un ente che, sotto la vigilanza della Regione stessa, assuma il compito di provvedere alla produzione ed alla distribuzione di energia

elettrica nel territorio della Regione, cercando di assicurare le migliori possibili condizioni di utenza per gli usi sia privati che pubblici.

Pochi anni più tardi la legge regionale 7 maggio 1953 n.9 istituisce, per lo svolgimento dei compiti già individuati dalla legge regionale del 1950, l'Ente sardo di elettricità (art.1), il cui funzionamento, stante quanto prevede l'art.16, è regolato dal combinato disposto delle due leggi, quella del 1950 e quella del 1953.

All'ente, secondo quanto prevede l'art.4 della legge del 1953, potranno partecipare, ancorché per una quota di capitale non superiore al 48 % (dovendo dunque il 52 % rimanere in mano alla Regione), le imprese industriali, anche minerarie, consumatrici di energia elettrica, che svolgono attività di importanza regionale in Sardegna, gli istituti di credito di diritto pubblico, le banche di interesse nazionale e gli istituti di credito regionali, ed infine gli enti pubblici di qualsiasi natura. Dal punto di vista storiografico, è interessante notare che l'art.4 della legge del 1950, che ugualmente aveva disciplinato la partecipazione al capitale dell'ente, specificamente menzionava, fra i possibili soci, la Società Carbonifera Sarda. Quel riferimento sparirà dalla legge del 1953.



Centrale termoelettrica di Santa Caterina, in funzione dal 1939 al 1965, alimentata a carbone del Sulcis [108].

Secondo quanto prevede l'art.7 della legge del 1953, l'ente è amministrato da un Consiglio composto da cinque membri designati dalla Giunta regionale. È un elemento di notevole divaricazione rispetto a quanto ha previsto il d.lgs.C.p.S. n.2 del 1947 relativamente all'organo di vertice dell'Ente siciliano di elettricità, organo che risulta infatti

formato, oltre che da rappresentanti delle categorie produttive e di alcuni enti pubblici, da cinque membri designati da altrettanti Ministri del Governo centrale e (soltanto) da tre membri designati dalla Giunta regionale.

Tre sono fondamentalmente i compiti che la legge del 1950 affida all'ente (art.2):

- a) realizzazione ed esercizio di una o più centrali termoelettriche per la utilizzazione dei prodotti del bacino carbonifero del Sulcis e di altri giacimenti;
- b) eventuale costruzione ed esercizio di impianti idroelettrici e di impianti per la produzione di energia mediante lo sfruttamento di altre forze naturali;
- c) distribuzione della energia prodotta mediante propri impianti di trasporto e di distribuzione ovvero avvalendosi, previa stipula di convenzioni con terzi, di quelli già esistenti.

Infine, si prevede che l'ente provveda ai suoi compiti costruendo direttamente gli impianti, acquistandoli, ottenendoli per conferimento oppure assumendo partecipazioni azionarie in società di capitali (art.2 della legge del 1953) e che abbia diritto di preferenza nella concessione di acque pubbliche e di altre forze naturali per la produzione di energia elettrica (art.5 della legge del 1950). La legge regionale 20 aprile 1956, n.12 trasferirà poi all'Ente sardo di elettricità la proprietà degli impianti elettrici di distribuzione ed illuminazione pubblica costruiti dalla Regione.

La legge regionale 24 febbraio 1956, n.38, sebbene il titolo (*Disciplina delle acque pubbliche e degli impianti elettrici*) possa far pensare ad una normativa di ampio respiro, contiene un unico articolo che disciplina la allocazione delle funzioni amministrative in materia di acque pubbliche e di produzione di energia elettrica (di competenza della Regione ex art.6 dello Statuto) in capo al Presidente della Giunta ovvero agli Assessori ai lavori pubblici o alle finanze. La legge regionale 1977 n.1 (sulla *Organizzazione amministrativa della Regione Sarda*), affiderà poi all'Assessorato dei lavori pubblici la competenza in materia di acque pubbliche (art.17) e all'Assessorato all'industria la competenza in materia di miniere, cave e saline ed utilizzazione delle fonti energetiche (art.18).

Ma torniamo agli anni '50.

Con la legge regionale 7 maggio 1957 n.15, in attesa che la materia venga disciplinata compiutamente dal legislatore regionale (art.1) viene introdotta una prima disciplina dell'attività mineraria, ad integrazione delle disposizioni di cui al già menzionato R.D. n.1443 del 1927.

A sua volta, qualche anno più tardi, la legge regionale 19 dicembre 1959 n. 20 disciplinerà le attività di *indagine, ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi* nel territorio della Regione sarda, che vengono assoggettate al particolare regime autorizzatorio (autorizzazione di indagine, permesso di ricerca e concessione di coltivazione) già previsto dalla legge regionale n.15 del 1957, per le attività minerarie. Proprio la legge regionale n. 20 del 1959 sarà peraltro richiamata, ancorché in un *obiter dictum*, dalla Corte costituzionale, che ne chiarirà natura ed efficacia.

Come è noto, la legge 10 febbraio 1953 n.136 aveva istituito l'Ente nazionale idrocarburi (Eni), ente pubblico avente il compito di *promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e dei vapori naturali* (art.1). Per lo svolgimento delle proprie attività – ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi; costruzione ed esercizio delle condotte per il trasporto degli idrocarburi minerali nazionali; lavorazione, trasformazione, utilizzazione e commercio di idrocarburi e dei vapori naturali

(art.2) – all’ente era stata riconosciuta l’esclusiva nelle zone di cui alla Tabella A allegata alla legge, tutte ricadenti nell’Italia settentrionale. Per le zone non incluse nella Tabella A, trovava invece applicazione la legge 11 gennaio 1957 n.6, che prevedeva un particolare regime di permessi e di concessioni per la ricerca e la coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi.

Dal momento che la Sardegna era esclusa dalla Tabella A, ci si sarebbe potuti domandare se sul territorio sardo dovesse trovare applicazione la legge n.6 del 1957.

Al quesito darà risposta, ancorché, come detto, attraverso un *obiter dictum*, la Corte costituzionale nella sentenza n.12 del 1963 (su cui v. nuovamente *infra*). Ad avviso della Corte, la legge regionale n.20 del 1959 è una vera e propria *legge organica*, che, stante la previsione di cui all’art.3, lett.m, dello Statuto, che riconduce alla competenza esclusiva della Regione la materia delle miniere, disciplina, in modo autonomo rispetto alla legge statale n.6 del 1957, la ricerca e la coltivazione degli idrocarburi.

La pronuncia della Corte appena menzionata è peraltro relativa ad un giudizio instaurato in relazione alla legge regionale 26 ottobre 1961, n. 20, avente ad oggetto la *Utilizzazione locale degli idrocarburi provenienti dalle coltivazioni in Sardegna*.

Stante quanto prevede l’articolo unico della legge, ai titolari delle concessioni di cui alla sopra citata legge regionale n.20 del 1959 dovrà essere fatto obbligo, con una apposita clausola da inserire nei disciplinari delle concessioni, di costruire ed esercire, a pena di decadenza dalla concessione stessa, un impianto di raffinazione per il trattamento, nel territorio della Regione, del minerale prodotto; ciò peraltro solo nel caso in cui la produzione annuale di idrocarburi liquidi raggiunga nell’Isola il quantitativo complessivo di due milioni di tonnellate e sempre che le riserve siano tali da assicurare l’alimentazione dell’impianto per un congruo numero di anni.

La legge, come detto, viene impugnata dal Governo per presunta violazione degli artt.41 e 120 della Costituzione. Essa infatti da un lato inciderebbe inaccettabilmente sulla iniziativa personale degli operatori economici; dall’altro lato, imponendo la costruzione e l’esercizio nell’Isola di impianti di raffinazione per il trattamento del minerale prodotto, creerebbe un ostacolo alla libera circolazione delle cose fra le Regioni.

Ma la Corte costituzionale, con la già citata sentenza n.12 del 1963, respingerà il ricorso.

Quanto al presunto contrasto della legge con l’art.41 della Costituzione, la Corte sottolinea che i giacimenti di idrocarburi, in generale facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato ai sensi dell’art.826 c.c., sono stati trasferiti, conservando lo stesso carattere, alla Regione sarda in virtù di quanto previsto dall’art.14 dello Statuto (che, come già ricordato, ha per l’appunto disposto che la Regione succedesse nei beni e nei diritti patrimoniali dello Stato e nei beni demaniali).

Questa *riserva costituzionale di proprietà*, prosegue la Corte, consente all’ente, che sulla materia (*esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline*) gode di competenza esclusiva in virtù di quanto prevede l’art.3, lett.m, dello Statuto, di decidere se procedere direttamente alle ricerche ed all’eventuale coltivazione della miniera o se affidarla a privati concessionari.

Ne consegue, conclude la Corte sul punto, la inconferenza del richiamo all’art.41 della Costituzione, che garantisce la libertà di iniziativa economica privata. L’art.41 infatti, argomenta la Corte, attiene alle garanzie necessarie a preservare la libertà di scelta e di svolgimento delle attività economiche *proprie* dei privati da interventi che la restringano in modo arbitrario; nel caso di specie, al contrario, i privati concessionari si trovano ad essere

abilitati all'esercizio di attività che altrimenti sarebbero loro precluse ed a godere in questo modo di un ampliamento della loro sfera giuridica; ampliamento che ben può essere assoggettato a quei limiti ed a quelle condizioni che il concedente ritenga necessarie alla salvaguardia degli interessi pubblici legati all'utilizzazione del bene.

E della sussistenza di tali interessi pubblici la Corte non dubita: a suo avviso infatti la legge regionale impugnata trova la sua evidente ragion d'essere nella necessità di *incrementare il processo di industrializzazione della Regione, al quale è affidato, in via principale, il superamento dell'attuale stato di depressione economica in cui essa versa.*

Né a simili conclusioni osta, sempre secondo la Corte, quanto prevede l'art.10 della legge regionale n.20 del 1959, che attribuisce al permissionario di ricerche minerarie la proprietà del prodotto ricavato, dal momento che la legge regionale n.20 del 1961, oggetto del giudizio di costituzionalità, deve trovare applicazione all'atto della stipula della concessione, ossia prima ancora che in capo al concessionario sorga la pretesa al conseguimento della proprietà. Fermo restando il necessario coordinamento con le linee generali della politica statale dell'energia, dunque, la legge regionale può senz'altro disciplinare le attività di estrazione relative ai giacimenti di idrocarburi.

Ad analoghe conclusioni si deve pervenire, sempre secondo la Corte, anche a fronte di quanto prevede l'art.120 della Costituzione (nella parte in cui vieta che la Regione adotti provvedimenti tali da ostacolare la libera circolazione di persone e cose fra Regioni), che risulterebbe violato solo se il legislatore regionale avesse imposto ai concessionari l'obbligo di svolgere la loro attività esclusivamente sul territorio regionale, tanto da scoraggiare i concessionari dalla assunzione delle concessioni; ciò che si ripercuoterebbe dannosamente sulla produzione nazionale dell'energia. Ma la legge impugnata, conclude la Corte, si limita a prevedere la sottrazione temporanea del prodotto grezzo alla circolazione fino alla sua raffinazione, sottrazione che, conclude la Corte, *trova sufficiente ed idonea giustificazione in un calcolo di convenienza effettuato dalla Regione.*

La sentenza della Corte del 1963 in materia di idrocarburi giunge peraltro in un momento in cui il quadro normativo, per quel che concerne invece la produzione e la distribuzione dell'energia ha subito un profondo rivolgimento, in connessione con l'entrata in vigore della legge 6 dicembre 1962 n.1643, istitutiva dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (Enel), destinata a modificare profondamente l'assetto del settore energetico in tutto il Paese, compresa la Sardegna (v. *supra* cap.1).

Al nuovo ente, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (art.1, 2° comma), viene infatti riservato il compito di esercitare nel territorio nazionale le attività di *produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta* (art.1, 1° comma).

A tale scopo, l'art.1, 4° comma, prevede che all'Enel sia trasferita la proprietà delle imprese che esercitano tali attività, fatte salve le ipotesi di cui al successivo art.4, 6° comma, e cioè laddove si tratti di: a) imprese che producono energia elettrica destinata a soddisfare i fabbisogni inerenti ad altri processi produttivi delle stesse o di altre imprese ad esse consorziate o consociate, a condizione che il fabbisogno superi il 70 % dell'energia prodotta mediamente nel triennio 1959-61; b) imprese autoproduttrici che alla data di entrata in vigore della legge abbiano già costruito nuovi impianti elettrici destinati a soddisfare il fabbisogno per attività produttive programmate anteriormente al 31 dicembre 1961 ed a condizione che entro tre anni dalla data del 1 gennaio 1963 utilizzino più del 70 % dell'energia prodotta.

Una ipotesi particolare è poi quella di cui all'art.4, 5° comma, in virtù del quale gli enti locali che esercitano le attività riservate all'Enel attraverso le aziende speciali di cui al R.D. n. 2578 del 1925 (cioè il Testo unico che disciplina l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province) potranno ottenere dall'Enel una concessione per la prosecuzione di tali attività, a condizione che ne facciano richiesta entro due anni dalla entrata in vigore della legge. Lo stesso potranno fare anche l'Ente autonomo per il Volturno e, ciò che ci interessa di più, l'Ente autonomo del Flumendosa, in Sardegna.

Quali siano i rapporti fra la legge n.1643 e la potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale avrà modo di chiarirlo la Corte costituzionale in una sentenza del 1964.

Adita dalla Val d'Aosta e dal Trentino-Alto Adige all'indomani della entrata in vigore della legge n.1643, la Corte (cfr. la sentenza n.13 del 1964) afferma che l'efficacia della legge del 1962 e dei suoi decreti attuativi si estende anche alle Regioni ad autonomia differenziata, a prescindere dal tipo di potestà regionale (esclusiva, concorrente, integrativa-attuativa) di cui queste siano titolari.

Tutti i tipi di potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale, sottolinea la Corte, sono assoggettati al rispetto, fra l'altro, degli interessi nazionali e delle riforme economico-sociali della Repubblica. Quanto al limite dell'interesse nazionale, argomenta la Corte, *[n]on si può negare al legislatore statale il potere di regolare, con criteri unitari, e come tali valevoli per tutto il territorio, la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, costituendo il settore elettrico una componente essenziale di tutto lo sviluppo economico del Paese e uno strumento al servizio di vitali interessi della collettività.*

Questo è sufficiente, prosegue 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 potere dello Stato, che gli Statuti regionali in esame hanno espressamente fatto salvo, imponendo, come limite, il rispetto dell'interesse nazionale.*

Ad avviso della Corte, basterebbe questo a far ritenere legittimo l'intervento dello Stato in questa materia anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Per il giudice delle leggi peraltro sussiste anche l'altro limite, quello delle riforme economico-sociali della Repubblica, *dovendosi considerare tale la riforma apprestata con la legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica, attese le finalità ad essa assegnate di potenziare e coordinare 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.*

Dopo la legge del 1962, molte altre saranno le leggi statali che interverranno a regolare il settore energetico, ma mai dettando una disciplina organica, sicché la materia continuerà ad essere regolata in modo frammentario. Così, si possono menzionare, ovviamente solo a titolo puramente esemplificativo:

- il d.P.R. 13 febbraio 1964 n.185, sull'*impiego pacifico dell'energia nucleare* (poi abrogato dal d. lgs. 17 marzo 1995 n.2309);
- la legge 13 dicembre 1964, n.1341, contenente norme per *la disciplina della costruzione e l'esercizio di linee elettriche aeree esterne*, poi abrogata dalla legge 28 giugno 1986, n.339, che regolerà nuovamente la materia;
- la legge 18 dicembre 1973, n.880, che contiene norme relative alle procedure per la localizzazione, la costruzione e la gestione sul territorio nazionale dei nuovi impianti termici per la produzione di energia elettrica e per la localizzazione e la costruzione delle

reti di trasporto ad alta tensione da effettuarsi da parte dell'Enel (art.1) e che peraltro, all'art.3, fa salvi i poteri delle Regioni a statuto speciale;

- la legge 9 dicembre 1986, n.896, contenente la *disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche*, poi abrogata dal d.lgs. 11 febbraio 2010, n.22 (su cui v. *infra*, 3.3).

Dal canto suo, anche la Regione continua a legiferare. Di particolare rilievo è la legge regionale 20 giugno 1989, n.43, contenente la disciplina delle modalità per il rilascio delle autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio di opere per il trasporto, la trasformazione e la distribuzione di energia elettrica e di ogni altra opera accessoria da realizzare, nell'ambito del territorio della Regione, da parte dell'Enel o delle imprese e degli enti che non sono stati trasferiti all'Enel.

Gli anni '90 registrano una serie di cambiamenti radicali nell'assetto del settore energetico e nelle politiche energetiche statali.

Il primo rivolgimento è legato alla entrata in vigore delle leggi nn. 9 e 10 del 9 gennaio 1991, di attuazione del Piano energetico nazionale (PEN) approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 agosto 1988. Il PEN del 1988 (che fissa una serie di obiettivi fino al 2000) è l'ultimo di una serie di Piani elaborati a partire dal 1975 e tale rimarrà per venticinque anni, fino alla adozione della Strategia energetica nazionale (SEN), approvata con D. interm. dell'8 marzo 2013.

Le due leggi del 1991, si è detto, introducono numerose disposizioni fortemente innovative.

In particolare, la legge n.9 contiene una serie di norme concernenti, fra l'altro, la semplificazione e l'accelerazione dell'iter autorizzatorio per gli impianti idroelettrici e per gli elettrodotti; la disciplina delle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi o di risorse geotermiche; le procedure per il rilascio dei provvedimenti autorizzatori per la lavorazione o il deposito di oli minerali o gas naturale liquefatto; la liberalizzazione dell'energia elettrica autoprodotta e la disciplina concernente le imprese elettriche degli enti locali; alcune agevolazioni fiscali per il contenimento dei consumi energetici.

A sua volta, la legge n.10 ha ad oggetto l'uso razionale dell'energia, il risparmio energetico e lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, obiettivi cui sono chiamate a collaborare anche le Regioni, sulle quali grava l'obbligo (cfr. l'art.5) di predisporre dei piani regionali relativi per l'appunto all'uso delle fonti rinnovabili di energia (sulle leggi del 1991 v. ampiamente [9] pag. 987 ss., con ulteriori indicazioni bibliografiche).

Chi si aspettava peraltro una sistematizzazione ed una razionalizzazione del quadro normativo in materia sarà ancora una volta deluso: come le altre che le hanno precedute, le due leggi infatti tendono piuttosto a sovrapporsi alle norme già vigenti, solo in parte coordinandosi con esse. E non solo: demandando ad una cospicua attività regolamentare, anche di delegificazione, la loro completa attuazione, esse contribuiscono a frammentare ulteriormente un quadro già fortemente articolato (in proposito ancora [9] pag. 988).

L'altra grande novità in materia è costituita dal processo di liberalizzazione del settore elettrico.

La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica viene avviata con il d.lgs.16 marzo 1999, n.79 (c.d. decreto Bersani), che, rompendo il monopolio di Enel – dal 1992 peraltro già divenuta società per azioni e trasformata da riservataria in concessionaria delle attività di importazione, esportazione, produzione, trasmissione, distribuzione di energia elettrica (d.l. 11 luglio 1992 n.333, conv. in legge 8 agosto 1992, n.359) – apre il mercato

elettrico a nuovi operatori (oltre a quelli già presenti: imprese elettriche degli enti locali e produttori indipendenti), fatte salve le attività di trasmissione e dispacciamento, riservate allo Stato ed attribuite in concessione al gestore della rete di trasmissione nazionale (GRTN); sulla base di quanto previsto dal DPCM 11 maggio 2004, dal 2005 l'attività del GRTN verrà trasferita a Terna spa ed il GRTN si trasformerà in Gestore dei servizi energetici spa (GSE), con compiti di promozione ed incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Già il d.lgs. 25 novembre 1996, n.625 aveva peraltro disciplinato le modalità per il rilascio e l'esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in modo che fosse garantito l'accesso non discriminatorio a tali attività secondo modalità che assicurassero una maggior concorrenza nel settore ed una miglior utilizzazione delle risorse.

Il d.lgs. 23 maggio 2000, n.164, a sua volta, introdurrà norme relative al mercato interno del gas naturale, prevedendo la liberalizzazione delle attività di importazione, esportazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita di gas naturale.

Nel frattempo stanno cambiando anche i rapporti fra lo Stato e le Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata. Ad essere toccate, come vedremo, saranno dapprima le funzioni amministrative; successivamente, anche le potestà normative saranno oggetto di una profonda riforma.

3.3 L'assetto delle competenze della Regione Sardegna dopo il d.lgs. n.112 del 1998 e la riforma del Titolo V della Costituzione

L'assetto delle potestà regionali, sia normative che amministrative, così come delineato dallo Statuto della Sardegna, subisce modifiche rilevanti nel momento in cui il legislatore statale decide di ridisegnare il quadro competenziale per le Regioni a statuto ordinario, in prima battuta relativamente alle sole funzioni amministrative (con il d.lgs. n.112 del 1998), successivamente anche con riferimento alla potestà normativa (con la riforma, nel 2001, del Titolo V della Costituzione).

Sia i decreti delegati del 1972 che il d.P.R. n.616 del 1977, aventi ad oggetto, come è noto, il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, avevano confermato in capo al primo – *tout court* i decreti del 1972, con limitatissime eccezioni quello del 1977 (cfr. gli artt.81 e 91, su cui v. [13] pag. 46) – la titolarità delle funzioni per il comparto energetico.

Il punto di svolta arriva, come detto, con il d. lgs. 31 marzo 1998, n.112 (la c.d. *riforma Bassanini*), che, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale, disciplina il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni ed agli enti locali e, rompendo il criterio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative, opera nel senso della tendenziale allocazione delle funzioni ai livelli di governo più bassi, cui in via residuale vengono devoluti tutti i compiti non espressamente riservati allo Stato.

In particolare, gli artt.28 e ss. disciplinano la allocazione dei compiti e delle funzioni amministrative relative alla materia *energia*, che concernono le *attività di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia*; gli artt.29 ed 88 si occupano del conferimento delle funzioni relative alla utilizzazione delle risorse idriche a fini energetici, comprese le concessioni di derivazione delle acque pubbliche a scopo idroelettrico; infine, gli artt.32 e ss. provvedono a definire il riparto di competenze

relativamente alle *miniere e risorse geotermiche*, con riferimento cioè alle *attività di ricerca e di coltivazione dei minerali solidi e delle risorse geotermiche* (come si vede, spariscono gli idrocarburi, che l'art.29 del decreto riconduce alla materia dell'energia).

Per quanto il suo ambito applicativo sia circoscritto alle funzioni amministrative delle sole Regioni a statuto ordinario, il d.lgs. n.112 del 1998 è destinato ad incidere anche su quelle delle Regioni ad autonomia differenziata. Infatti, per evitare che, a fronte di un significativo ampliamento delle funzioni delle Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale si trovino a godere di minore autonomia, è lo stesso d. lgs. n.112, all'art.10, a prevedere che con le modalità previste dai rispettivi statuti (ossia mediante i decreti legislativi *ivi* previsti) si provveda a trasferire alle Regioni a statuto speciale (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano), in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti alle Regioni a statuto ordinario.

Analoga previsione (e *ad hoc*, ossia direttamente nel Capo V, dedicato alle funzioni relative all'energia) è peraltro contenuta all'art.30, 3° comma, il quale ribadisce che il conferimento delle funzioni e dei compiti, nonché dei beni e delle risorse, dovrà avvenire nel rispetto degli statuti ed attraverso norme di attuazione.

Giustamente si sottolineerà da parte di qualche autore ([10] pag.59) che l'art.10 sarebbe non solo una *norma di garanzia* dei meccanismi di attuazione statutaria (il legislatore statale non avrebbe potuto, a pena di illegittimità, estendere *motu proprio* alle Regioni ad autonomia differenziata quanto previsto per le Regioni a statuto ordinario), ma anche una *norma sollecitatoria* del lavoro delle commissioni paritetiche per la approvazione delle norme di attuazione degli statuti.

Peraltro, malgrado le sollecitazioni, solo con il d.lgs. 17 aprile 2001 n.234 (recante per l'appunto *Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997*) si darà seguito all'art.10 del d.lgs. n.112 del 1998. L'art.1 del decreto prevede infatti che siano conferiti alla Regione (ed agli enti locali), senza pregiudizio dei conferimenti già disposti o che dovessero sopravvenire, le funzioni ed i compiti che il d. lgs. n.112 del 1998 ha conferito alle Regioni a statuto ordinario ed ai loro enti locali.

Quali siano le funzioni ed i compiti che vanno ad aggiungersi a quelli di cui la Regione è già titolare, il d. lgs. n.234 tuttavia non lo dice; sarà necessario attendere la legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 (recante *Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali*), perché l'assetto delle funzioni amministrative della Regione (e degli enti locali), rivisto per l'appunto alla luce della riforma del 1998, sia finalmente definito.

Nel frattempo peraltro, come vedremo, il quadro di riferimento è ulteriormente cambiato. Non solo è intervenuta la legge costituzionale n.3 del 2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, ma sono state approvate alcune leggi statali che incidono in maniera significativa sulle funzioni amministrative degli enti territoriali. Ma di questo, come detto, parleremo oltre (cfr. *infra* par.3.4).

Qui pare opportuno invece soffermarsi su un'altra questione, aperta proprio dalla già citata legge costituzionale n.3 del 2001 e destinata ad incidere anche sulla potestà legislativa della Regione Sardegna.

Anche in questo caso, come già per il d. lgs. n.112 del 1998, il legislatore costituzionale mette mano al solo sistema competenziale Stato-Regioni a statuto ordinario di cui al Titolo V della Costituzione.

Ed anche in questo caso, come già accaduto per il d. lgs. n.112 del 1998, per

evitare che, a fronte degli ampi spazi di autonomia che la riforma sostanzialmente riconosce alle Regioni di diritto comune, la specialità delle Regioni ad autonomia differenziata finisca con il rivelarsi una sorta di gabbia dalle maglie sempre più strette, l'art.10 della legge costituzionale prevede che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, queste ultime, ormai in perenne *rincorsa* nei confronti delle prime ([11], pag.203), accedano alle *forme di autonomia più ampie* previste dalla riforma.

Quali poi siano queste più ampie forme di autonomia, l'art.10 non lo dice, lasciando l'interprete e, da ultimo, la Corte costituzionale, come sempre in questi casi, a destreggiarsi in tutt'altro che facili operazioni ermeneutiche. Sintomo di tali difficoltà, ad avviso della dottrina più avvertita, sarebbe del resto lo scarso numero di leggi regionali adottate in attuazione dell'art.10, a conferma del fatto che le regioni, non è chiaro se per colpevole inerzia o per oggettive difficoltà, preferirebbero attingere al vecchio catalogo delle competenze statutarie, piuttosto che confrontarsi con le nuove materie di cui al novellato art.117 della Costituzione. Delle due l'una: o l'art.10 non avrebbe quelle capacità espansive di cui sembrava dotato, o le Regioni non sarebbero state in grado di cogliere quella che in fondo era una opportunità (sul punto v.[12], *passim*).

Il confronto fra le disposizioni statutarie ed il nuovo art.117 appare d'altro canto abbastanza complesso, data la diversa formulazione delle previsioni.

Ai fini del nostro discorso, la prima materia relativamente alla quale si pone la necessità di operare una comparazione è proprio quella dell'*energia*. L'art.117, 3° comma, della Costituzione novellata riconduce infatti alla competenza concorrente la materia della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*; sulla stessa materia spetta peraltro alle Regioni anche la potestà regolamentare (art.117, 6° comma). Siamo sempre nell'ambito della potestà concorrente, ma il dettato costituzionale appare più ampio rispetto a quanto previsto nello Statuto sardo, dal momento che alla *produzione* ed alla *distribuzione* si aggiunge infatti il *trasporto* dell'energia.

Nel 2007 Terna, gestore del trasporto dell'energia elettrica sulla rete ad alta e altissima tensione (in tutto il territorio nazionale), ha attuato il progetto di smantellamento delle linee elettriche all'interno del Parco Molentargius Saline (Cagliari). Con l'operazione si sono eliminati 12 km di linee elettriche nell'area verde e rimossi 28 tralicci di cui 10 dallo stagno di Molentargius. Le fondazioni dei sostegni dei tralicci sono state trasformate in isolotti per la nidificazione dell'avifauna locale e in piattaforme per il monitoraggio dell'ecosistema e della qualità delle acque. [103]



Ora, per tentare una comparazione fra la previsione statutaria e quella costituzionale sono necessarie alcune considerazioni preliminari, dal momento che la formulazione utilizzata dal legislatore costituzionale (*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*) appare in realtà assai insoddisfacente, tanto da suscitare sin da subito molti rilievi da parte della dottrina.

Da un lato, infatti, non pochi commentatori sottolineano la evidente lacunosità della definizione costituzionale, la quale richiamerebbe solo alcune delle fasi della c.d. filiera energetica, trascurandone altre, quali ad esempio la *ricerca*, lo *stoccaggio*, l'*importazione*, il *dispacciamento*; cosicché si potrebbe anche ritenere, come sottolinea qualcuno ([4] pag. 3), che tali fasi possano essere ricondotte alla competenza esclusiva/residuale delle Regioni. E in effetti il legislatore costituzionale sembra aver dimenticato non solo quanto prevede l'art.28 del d.lgs. n.112 del 1998, il quale riconduce alla materia *energia* le attività di *ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia*, ma sembra lontano addirittura dalla formulazione utilizzata nella stessa legge n.163 del 1962, la quale, come abbiamo visto, riservava all'Enel il compito di esercitare nel territorio nazionale le attività di *produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta* (art.1, 1° comma).

Dall'altro lato, induce molte perplessità la scelta del legislatore costituzionale di ricondurre alla competenza concorrente il profilo della dimensione *nazionale* dell'energia. Molto si è detto e scritto in proposito. C'è infatti chi teme che il potere centrale non sia in grado di promuovere forme di concertazione effettiva con le Regioni onde prevenire la imposizione di veti su decisioni strategiche e paventa pertanto il rischio di un aumento della conflittualità fra livelli di governo (F. Di Porto, F. Silva in [2, 5]); c'è invece chi intravede il rischio che le Regioni, sulla base di un calcolo costi-benefici, rimangano inerti (ad es. per ostacolare nuove installazioni) o viceversa, siano spinte verso un attivismo regolatorio eccessivo (si cita ad esempio la c.d. *tassa sul tubo* introdotta dalla Regione Sicilia nel 2002) (S. da Empoli in [2, 5]); c'è chi teme che le discipline regionali (in ipotesi anche assai diverse le une dalle altre) possano compromettere la sicurezza energetica nazionale (R. Galbiati, G. Vaciago in [2, 5]); e c'è chi, molto semplicemente, preconizza che il nuovo assetto delle competenze in materia di energia, perseguendo una architettura di sistema all'insegna della completa irrazionalità economica sia per quel che concerne la trasmissione che per quel che riguarda la generazione, getterà il settore elettrico nel caos (C. Scarpa in [2, 5]) (per una puntuale ricostruzione delle diverse opinioni espresse dalla dottrina, con le relative indicazioni bibliografiche, cfr. [5] pag.35; [2] pag.2 ss.).

Nell'intento di superarne la evidente lacunosità, c'è pertanto chi offre dell'art.117 della Costituzione una lettura più ampia: *[v]a respinta – si dice – la tentazione di considerare partitamente “produzione”, “trasporto” e “distribuzione”, quali fasi diverse e distinte del processo energetico, prevedendo solo su di esse una potestà concorrente regionale. [...] La verità è che il legislatore costituzionale intendeva riferirsi al “governo dell'energia”, quale settore complessivo e omnicomprensivo* ([4], pag. 3).

Su questa stessa linea interpretativa si collocherà peraltro, a distanza di pochi anni dalla entrata in vigore della riforma del Titolo V, anche il legislatore statale. La legge 23 agosto 2004, n. 239, avente ad oggetto il *Riordino del settore energetico*, all'art.1, 2° comma, superando l'asfittico dettato di cui all'art.117 della Costituzione, individua infatti partitamente le attività da ricondurre, per l'appunto, al *settore energetico*, e cioè:

- a) le attività di produzione, importazione, esportazione, stoccaggio non in sotterraneo anche di oli minerali, acquisto e vendita di energia ai clienti idonei, nonché di trasformazione delle materie fonti di energia;
- b) le attività di trasporto e dispacciamento del gas naturale a rete, nonché la gestione di infrastrutture di approvvigionamento di energia connesse alle attività di trasporto e dispacciamento di energia a rete;
- c) le attività di distribuzione di energia elettrica e gas naturale a rete, di esplorazione, coltivazione, stoccaggio sotterraneo di idrocarburi, nonché di trasmissione e dispacciamento di energia elettrica.

Pochi mesi dopo, anche la Corte costituzionale si pronuncia sul punto, con la sentenza n.383 del 2005.

Adita dalla Regione Toscana, che rivendicava quali competenze residuali/esclusive di cui all'art.117, 4° comma, della Costituzione quelle relative alla *distribuzione locale di energia*, allo *stoccaggio del gas naturale in giacimento* ed alla *lavorazione e stoccaggio di oli minerali*, la Corte, disattendendo le richieste della Regione ricorrente, chiarisce che *l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi corrispondere alla nozione di "settore energetico" di cui alla legge n. 239 del 2004.[...] Su questa premessa, la legge n. 239 del 2004, riordinando l'intero settore energetico e determinandone i principî fondamentali, si riferisce espressamente nell'art. 1, comma 2, lettere a), b) e c), anche alle attività relative agli oli minerali ed al gas naturale, nonché genericamente alla distribuzione dell'energia elettrica.*

La Corte si sofferma poi in particolare proprio su quest'ultima (la *distribuzione dell'energia elettrica*), e specificamente sulla possibilità che, avendo il legislatore costituzionale ricondotto alla potestà legislativa concorrente la *distribuzione nazionale dell'energia*, si possa configurare in capo alle Regioni una competenza esclusiva in ordine alla *distribuzione locale dell'energia*.

Rigettando la questione anche sotto questo ulteriore e diverso profilo, la Corte sottolinea che *la "distribuzione locale dell'energia" è nozione utilizzata dalla normativa comunitaria e nazionale, ma solo come possibile articolazione a fini gestionali della rete di distribuzione nazionale [...]; per di più essa è determinata nella sua consistenza dagli organi e attraverso le procedure operanti a livello nazionale e comunque sottoposta alla legislazione nazionale e ad una normativa tecnica unitaria.* Si tratta dunque, ad avviso della Corte, di una nozione *rilevante a livello amministrativo e gestionale*, ma che tuttavia *non può legittimare l'individuazione di una autonoma materia legislativa sul piano del riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni.*

Così precisata la portata della previsione costituzionale, è evidente quanto distante questa sia dalla corrispondente disposizione statutaria. E, data la maggior ampiezza contenutistica della prima, dovrebbe essere senz'altro logico concludere che la Regione abbia tutto l'interesse ad invocare, per il tramite dell'art.10, il titolo competenziale di cui all'art.117. Oppure a chiedere che la previsione statutaria venga letta alla luce della interpretazione (per non dire vera e propria riscrittura) che la Corte ha offerto della corrispondente previsione di cui all'art.117, 3° comma. Ma, come vedremo, il legislatore regionale, anche a fronte della pervasività delle norme statali relative al settore energetico (v. *infra*, 3.4 e 3.5), piuttosto che attingere alla propria potestà concorrente in materia sembra preferire il richiamo a titoli competenziali di origine statutaria diversi e solitamente

riconducibili alla potestà esclusiva (fra gli altri, edilizia ed urbanistica, paesaggio, ordinamento degli enti locali), i quali sembrano offrire margini di manovra più ampi.

Delle due l'una: o la Regione conserva la sua competenza statutaria, magari reinterpretata alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'art.117 Cost.; oppure accede *tout court* al titolo competenziale di cui allo stesso art.117. È evidente che la scelta per l'una o l'altra soluzione avrebbe implicazioni tutt'altro che trascurabili, soprattutto per quel che concerne i limiti cui soggiace la potestà del legislatore regionale.

Mantenere il titolo competenziale di cui allo Statuto o, viceversa, attingere a quello costituzionale per il tramite dell'art.10 comporterebbe infatti, per il legislatore regionale, l'assoggettamento a limiti differenti: nel primo caso, quelli previsti dallo Statuto; nella seconda ipotesi, i nuovi limiti costituzionali, ossia, oltre al limite del *rispetto dei principi fondamentali di cui alle leggi statali* (art.117, 3° comma), comunque applicabile nell'uno e nell'altro caso, trattandosi sempre di potestà concorrente, il limite del *rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali* (art.117, 1° comma).

E non basta. Se si dovesse ritenere che la Regione conserva le proprie competenze statutarie, si potrebbe anche porre, quantomeno in teoria, la questione della eventuale applicabilità di quei limiti impliciti che sono stati desunti dall'art.117, 2° comma (materie valore, materie obiettivo, materie trasversali, chiamata in sussidiarietà) e che, si dice, non potrebbero intaccare la potestà legislativa prevista dagli Statuti speciali; solo in teoria, peraltro, dal momento che la Corte (esemplare in questo senso, come vedremo, proprio la giurisprudenza in materia di energia) non sembra aver troppo esitato nell'applicare tali limiti alle materie di cui agli Statuti, comprese quelle oggetto di potestà primaria (sul punto cfr. [12], *passim*, spec. 801 ss. e 812 ss.).

Solo di recente la Corte costituzionale sembra essere arrivata ad una risposta chiarificatrice sul punto, modificando peraltro il suo precedente orientamento, così come emerso in occasione della sentenza n.99 del 2012 (su cui v. *infra*, 3.5). In quella pronuncia la Corte aveva infatti affermato che la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili avrebbe introdotto principi che non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, *e, con specifico riferimento alla Regione autonoma Sardegna, di cui all'art. 4, primo comma, lettera e), dello statuto.*

Ma nella successiva sentenza n.199 del 2014, anche in questo caso relativa, si noti, ad una legge regionale sarda, la n.25 del 2012 (su cui v. ancora *infra*, 3.5) la Corte afferma, con quello che sembra un brusco *revirement*: *le competenze statutarie delle autonomie speciali in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni ordinarie, nello stesso ambito, dall'art. 117, terzo comma, Cost., sicché va ad esse applicato, in base alla cosiddetta «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1 [...], il parametro costituzionale corrispondente.*

Ciò detto per quel che concerne le competenze regionali in materia di *produzione e distribuzione dell'energia*, giova soffermarsi brevemente anche sulle competenze sulle materie contigue ossia, come si è visto, quelle concernenti le acque e le miniere.

Quanto alla potestà legislativa esclusiva sull'*esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche* (art.3, 1° comma, lett.l), *ivi* comprese le competenze sul regime concessorio per l'uso a scopo idroelettrico, è da ritenersi che essa venga confermata proprio perché legata alla titolarità del demanio idrico.

Per quel che concerne le *miniere*, si pone invece un problema di comparazione fra le previsioni statutarie ed il dettato costituzionale.

Si è già più volte ricordato che lo Statuto riconosce in capo al legislatore regionale la potestà legislativa esclusiva relativamente all'*esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali relativi alle miniere, cave, saline* (art.3, 1° comma, lett.m), ed una potestà concorrente con riferimento all'*esercizio industriale delle miniere, cave e saline* (art.4, 1° comma, lett.a). Ora, dal momento che la materia delle *miniere* non figura né fra quelle che l'art.117, 2° comma, riconduce alla competenza esclusiva del legislatore statale né fra quelle che, ai sensi del 3° comma, sono oggetto di competenza concorrente Stato-Regioni, è da ritenere che essa rientri fra quelle di competenza residuale-esclusiva delle Regioni [14]. Il dettato costituzionale appare dunque più ampio di quanto previsto dallo Statuto, per cui si può senz'altro concludere che anche alla Regione si estenda la competenza esclusiva su tutta la materia, senza più distinzioni fra *esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali* ed *esercizio industriale* delle miniere.

La materia delle *miniere* è destinata peraltro a subire un significativo ridimensionamento, relativamente alle risorse geotermiche, ad opera del d.lgs. 11 febbraio 2010, n.22 (*Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche*) e della sentenza n.112 del 2011 della Corte costituzionale.

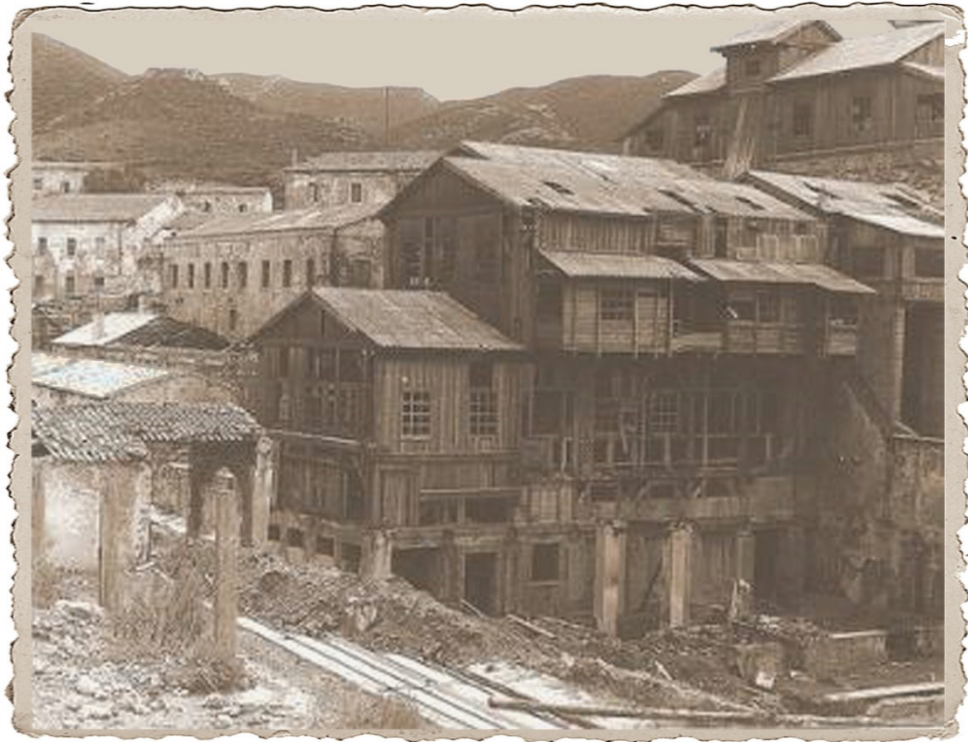
La Corte viene interpellata dalla Provincia di Bolzano, che in materia di miniere gode di una competenza di rango primario, circa la presunta incostituzionalità di alcune disposizioni del d.lgs. n.22, il quale assegna al patrimonio indisponibile dello Stato le risorse geotermiche di interesse nazionale (c.d. ad alta entalpia) ed al patrimonio indisponibile regionale quelle di interesse locale (c.d. a media e bassa entalpia) ed individua nelle Regioni (o negli enti da esse delegati) le autorità competenti per le funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche d'interesse nazionale e locale, mentre riconduce alla competenza di organi statali le funzioni concernenti le risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana.

Dopo aver ricordato che, in origine (ossia nel R.D. n.1443 del 1927), le risorse geotermiche avevano una disciplina identica a quella prevista per le miniere ed erano ritenute beni giuridici di carattere economico-produttivo, la Corte si sofferma sugli ulteriori interventi normativi che, dettati dalla necessità di fronteggiare l'emergenza ambientale, hanno distinto le risorse geotermiche – classificabili fra le fonti rinnovabili di energia – dalle altre risorse minerarie, dettando per esse una disciplina speciale.

Proprio la loro duplice natura (risorse del sottosuolo e fonti energetiche rinnovabili) fa sì che le *risorse geotermiche* costituiscano, ad avviso della Corte, un *bene giuridico multifunzionale*, in ragione delle diverse *utilità* che esse esprimono: da un lato *quella economica, relativa alla produzione di energia*; dall'altro lato, *quella ambientale conseguente al fatto che esse costituiscono una fonte di energia rinnovabile e, quindi, compatibile con la tutela dell'ambiente*. Esse sono pertanto, allo stesso tempo, un *bene giuridico economico-produttivo ed un bene ambientale*.

Ora, argomenta la Corte, le disposizioni impugnate si inseriscono nel quadro di *una vera e propria rivoluzione della politica energetica, che finora ha visto nella combustione del carburante, e quindi in un fenomeno altamente inquinante, il principale strumento per la produzione di energia*. Ne consegue che esse hanno senz'altro il valore di *riforma economico-sociale di rilevante importanza e, indipendentemente dal problema delle situazioni dominicali, debbono essere osservate anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, titolari di competenze primarie in tema di "miniere"*.

Come si vede, la Corte richiama il limite delle riforme economico-sociali previsto negli Statuti speciali. Ma a conclusioni non diverse si deve giungere, sempre secondo il giudice delle leggi, anche alla luce del nuovo riparto di competenze disegnato dalla riforma del Titolo V, dovendosi ritenere che lo Stato abbia qui esercitato la propria potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e concorrente in materia di energia; potestà il cui esercizio si impone anche alle autonomie differenziate, a prescindere, come sottolinea la Corte, *dal problema delle situazioni dominicali* (e giova ricordare che, al pari della Sardegna, le miniere, *ex artt. 67 e 68 Stat.*, appartengono al patrimonio indisponibile delle due Province autonome).



Argentiera (SS), piccolo borgo sul mare, è uno dei più antichi giacimenti di zinco e piombo argentifero; nella zona si sono trovati resti di forni fusori di epoca romana. Lo sfruttamento "moderno" della miniera va dal 1880 alla metà del Novecento. L'edificio più rappresentativo, in primo piano nella foto degli anni Settanta del '900 [109], è la "laveria meccanica" che fu realizzata in legno perché più leggero e più facilmente assemblabile della pietra. La laveria, situata alla fine della stretta valle che ospita gli edifici della miniera, le abitazioni dei minatori e le altre strutture indispensabili alla vita della comunità (scuola, ospedale, chiesa, ...), domina un bell'arco di spiaggia con ghiaia e sabbia scura, dove ai granelli di silicio sono mescolati residui della lavorazione dei minerali. Da [104].

Allo stesso modo peraltro, ritiene sempre la Corte, deve essere rispettata, proprio perché riveste pure essa i caratteri della riforma economico-sociale, anche la allocazione delle competenze in relazione alla classificazione delle risorse secondo il loro tasso di entalpia.

Da qui, il rigetto di tutte le doglianze della Provincia ricorrente fatta eccezione per una, relativa allo sfruttamento economico e patrimoniale delle risorse geotermiche. Se infatti, dice la Corte, la Provincia di Bolzano *è tenuta ad osservare le norme statali costituenti riforme economico-sociali per quegli aspetti che riguardano la gestione e la migliore utilizzazione delle risorse geotermiche, siano esse di alta, media o bassa entalpia*, essa, poiché è succeduta nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato (cfr. l'art.68 dello Statuto del Trentino-Alto Adige), *mantiene tutti i suoi diritti per quanto concerne gli aspetti economici. In altri termini, conclude la Corte, spettano alla Provincia i canoni relativi ai permessi di ricerca ed alle concessioni delle risorse geotermiche*. Si tratta di conclusioni che dovrebbero valere anche per la Regione sarda, stante la identità delle previsioni statutarie sul punto.

3.4 La legislazione regionale fra nuove competenze e *chiamate in sussidiarietà da parte del legislatore statale: una specialità meno speciale?*

Questo dunque il quadro competenziale che emerge a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e che, come abbiamo visto, finisce con il riverberare anche sulla potestà normativa del legislatore sardo, il quale, per quel che concerne la materia dell'*energia*, sembrerebbe veder ampliare significativamente i propri margini di manovra.

Ma il concreto articolarsi dei rapporti centro-periferia racconterà un'altra storia.

Il legislatore statale, infatti, mostra abbastanza presto una spiccata tendenza ad occupare pervasivamente la materia, andando quindi ben oltre la fissazione dei soli principi fondamentali, come richiederebbe l'art.117, 3° comma, della Costituzione. Ciò che ne emerge è un quadro normativo complesso ed articolato, relativamente al quale l'azione del legislatore regionale si fa sempre più interstiziale.

Oltre alle disposizioni in materia di liberalizzazione del mercato elettrico e del gas, la normativa statale, in linea di continuità con le due leggi del 1991, la n.9 e la n.10, si sviluppa in particolare lungo due direttrici, da un lato disciplinando il regime autorizzatorio per gli impianti energetici; dall'altro lato, anche a fronte degli impegni assunti a livello internazionale ed europeo, promuovendo il risparmio energetico e l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili.

Il primo intervento di rilievo in ordine ai procedimenti autorizzatori è rappresentato dal c.d decreto *sblocca centrali*, ossia il d.l.7 febbraio 2002, n.7, conv. in legge 9 aprile 2002, n.55 (*Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale*), il quale, per accelerare la realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica allo scopo di assicurare il soddisfacimento della crescente domanda di energia elettrica e fronteggiare in questo modo il rischio di interruzione nella sua erogazione, prevede che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici siano subordinati al rilascio di una autorizzazione

unica rilasciata dal Ministero delle attività produttive. Il legislatore sembra peraltro consapevole del fatto che questa è chiaramente una disciplina di dettaglio, e si premura di specificare (cfr. l'art.1, 1° comma) che essa è efficace *sino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2003*. Il *vulnus* alle competenze regionali viene risolto subordinando la individuazione degli impianti ed il rilascio delle singole autorizzazioni alla previa *intesa* con le Regioni (art.1, 1° e 2° comma).

Quanto alle Regioni a statuto speciale (e alle Province autonome), l'art.1, comma 5-bis, prevede che le disposizioni del decreto si applichino loro *compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione*. In realtà, trattandosi come detto di norme di dettaglio, ben pochi margini di manovra vengono lasciati al legislatore regionale (o provinciale). E giova ricordare che, proprio in virtù di quanto previsto dai due decreti, a partire dal 2002 verranno autorizzati alcuni progetti per la produzione di energia elettrica da gas e da carbone presso la località Fiume Santo, in provincia di Sassari [105].

Il secondo intervento del legislatore statale di cui merita fare menzione è costituito dal c.d. decreto *anti-blackout*, ovvero il d.l. 29 agosto 2003 n.239, conv. in legge 27 ottobre 2003 n.290 (*Disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità*), che conferma ed in parte amplia alcune delle misure già previste dal precedente decreto n.7 del 2002. Così, ad esempio, l'art.1 del decreto prevede che il Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio possa, fino al 2005, consentire l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza superiore ai 300 MW, anche in deroga ai limiti di emissione in atmosfera o di temperatura degli scarichi, mentre l'art.1-sexies conferma il meccanismo autorizzatorio già previsto dal precedente decreto del 2002, rendendolo permanente.

Da ultimo, con la legge 23 agosto 2004 n.239 (*Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia*, c.d. legge Marzano) il legislatore introduce una normativa densa di disposizioni che mirano, come emerge dal titolo stesso del provvedimento, al riordino complessivo del settore, disciplinando i rapporti tra le varie istituzioni e fra queste e gli operatori del settore energetico; ciò allo scopo, da un lato, di semplificare e snellire i processi autorizzativi, stimolando in tal modo il processo di liberalizzazione dei mercati energetici in atto; dall'altro lato, di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti ed i livelli essenziali delle prestazioni.

Ai fini del nostro discorso, e pertanto senza alcuna pretesa di completezza, si può ricordare che la legge, che si compone di un unico articolo, suddiviso in 121 commi, accanto alla definizione degli obiettivi generali della politica energetica nazionale ed alla individuazione dei principi fondamentali della materia, disciplina il riparto di compiti e funzioni amministrativi fra i diversi livelli di governo nel settore energetico, con un nuovo elenco dei compiti e delle funzioni riservati allo Stato e dedica alcune norme al regime autorizzatorio delle attività energetiche. In particolare, queste ultime vengono distinte in tre categorie:

- a) quelle da svolgere in regime di piena libertà, pur nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico (produzione, importazione, esportazione, trasformazione delle materie fonti di energia, stoccaggio non in sotterraneo, acquisto e vendita di energia);

- b) quelle limitate perché espressamente definite di interesse pubblico e pertanto sottoposte agli obblighi di servizio pubblico più penetranti (trasporto e dispacciamento del gas naturale a rete, gestione di infrastrutture di approvvigionamento connesse al trasporto ed al dispacciamento di energia a rete);
- c) quelle riservate alle pubbliche autorità e che si svolgono in regime di concessione (distribuzione di energia elettrica e gas naturale a rete, esplorazione, coltivazione, stoccaggio sotterraneo di idrocarburi nonché trasmissione e dispacciamento di energia elettrica).

Come si vede, a partire dal d.l. n.7 del 2002 l'intervento del legislatore statale, soprattutto per quel che concerne la disciplina relativa ai procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica si fa sempre più penetrante, tanto da lasciare alle Regioni margini di manovra sensibilmente ridotti.

Di questo ovviamente non poche Regioni si dovranno di fronte alla Corte costituzionale, lamentando in buona sostanza un vero e proprio svuotamento della propria competenza concorrente sulla materia; ma le loro doglianze verranno disattese dal giudice delle leggi che, fatta eccezione, in taluni casi, come vedremo, per la mancata applicazione del principio della leale collaborazione, confermerà la legittimità dell'impianto complessivo della legislazione statale.

Particolarmente significative, in proposito, appaiono due sentenze della Corte, la n.6 del 2004, relativa ad alcune disposizioni del d.l. n.7 del 2002, così come convertito in legge, e la già citata n.383 del 2005, concernente il d.l. n.239 del 2003, così come convertito in legge, e la legge n.239 del 2004 (sulle sentenze v., *ex pluribus*, [3], *passim*, e [2] pag. 16 ss., quest'ultima con ulteriori indicazioni bibliografiche).

Nella prima delle due pronunce, la n.6 del 2004, a fronte della prospettata invasione della competenza regionale da parte del legislatore statale, pur riconoscendo che la disciplina oggetto di ricorso insiste *nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", espressamente contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost. tra le materie affidate alla potestà legislativa concorrente delle Regioni*, e pur ammettendo che è *incontestabile che la disciplina impugnata non contiene principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, ma norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni*, la Corte salva il d.l. n.7 del 2002 e la sua legge di conversione n.55 del 2002 in virtù dell'assunto che essi, pur senza negare l'attribuzione di potestà legislativa di tipo concorrente alle Regioni in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, *hanno ridefinito in modo unitario ed a livello nazionale i procedimenti di modifica o ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell'energia elettrica, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative*.

In sostanza, come già nella precedente e assai nota sentenza n.303 del 2003, la Corte legittima la *chiamata in sussidiarietà* da parte del legislatore statale, in virtù della quale, stante la necessità di avere una disciplina unica a livello nazionale per i maggiori impianti di produzione, si giustifica la allocazione al livello statale delle funzioni amministrative in materia, come pure la parallela attrazione a quello stesso livello di governo della funzione legislativa, anche di dettaglio.

Il *vulnus* alla potestà normativa regionale è evidente, anche se la Corte, richiamando la sentenza n.303, si preoccupa di indicare a quali condizioni una legge statale può legittimamente allocare funzioni amministrative al livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, e cioè: la legge deve far fronte ad esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative; deve dettare una disciplina logicamente pertinente e dunque idonea alla regolazione di tali funzioni e deve essere limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; deve essere adottata a seguito di procedure che garantiscano la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione e deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione all'atto dell'esercizio concreto delle funzioni amministrative da parte degli organi centrali.

Ad avviso della Corte, tutte queste condizioni sono soddisfatte dalla normativa oggetto del giudizio. In particolare, l'intervento dell'amministrazione statale risulta necessario *in relazione al raggiungimento del fine di evitare il "pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale" (art. 1 del d.l. n. 7 del 2002)*; ciò richiede infatti, argomenta la Corte una *valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno*, valutazione complessiva che *alle singole amministrazioni regionali - che si volessero attributarle delle potestà autorizzatorie contemplate dalla disciplina impugnata - sfuggirebbe*.

Poiché anche le altre condizioni – pertinenza della normativa oggetto del giudizio in relazione alla regolazione delle funzioni amministrative e sua idoneità al raggiungimento del fine; limitatezza della stessa a quanto strettamente indispensabile; previsione di adeguati meccanismi cooperativi – risultano soddisfatte, ne consegue, conclude la Corte, la legittimità delle disposizioni impugnate.

La sentenza n.383 del 2005 – che rappresenta peraltro una pietra miliare nella giurisprudenza della Corte in materia di energia – affronta invece la questione dell'attrazione in sussidiarietà operata dal d.l. n.239 del 2003 con la sua legge di conversione e dalla legge n.239 del 2004.

Quanto al d.l. n.239, argomenta la Corte, come già il precedente d.l. n.7 del 2002, si tratta di un intervento normativo originato da alcune urgenti necessità di sviluppo del sistema elettrico nazionale e di recupero di potenza per far fronte al pericolo della interruzione della fornitura dell'energia elettrica.

La legge n.239 del 2004, già lo si è ricordato, costituisce invece, secondo la Corte, una *legge di generale riordino dell'intero settore energetico*. Pur trattandosi di una legge con la quale il legislatore statale è intervenuto sulla materia della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, oggetto di competenza concorrente, la *"chiamata in sussidiarietà"* di una buona parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, [...] e quindi con la parallela disciplina legislativa da parte dello Stato di settori che di norma dovrebbero essere di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. trova la sua ragion d'essere nella circostanza che gli organi statali cui sono state devolute le competenze sono *evidentemente ritenuti gli unici a cui naturalmente non sfugge la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia e quindi idonei ad operare in modo adeguato per ridurre eventuali situazioni di gravi carenze a livello nazionale*.

È vero che la Corte si sforza poi di individuare, all'interno degli atti impugnati, quelli che possono configurarsi come principi fondamentali, ma quella fra principi fondamentali e norme di dettaglio è distinzione ormai priva di rilevanza, quando, come è

stato efficacemente sottolineato, *entrambe le categorie sono comunque sovrastate e schiacciate da una generica "chiamata in sussidiarietà" dello Stato, che trascina competenze nella sfera legislativa di questi a dispetto di una titolarità di natura concorrente* (così [2], pag. 20).

Da qui, il rigetto delle questioni di costituzionalità promosse dalle Regioni ricorrenti, fatta eccezione per alcune disposizioni dei provvedimenti impugnati là dove queste non approntano adeguati meccanismi di raccordo interistituzionale fra il livello statale e le autonomie territoriali. A bilanciare la perdita, per le Regioni, della titolarità delle funzioni amministrative e, in conseguenza di ciò, anche legislative, su ampie porzioni della materia, la Corte richiama infatti quello che ormai è una sorta di *leitmotiv* della sua giurisprudenza: la consacrazione del principio della leale collaborazione (qui oltretutto nella sua accezione più estrema, quella della previa intesa non superabile unilateralmente) a vera e propria condizione di legittimità della attrazione in sussidiarietà da parte del legislatore statale.

In questa rete dalle maglie decisamente strette, arriva la legge regionale n.9 del 2006, la quale, in attuazione del d.lgs. n.234 del 2001 (su cui v. *supra*, 3.3), disciplina il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi agli enti locali per settori organici.

La disciplina relativa al comparto energetico è contenuta al Titolo II, *Sviluppo economico e attività produttive*, Capo III, *Ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica* e Capo IV, *Miniere e risorse geotermiche* e al Titolo III, *Territorio, ambiente e infrastrutture*, Capo III, *Risorse idriche e difesa del suolo*.

In particolare, secondo quanto prevede l'art.20, spettano alla Regione le funzioni amministrative in materia di *Ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica*, comprese quelle concernenti le fonti rinnovabili, l'elettricità, l'energia nucleare, il petrolio ed il gas, fatta eccezione per quelle riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Più specificamente, la legge riserva alla Regione le funzioni e i compiti amministrativi relativi a:

- a) agevolazioni per la progettazione e la realizzazione di impianti con caratteristiche innovative, che utilizzino fonti rinnovabili di energia e/o combustibili non tradizionali, ovvero sviluppino prototipi a basso consumo specifico o nuove tecnologie di combustione, di gassificazione, di liquefazione del carbone e di smaltimento delle ceneri, come pure progetti in fase sperimentale che facciano uso di combustibili non fossili;
- b) agevolazioni per la realizzazione di sistemi con caratteristiche innovative, utilizzanti le fonti rinnovabili di energia di origine solare, finalizzati a migliorare la qualità dell'ambiente e, in particolare, la fruizione della risorsa idrica attraverso sistemi di dissalazione e potabilizzazione dell'acqua;
- c) concessione di contributi, previsti dalla legge n.10 del 1991, per la riattivazione e per la costruzione di nuovi impianti idroelettrici;
- d) regolamentazione relativa alla certificazione e al controllo degli impianti di produzione di energia;
- e) concessioni per l'esercizio delle attività elettriche di competenza regionale e per la realizzazione di altre reti energetiche e di impianti per lo stoccaggio di prodotti e risorse energetiche di interesse regionale, quali oleodotti e gasdotti, con esclusione di metano in giacimenti.

Secondo l'art.21, sono invece attribuite alle Province le funzioni in materia di controllo del risparmio energetico e di promozione dell'uso razionale dell'energia nonché, fra le altre, le funzioni di:

- a) redazione, adozione e attuazione dei piani di intervento per la promozione di fonti rinnovabili, del risparmio energetico e dell'uso razionale dell'energia;
- b) rilascio dei provvedimenti autorizzativi per l'installazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica con potenza di targa uguale o inferiore a 300 MW termici;
- c) adozione degli atti riguardanti reti di interesse locale di oleodotti, gasdotti e stoccaggio di energia, escluso quello di metano in giacimento;
- d) individuazione di aree finalizzate alla realizzazione di impianti e reti di teleriscaldamento;
- e) provvedimenti che interessano una sola provincia relativi a: gruppi elettrogeni; realizzazione di linee elettriche con tensione uguale o inferiore a 150 kilovolt; installazione ed esercizio di impianti e depositi di oli minerali e relativi oleodotti di interesse locale; installazione ed esercizio di impianti e depositi di riempimento e travaso o depositi di gas combustibili.

Sono invece riservate ai comuni le funzioni di:

- a) certificazione energetica degli edifici e adozione di provvedimenti atti a favorire su scala comunale il risparmio energetico e l'utilizzazione delle fonti rinnovabili di energia;
- b) per i comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti, adozione del piano per le fonti rinnovabili nell'ambito del Piano urbanistico comunale (art.5, 5° comma, legge n.10 del 1991).

Quanto alle *miniere* (ed in particolare, *ex art.22, ai minerali solidi*) ed alle *risorse geotermiche*, l'art.23, oltre ad incardinare in capo alla Regione in via residuale le funzioni non conferite agli enti locali, compresa l'erogazione di incentivi di qualsiasi genere, compresi quelli previsti dalle leggi statali a favore dei titolari di permessi di ricerca o di concessioni di coltivazione di sostanze minerali e di risorse geotermiche, prevede che alla Regione spettino, fra le altre, le funzioni in materia di:

- a) programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo delle attività connesse alla ricerca e allo sfruttamento delle risorse delle miniere;
- b) rilascio delle autorizzazioni d'indagine, dei permessi di ricerca e delle concessioni minerarie.

Giova peraltro ricordare che sulla materia sono intervenuti, come abbiamo visto, il d.lgs. n.22 del 2010 e la sentenza della Corte costituzionale n.112 del 2011.

Infine, per quel che concerne le *risorse idriche e la difesa del suolo*, spettano alla Regione, fra le altre, le funzioni relative al rilascio di concessioni di derivazione di acque superficiali e di acque sotterranee, queste ultime per portate superiori o uguali a 10 litri al secondo (art.60), alle Province le funzioni relative al rilascio di autorizzazioni alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee per portate inferiori a 10 litri al secondo.

3.5 La legislazione regionale sulle fonti rinnovabili e il vaglio della Corte costituzionale

Mentre stanno uscendo un po' ammassate dal cospicuo contenzioso con lo Stato relativamente alla disciplina del governo dell'energia, per le Regioni si apre un altro fronte, stavolta sul versante delle fonti di energia rinnovabile, che dal 2003 stanno seguendo un percorso normativo autonomo.

Dall'originario disegno di legge governativo destinato a diventare la legge n.239 del 2004 sono state infatti stralciate alcune disposizioni poi confluite nel d.lgs. 29 dicembre 2003, n.387 (*Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*), destinata a costituire la normativa di riferimento per gli impianti alimentati dalle fonti rinnovabili non fossili, ossia (cfr. l'art.2) le fonti eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, da biomasse, da gas di discarica, da gas residuati dai processi di depurazione e da biogas.

Oltre alla definizione degli obiettivi indicativi nazionali e delle misure di promozione da adottare ai fini dello sviluppo della produzione di energia dalle fonti rinnovabili e ad alcune norme relative a specifiche categorie di impianti, il decreto legislativo disciplina anche (art.12) le procedure autorizzatorie per gli impianti alimentati da tali fonti – autorizzazione unica (AU); denuncia di inizio attività (DIA), poi segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), infine procedura abilitativa semplificata (PAS); comunicazione al Comune – e detta criteri per la localizzazione degli impianti stessi. Sulla materia interverranno poi, ancorché con grande ritardo, il D.M. Sviluppo economico 10 settembre 2010 (*Linee guida per l'autorizzazione agli impianti alimentati da fonti rinnovabili*), ed il d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (*Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*), entrambi ricchi di disposizioni di dettaglio.

Anche per quel che concerne le fonti rinnovabili l'intervento del legislatore statale va dunque molto al di là della individuazione dei principi fondamentali e si spinge fino a regolare nel dettaglio la localizzazione degli impianti sul territorio o le modalità per il rilascio dei titoli abilitativi per la realizzazione degli interventi.

Ne consegue un significativo restringimento delle corrispondenti competenze regionali, comprese quelle delle Regioni ad autonomia differenziata, sicché la previsione di cui all'art.19 del d. lgs. n.387, in virtù del quale sono fatte espressamente salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, le quali provvedono alle finalità del decreto stesso ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione, sembra niente più che una clausola di stile.

Anche il legislatore sardo non potrà che prendere atto di doversi muovere entro spazi sempre più angusti, come dimostra la legge regionale 7 agosto 2009 n.3, la quale all'art.6 (*Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili*), dichiara di disciplinare la competenza e il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni relative agli impianti di produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili (cfr. il 2° comma). Ma le norme regionali sono ridotte all'osso: da un lato, la legge individua i soggetti competenti per il rilascio degli atti di assenso relativi agli impianti (modificando in tal senso la l.r. n.9 del 2006) sulla falsariga di quanto previsto dall'art.12, 3° comma, del d.lgs. n.387; dall'altro lato, con buona pace di ogni potestà concorrente in materia, prevede laconicamente

che [i]l procedimento di rilascio del titolo abilitativo relativo agli impianti di produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili è disciplinato dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003.

Ma i problemi non finiscono qui. Il grande ritardo nella adozione delle Linee guida statali, approvate, come detto, solo nel 2010, indurrà molte Regioni a muoversi autonomamente, sia per dare una risposta adeguata alle istanze di coloro che chiedono di poter installare tali impianti, sia per governare lo sviluppo delle fonti rinnovabili ed il loro razionale inserimento nel territorio; ciò anche a fronte dei nuovi impegni che vengono loro addossati dalla partecipazione dell'Italia alle azioni a livello internazionale e comunitario per la riduzione dei gas ad effetto serra.

La consistente attività legislativa regionale non sfugge peraltro al vaglio della Corte costituzionale.

Uno dei profili maggiormente controversi è quello della compresenza, quando si tratta di impianti alimentati da fonti rinnovabili, di una molteplicità di interessi coinvolti e potenzialmente antagonisti (fra cui, per citare alcuni fra i più rilevanti: priorità per tali tipi di impianti e conseguente necessità di semplificare i relativi procedimenti autorizzatori; garanzia di copertura del fabbisogno energetico su tutto il territorio nazionale; tutela dell'ambiente, del paesaggio, della biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari).

La questione è così riassumibile: di fronte a leggi regionali che pretendono di regolare una materia che esse assumono sia riconducibile alla loro competenza (e per le Regioni a statuto speciale questo si traduce spesso nella spendita di una potestà legislativa primaria) lo Stato tenderà di opporre un titolo di intervento prevalente sotto il profilo teleologico, pretendendo a sua volta di individuare, all'interno della disciplina impugnata, un fine cui si deve assicurare la preminenza ed il cui perseguimento gli compete.

La prima legge regionale sarda per la quale si pone una questione di compresenza di fasci di interessi confliggenti è la legge 25 novembre 2004, n.8 (*Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*). La legge contiene alcune norme di salvaguardia, fra cui in particolare (cfr. l'art.8, 3° comma), il divieto, esteso a tutto il territorio regionale e valevole fino alla approvazione del Piano paesaggistico regionale, di realizzare impianti di produzione di energia da fonte eolica, fatta eccezione per quelli già autorizzati e per i quali, alla data di entrata in vigore della legge, i relativi lavori abbiano avuto inizio e abbiano determinato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi. Nel caso in cui gli impianti siano stati già autorizzati ma non si sia ancora prodotta una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi, si prevede che il progetto possa essere realizzato solo previo esperimento della procedura di valutazione di impatto ambientale.

La legge viene peraltro impugnata dal Governo, ad avviso del quale la norma di cui all'art.8, 3° comma, sarebbe illegittima, fra l'altro, perché la Regione sarebbe priva di competenze in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Con sentenza n.51 del 2006 la Corte costituzionale dichiara tuttavia inammissibile il ricorso. In particolare, per quel che concerne la asserita incompetenza della Regione ad emanare le norme impuginate, la Corte sottolinea come queste siano state adottate sulla base delle competenze di cui la Regione gode in materia di edilizia ed urbanistica (materia sulla quale la Regione ha potestà primaria ex art.3, 1° comma, lett.f), così come regolate dal

d.P.R. n.480 del 1975 (*Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna*) il quale concerne non solo le funzioni di carattere strettamente urbanistico, ma anche le funzioni relative ai beni culturali ed ambientali. Ad avviso della Corte infatti, tenuto conto del loro particolare ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse disposizioni statutarie, le norme di attuazione degli Statuti speciali non possono essere modificate che con il particolare procedimento previsto dagli Statuti stessi, prevalendo pertanto sulle norme di rango ordinario. Ne consegue che la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in materia di edilizia ed urbanistica, gode anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale, sia sul piano amministrativo che su quello legislativo (fatto salvo, in quest'ultimo caso, il rispetto dei limiti previsti dallo Statuto per la potestà esclusiva).



Il parco eolico Littigheddu di Sedini (SS), inaugurato nel 2006 e ampliato nel 2009, ha una potenza installata totale di 64,50 MW con una produttività di circa 110 GW h, sufficienti a soddisfare i consumi di oltre 40 000 famiglie, evitando l'emissione in atmosfera di circa 76 000 tonnellate di CO₂. Foto da [106].

La questione è assai delicata e su di essa il giudice delle leggi tornerà in altre due occasioni, facendo peraltro registrare un brusco *revirement* rispetto alla sua precedente pronuncia del 2006.

La Corte torna una prima volta sul tema in occasione della decisione in ordine alla questione di costituzionalità relativa all'art.6, 8° comma, della già citata legge regionale n.3 del 2009, il quale prevede che l'articolo 18, 1° comma, della legge regionale n. 2 del 2007 (rubricato *Energia rinnovabile-eolica*) sia sostituito dal seguente: *In base alle indicazioni del Piano paesaggistico regionale la realizzazione di nuovi impianti eolici è consentita*

nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri oltre la fascia dei 300 metri, o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale, da individuarsi puntualmente nello studio specifico di cui all'articolo 112 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale.

La questione di costituzionalità viene sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, il quale dubita della legittimità della disposizione impugnata relativamente al criterio di selezione del territorio adottato dal legislatore regionale ai fini della installazione degli impianti eolici. Mentre il legislatore statale avrebbe stabilito che le Regioni individuino *le aree e i siti non idonei* (cfr. l'art.12, 10° comma, del d.lgs.n.383 del 2003), la norma regionale avrebbe infatti indicato le aree nelle quali è possibile installare impianti eolici, escludendo quindi la restante parte del territorio, comprese le zone oggetto del giudizio innanzi al giudice rimettente, ossia le zone agricole che non risultano compromesse dal punto di vista ambientale.

Ad avviso della Corte, la questione è fondata.

Il complesso *iter* argomentativo che sorregge la decisione della Corte, la sentenza n.224 del 2012, si sviluppa attraverso una serie di passaggi concatenati, che attingono riassuntivamente alla ormai cospicua giurisprudenza della Corte stessa in materia e che possono essere così ricostruiti:

- a) la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un *obiettivo altamente prioritario* a livello comunitario *per motivi di sicurezza e diversificazione dell'approvvigionamento energetico, protezione dell'ambiente e coesione economica e sociale* (così il 2° *considerando* della direttiva 2001/77/CE);
- b) dal momento che la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è riconducibile a diverse competenze legislative, nazionali e regionali, *l'armonizzazione profilata nell'art.12 del d.lgs. n.387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili;*
- c) questo vale anche per le Regioni a statuto speciale *sul presupposto che, pur rivolgendosi il d.lgs. n. 387, nella sua interezza, soltanto alle Regioni ordinarie – in base alla “clausola di salvezza” contenuta nell'art. 19 del medesimo decreto – la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia»* (così la sentenza n.275 del 2011);
- d) l'art.12, 10° comma, del d.lgs. n.387 del 2003 esprime un principio fondamentale in materia di *energia*, di competenza concorrente.

Così ricostruito il quadro d'insieme, la Corte procede a definire gli ambiti materiali delle competenze in gioco, la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di energia e quella della Regione a disciplinare gli aspetti paesistico-ambientali, nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica.

Come si vede, la questione è analoga a quella risolta con la sentenza n. 51 del 2006, ma gli esiti saranno ben diversi, dal momento che la disposizione regionale viene dichiarata incostituzionale. Se infatti, argomenta la Corte, la Regione ben avrebbe potuto, nell'esercizio della propria potestà esclusiva in materia paesistica, individuare le aree non idonee alla

installazione di impianti eolici, essa non può, viceversa, invertire il criterio di scelta di cui all'art.12 del d.lgs. n.387, perché, così facendo, trascende le proprie competenze in materia di paesaggio per incidere su un principio fondamentale in materia di energia.

La l.r. 17 dicembre 2012 n.25 (*Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi*) offre l'occasione alla Corte per tornare nuovamente ad occuparsi di energia e tutela del paesaggio, ancora una volta con riferimento agli impianti eolici. La sentenza n.199 del 2014 ha infatti ad oggetto l'art. 8, 2° comma, della citata legge regionale, il quale, inserendo il comma 7-*bis* all'art. 6 della già più volte citata legge regionale n.3 del 2009, consente la realizzazione di nuovi impianti eolici o ampliamenti di impianti esistenti, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi in determinate aree del territorio.

Anche in questo caso, come nel precedente giudizio conclusosi con la sentenza n.224 del 2012, si controverte del fatto che la norma impugnata non si limiterebbe ad indicare i siti *non idonei* alla installazione degli impianti, come previsto dall'art. 12 del d.lgs. n.387 del 2003 nonché dal paragrafo 17 dell'Allegato 3 del D.M. 10 settembre 2010 (*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*), bensì individuerrebbe, su tutto il territorio regionale, i siti *idonei*, ponendosi, in tal modo, in contrasto con i richiamati parametri interposti.

Anche in questo caso la Corte accoglie il ricorso, sviluppando ed arricchendo le argomentazioni già svolte nella precedente sentenza del 2012 e portando a maturazione il suo ragionamento:

- a) le leggi regionali che intervengono in materia di fonti di energia rinnovabili sono riconducibili sia all'ambito materiale relativo alla *tutela dell'ambiente*, di competenza esclusiva dello Stato (art.117, 2° comma, lett.s), sia a quello relativo alla *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia* (art.117, 3° comma), di potestà legislativa concorrente, tenendo peraltro presente il fatto che tali parametri esprimono obiettivi convergenti, in quanto la produzione da fonti rinnovabili, non fossili è, per definizione, protettiva dell'ambiente;
- b) dal lato opposto, la tutela del territorio, nella sua dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari, rappresenta un interesse costituzionale potenzialmente antagonista, essendo evidente che l'installazione degli impianti – con particolare riferimento a quelli eolici – può comportare una alterazione dell'assetto territoriale;
- c) l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti da fonti rinnovabili, inibendo da un lato esclusioni *a priori* di determinate aree e, dall'altro lato, evitando la installazione incontrollata di tali impianti a detrimento dei valori paesaggistici, rappresenta il punto di equilibrio tra valori costituzionali potenzialmente confliggenti;
- d) la Regione non può, senza ragione giustificatrice ancorata alla propria competenza primaria in materia di paesaggio, invertire il rapporto regola-eccezione imposto dall'art.12 del d.lgs. n.383.

Da tutto ciò, la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione impugnata.

Queste le pronunce della Corte su una delle questioni più spinose concernenti le fonti energetiche rinnovabili, quella della localizzazione degli impianti eolici.

Di eolico la Corte si occupa anche con riferimento alla l.r. 7 agosto 2009 n.3 (*Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale*), la quale, all'art.5, comma 23 (rubricato *Ambiente e governo del territorio*), prevede che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW, da considerarsi minieolici, non siano assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale. La disposizione, oggetto di impugnazione innanzi alla Corte costituzionale, verrà peraltro modificata dalla l.r. 17 dicembre 2012 n.25, la quale (cfr.l'art.8) aggiunge un periodo in base al quale, richiamando quanto previsto dal Codice dell'ambiente (All.3, lett.c-bis), assoggetta a valutazione di impatto ambientale tutti gli impianti eolici per la produzione di energia elettrica sulla terraferma.

La Corte costituzionale, ritenendo comunque di doversi pronunciare relativamente alle fattispecie maturate sotto la vigenza della precedente disciplina, con la sentenza n. 188 del 2013 dichiara la incostituzionalità della disposizione impugnata. Dal momento che, dice la Corte, l'obbligo di sottoporre tutti i progetti di impianti eolici alla procedura di VIA, senza limiti di soglia, attiene al valore della tutela ambientale, la norma regionale è illegittima, avendo la stessa invaso la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi di cui all'art.117, 2° comma, lett.s.



Si risolve invece tutta all'interno della materia dell'*energia* e tocca la questione dei rapporti fra legge statale e legge regionale su materie di competenza concorrente la questione di costituzionalità che ha ad oggetto la l.r. 30 giugno 2011, n.12. Fra le disposizioni impugnate figura in particolare l'art.17, 9° comma, il quale limita a soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio; giovani imprenditori agricoli; società agricole) la possibilità di accedere alla procedura semplificata di cui al d.lgs. n.28 del 2011 per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas.

Accogliendo le doglianze del Governo, con la già citata sentenza n. 99 del 2012 (v. *supra*. 3.3) la Corte dichiara la incostituzionalità della disposizione impugnata perché, limitando sul piano soggettivo l'accesso alla procedura semplificata, appare in contrasto con la normativa statale ed in particolare con il d.lgs. n.28 del 2011, il quale, recependo il generale orientamento di favore della direttiva europea verso la produzione di energia da fonti rinnovabili, specificamente per gli aspetti procedurali, ha inteso invece estendere al massimo il ricorso a meccanismi autorizzatori snelli che incentivino l'installazione di impianti anche di piccole dimensioni, dando altresì facoltà alle Regioni di allargarne l'ambito di applicazione fino ad una soglia massima di potenza di energia elettrica pari a 1 MW.

La disciplina regionale, che interviene su una materia di competenza concorrente (come già ricordato, la sentenza richiama la competenza in materia di energia prevista per la Regione dall'art.4, 1° comma, lett.m dello Statuto) deve pertanto essere dichiarata incostituzionale, conclude la Corte, perché in contrasto con il citato d.lgs. n.28, il quale esprime *principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale*.

3.6 Bibliografia e siti internet

- [1] Bartole S., Mastragostino F. – *Le Regioni*, (1997), il Mulino, Bologna.
- [2] Buzzacchi C. – *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in Buzzacchi C. (a cura di) *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, (2010), Giuffrè editore, Milano.

- [3] Camerlengo Q. – *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, (2005), in www.forumcostituzionale.it
- [4] Caravita B. – *Taking Constitution seriously. Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, (2003), in www.federalismi.it
- [5] Donati F. – *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in Bruti Liberati E., Donati F. (a cura di) *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, (2007), Giappichelli, Torino.
- [6] Ferrari E. – *Commento agli artt. 28-31*, in Falcon G. (a cura di) *Lo Stato autonomista*, (1998), Il Mulino, Bologna.
- [7] Lombardi R. – *Il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali: il modello costituzionale e quello emergente dalla legislazione relativa alle procedure energetico-ambientali*, in Vipiana P.M. (a cura di) *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela. Lo status quo e le prospettive*, (2005), Giuffrè editore, Milano.
- [8] Mainardis C. – *Autonomie speciali e riparto delle competenze: quando la casistica prevale sulla sistematica*, (2014), in www.forumcostituzionale.it
- [9] Mezzetti L. – *Energia e ambiente*, in Mezzetti L. (a cura di) *Manuale di diritto ambientale*, (2001), CEDAM, Padova.
- [10] Pitruzzella G. – *Commento all'art.10*, in Falcon G. (a cura di) *Lo Stato autonomista*, (1998), Il Mulino, Bologna.
- [11] Ruggeri A. – *Le regioni speciali*, in *Foro.it*, (2001), V, 203.
- [12] Ruggiu I. – *Le «nuove» materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art.10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, (2011), 775.
- [13] Salomoni L. – *Il ruolo delle Regioni nella disciplina del settore energetico*, in Buzzacchi C. (a cura di) *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, (2010), Giuffrè editore, Milano.
- [14] Torchia L. – *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, (2002), 343
- [15] Troccoli A. – voce *Miniera (amministrazione)*, (1976) in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Giuffrè editore, Milano.
- [16] Zagrebelski G. – *Manuale di diritto costituzionale. Volume primo. Il sistema delle fonti del diritto*, (1987), UTET, Torino.
- [101] (22-04-15)  http://it.wikipedia.org/wiki/File:Miniera_di_Monteponi.jpg
- [102] (22-04-15)  http://it.wikipedia.org/wiki/File:Minatori_Nebida_fine_800.jpg
- [103] (22-04-15) http://www.ambientandoci.it/pagine/AMBIEN_1198.asp
- [104] (22-04-15) <http://arengario.net/momenti/momenti58.html>
- [105] (11-03-15) http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Rapporto_situazione_autorizzazioni_Agosto2013-Febbraio2014.pdf
- [106] (23-04-15) <http://www.panoramio.com/photo/109413245> Autore Kártevó Fülöp
- [107] (11-03-15) <http://www.enas.sardegna.it/enas/storia.html>
- [108] (11-03-15) <http://www.parcogeominerario.eu/images/Santa%20Caterina%20termoelettrica%20di%20Santa%20Caterina.JPG>
- [109] (20-03-15) <http://word.technologeek.eu/gavino-puggioni/files/2011/11/Argentiera-miniera.jpg>