

## **E se l'energia tornasse allo Stato? Gli effetti nocivi del decentramento e le ragioni di un ritorno al centro<sup>1</sup>**

di Monica Cocconi

30 marzo 2017

SOMMARIO: 1. La stabilizzazione di un processo già in atto. – 2. Una riforma che viene da lontano. – 3.1 *Lo svuotamento della potestà concorrente.* – 3.2 *L'influenza della crescente dimensione europea.* – 3.4 *Il riemergere della necessità di una Strategia energetica nazionale in un mercato liberalizzato.* – 3.5 *La vis acraiva della competenza statale sulla tutela dell'ecosistema.* – 4. Effetti positivi della regionalizzazione del settore. – 5. La responsabilità delle Regioni per i ritardi nell'ottemperare ai vincoli europei. – 6. Resta un ruolo per le Regioni? – 7. I principali effetti positivi dell'attrazione verso il centro. – 8. Conclusioni.

### **1. La stabilizzazione di un processo già in atto.**

L'insuccesso del referendum costituzionale svoltosi lo scorso 7 dicembre scorso non impedisce di riproporre, in questa sede, una delle più condivisibili fra le proposte di riforma costituzionale in esso contenute; si allude al ritorno alla competenza esclusiva dello Stato della materia riguardante la «produzione, (il) trasporto e (la) distribuzione nazionali dell'energia» (art. 117, comma secondo, lett. v) del Disegno di legge 12 aprile 2016)<sup>2</sup>. Questo nell'auspicio che il processo riformatore possa riavviarsi, almeno su tale versante, e che il contributo della scienza giuridica del diritto amministrativo possa essere utile in tale direzione.

A dire il vero la svolta dell'accentramento, in questo settore, non avrebbe certo rappresentato una novità; lo svuotamento progressivo della potestà regionale concorrente in materia, in effetti, è già avvenuto per effetto di molteplici fattori che saranno di seguito illustrati.

Su questo versante, pertanto, il ritorno al centro sarebbe solo una stabilizzazione formale di un processo già avviato, in atto da tempo<sup>3</sup>.

Il rafforzarsi di un mercato europeo integrato dell'energia e gli obblighi europei gravanti anche sul nostro Paese riguardo alla lotta al riscaldamento climatico, fondati

---

<sup>1</sup> Il presente saggio costituisce l'oggetto di una relazione tenuta al Convegno organizzato da Antonio D'Aloia presso la Camera di Commercio di Parma il 30 novembre 2016 dal titolo "La riforma costituzionale. Opinioni a confronto". La stessa proposta è stata da me illustrata nel tavolo sull'Energia del Progetto Parma Città futura coordinato dal prof. Giovanni Franceschini svoltosi il 12 ottobre 2016.

<sup>2</sup> In GU 15 aprile 2016.

<sup>3</sup> Circa il fatto che la Riforma costituzionale, in alcune scelte di accentramento di competenze verso lo Stato, stabilizzasse la giurisprudenza costituzionale sui vari ambiti di competenza si v. S. Cassese, *Perché la Riforma costituzionale non tradisce la Repubblica?* In *Corriere*, 16 maggio 2016.

principalmente sull'aumento delle fonti di energia non produttive di emissioni di CO<sub>2</sub> e sull'efficienza energetica, peraltro, rendono quest'innovazione sempre più necessaria.

Soprattutto nello specifico settore delle fonti rinnovabili, invero, lo schema di riparto della potestà normativa fondato sulla concorrenzialità delle competenze dello Stato e delle Regioni, infatti, non è stato in grado, per le ragioni evidenziate in seguito, di offrire stabilità e certezza al concreto assetto della materia.

La frammentazione delle competenze e dei conseguenti interventi non mette in grado il nostro Paese di rispondere in modo adeguato alle sfide europee e globali che lo attendono in questo settore così strategico per il futuro del nostro stesso Pianeta.

## **2. Una riforma che viene da lontano.**

La necessità di un accentramento della materia relativa alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia» è stata evocata, in realtà, da ormai un quindicennio, già all'indomani dell'approvazione della l. n. 3 del 2001.

Già Sabino Cassese, nel 2002, asseriva che la sottoposizione dell'energia elettrica ad un sistema di legislazione concorrente Stato-Regioni non era in grado di soddisfare le esigenze di ordinamento e di gestione unitari presenti nel settore, riguardanti soprattutto l'indivisibilità tecnica delle reti<sup>4</sup>. Inoltre rilevava come se ne decretasse l'affidamento a corpi amministrativamente e politicamente deboli, come le Regioni, non in grado di gestire in modo efficace le relative politiche.

Un altro precedente in tal senso era contenuto nella proposta di revisione costituzionale presentata nella XIV legislatura, trasposta nel disegno di legge n. 2544-B del 2006, mai approvato; anch'essa prevedeva una razionalizzazione dell'assetto costituzionale delle competenze in materia, affidandole alla competenza esclusiva dello Stato<sup>5</sup>.

Nonostante il naufragio di tale progetto di revisione, anche per l'incerta identificazione della portata effettivamente «strategica» della produzione di energia, non è mai tramontata, tuttavia, l'esigenza che aveva dato impulso alla sua elaborazione.

Quest'esigenza, talora, è riaffiorata nel dibattito scientifico sul tema<sup>6</sup>. Si allude, ad esempio, alla necessità, da taluni evocata, di esplicitare, nell'assetto costituzionale delle competenze, in materia di energia, l'affidamento allo Stato della competenza esclusiva a delineare i regimi di sostegno; si insisteva, soprattutto, nell'avocare allo Stato l'introduzione delle sanzioni necessarie a vincolare le Regioni al rispetto degli obiettivi strategici sulle quote di energia definiti in sede europea.

Da allora le ragioni dell'accentramento si sono arricchite di nuovi argomenti e contenuti, riguardanti soprattutto il consolidamento della base giuridica della politica

---

<sup>4</sup> In tal senso si v. S. Cassese, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. giur. en. el.*, 2002, n. 3, 497.

<sup>5</sup> Il disegno di legge costituzionale 2544-B è stato approvato in via definitiva dal Senato il 16 novembre 2005 e sottoposto a referendum confermativo in data 25 giugno 2006. L'esito di tale referendum, tuttavia, è stato negativo e la modifica costituzionale, dunque, non è entrata in vigore.

<sup>6</sup> Si v. la proposta formulata, in tal senso, da G. Lombardi, *L'energia rinnovabile. Prospettive, riflessioni e percorsi per una riforma costituzionale*, in A. Macchiati, G. Rossi, *Le sfide dell'energia pulita*, Bologna, 2009, 197.

energetica europea, all'art. 194 TFUE, e i molteplici orizzonti che si dispiegano grazie ad essa<sup>7</sup>.

### ***3.1 Lo svuotamento della potestà concorrente.***

In realtà già da tempo l'affidamento dell'energia alla potestà regionale concorrente è stata oggetto di un intenso processo di revisione, tendenzialmente caratterizzato da una sua attrazione verso lo Stato. Lo stesso processo aveva già attraversato l'attribuzione delle funzioni amministrative nel settore demandate, dall'art. 118, comma 1, della Cost., all'attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e affidate, quindi, alla dimensione degli interessi coinvolti dal loro esercizio.

Lo svuotamento progressivo di tale potestà era avvenuto per effetto di molteplici fattori di seguito evidenziati, per metterne in luce l'influenza sul processo di accentramento. Hanno contribuito in tale direzione, anzitutto, la crescente dimensione europea acquisita dalla politica energetica e la contiguità di tale politica, nella sua componente da fonte rinnovabile, con la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ecosistema. Infine ha influito in questa direzione la conseguente esigenza di rafforzare l'intervento dei poteri pubblici, sia pure in un mercato liberalizzato, soprattutto per promuovere l'energia da fonte rinnovabile.

Si tratta, peraltro, di fattori che hanno agito in modo sinergico; la regia principalmente europea acquisita dal settore, in effetti, ha prodotto una valorizzazione, al suo interno, della componente dell'energia da fonte alternativa e la conseguente necessità di rafforzare l'intervento pubblico diretto a garantirne la promozione.

Si mettono in luce, poi, gli effetti perversi della regionalizzazione introdotta in questo settore, in termini di ritardi nei tempi di rilascio delle autorizzazioni relative alla realizzazione di infrastrutture energetiche e dei costi aggiuntivi da questi generati.

Infine, si evidenziano i pregi che discenderanno dalla riconduzione al centro di questa competenza e si individuano gli spazi e i ruoli che comunque potranno preservare le regioni, nonostante l'accentramento del settore.

### ***3.2 L'influenza della crescente dimensione europea.***

Sicuramente uno dei fattori determinanti della riconduzione al centro della competenza sull'energia è stata la crescente dimensione europea acquisita dal settore. Tale dimensione si è affermata sia, per un versante, attraverso l'introduzione di un'esplicita base giuridica, all'art. 194 TFUE, sia grazie alla crescente regia acquisita dal diritto europeo a partire dalla direttiva 2009/28/CE, all'interno del «Pacchetto Clima» per il 2020.

La crescita di tale dimensione ha contribuito, da un lato, a depotenziare l'iniziativa nazionale in materia, che è divenuta, gradualmente, mera azione di recepimento della

---

<sup>7</sup> Sul fatto che ormai le traiettorie evolutive del diritto dell'energia debbano comunque assumere come contesto obbligato la crescente acquisizione di competenza dell'Unione europea in materia si v. L. Mezzetti, *Il diritto dell'energia tra Costituzione europea, innovazioni legislative e riforme costituzionali*, in [www.tecnosophia.org](http://www.tecnosophia.org).

disciplina europea, dall'altro ha giustificato un accentramento della potestà normativa in materia verso lo Stato centrale. Questo accentramento è apparso legittimato, infatti, dalla necessità di garantire l'adempimento degli obblighi comunitari sulla differenziazione delle fonti di energia e il raggiungimento delle quote, che gravano soprattutto sugli Stati nazionali.

La necessità di un ritorno al centro della competenza sull'energia è stata rafforzata dall'esigenza di individuare, dinnanzi alle autorità europee, un livello di governo che garantisca una visione di sintesi degli interessi generali presenti nel settore attraverso la progettazione di una politica energetica di dimensione nazionale.

L'accentramento della potestà normativa presso lo Stato, infine, era riconosciuto in grado di garantire meglio, a livello nazionale, quanto all'accesso agli impianti di produzione di energia, la realizzazione di un mercato concorrenziale, privo di barriere regolatorie per gli investitori e le imprese.

Queste finalità erano già iscritte nelle ragioni che hanno giustificato l'emergere di una dimensione europea del settore, all'art. 194 TFUE. Si allude a: *a)* la costruzione di un mercato europeo integrato dell'energia, con l'interconnessione delle reti; *b)* la sicurezza dell'approvvigionamento energetico; *c)* *il contrasto al climate change, affidato alla promozione dell'efficienza energetica e allo sviluppo delle fonti rinnovabili.*

Ulteriori basi costituzionali della regolazione europea delle fonti rinnovabili (dir. 2009/28/CE) sono gli artt. 11, 191, 192 TFUE che riguardano la salvaguardia ambientale, la tutela della salute umana e *l'uso razionale delle risorse naturali nel quadro della realizzazione dello sviluppo sostenibile.* Queste ultime disposizioni, lette congiuntamente, mostrano lo stretto nesso esistente, a livello europeo, fra l'accrescimento delle fonti rinnovabili e la tutela ambientale, intesa sia come contrasto al *climate change* sia come qualità dell'aria.

Evidenziano, soprattutto, come l'integrazione fra politica energetica e politica ambientale rappresenti una delle sfide più innovative e decisive dell'iniziativa delle istituzioni europee; mettono in luce, inoltre, come una relazione fra tali comparti non debba in alcun modo declinarsi come subalternità dell'una all'altra ma piuttosto come un'alleanza feconda convergente verso gli stessi obiettivi<sup>8</sup>.

Un'interpretazione in tal senso non emerge, in realtà, da una lettura distinta delle relative basi giuridiche, che non solo offusca le sinergie esistenti fra le due ma fa propendere per una loro collocazione asimmetrica.

In effetti l'art. 194 TFUE, nel condizionare il conseguimento delle finalità della politica energetica europea «all'esigenza di preservare e di migliorare l'ambiente», sembra quasi porre l'energia in posizione di subalternità rispetto alla politica di tutela dell'ambiente.

Anche l'art. 192 TFUE, nella stessa logica, rende possibile alle istituzioni dell'Unione europea, a determinate condizioni e nell'esercizio delle competenze ambientali, l'adozione di «misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra le diverse fonti energetiche e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo».

---

<sup>8</sup> Sui differenti modi di coniugarsi della relazione fra ambiente ed energia si v. P. Thieffry, *Le politiques européennes de l'énergie et de l'environnement: rivales ou alliées*, in *Revue des affaires européennes*, 2009-2010, 783.

In entrambi i casi, alla politica ambientale sembra riconoscersi un ruolo egemone rispetto alla politica energetica, che appare confinata ad un ruolo ancillare e subordinato e anzi tale da essere asservita alle priorità della prima.

Il superamento di una visione asimmetrica delle due politiche è possibile, tuttavia, attraverso un'analisi più sistematica delle relative basi giuridiche che faccia emergere le possibili interazioni esistenti fra di esse.

Basta porre l'attenzione al fatto che l'art. 192 TFUE riconosce gli obiettivi della politica ambientale dell'Unione «nell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» e nella «promozione, sul piano internazionale,...di misure destinate a combattere i cambiamenti climatici».

In sostanza, dunque, in questa diversa prospettiva, la politica europea volta alla diversificazione delle fonti di energia è concepita, al tempo stesso, come politica energetica ma anche come politica ambientale; l'esplicarsi dell'una, sul versante dell'incremento delle fonti non esauribili, concorre, infatti, a che siano conseguiti gli obiettivi dell'altra.

Il formale ingresso dell'energia fra le competenze esplicite delle istituzioni europee è stata essenzialmente il frutto della convinzione che le finalità della politica energetica relative alla tutela dell'ambiente e alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico assumessero sempre più una dimensione transnazionale; il loro conseguimento, pertanto, appariva sempre più condizionato da un loro esercizio a livello ultrastatale.

È stata, in altre parole, un'applicazione dinamica e positiva del principio di sussidiarietà, ossia il riconoscimento dell'esistenza di interessi transnazionali che non possono essere disciplinati in modo soddisfacente dagli Stati membri e che, a causa delle loro dimensioni non solo nazionali, possono essere conseguiti meglio a livello comunitario, a spiegare la progressiva ascesa della politica energetica in sede europea.

La politica energetica europea appare inoltre, sempre più, come fortemente integrata e al servizio di quella ambientale ed è concepita, altresì, come un fattore di rafforzamento, anziché di indebolimento, della competitività economica del mercato europeo dell'energia.

Lo sviluppo di queste dimensioni contribuisce a motivare e a rafforzare la spinta verso l'accentramento della relativa competenza verso lo Stato; lo stesso appare maggiormente in grado di garantire una reciproca interazione, a livello nazionale, fra tali dimensioni.

Dalle stesse Comunicazioni della Commissione europea<sup>9</sup> emerge con evidenza come l'azione europea di sviluppo delle fonti rinnovabili debba procedere in modo da favorire (e non ostacolare) la costruzione di un mercato europeo integrato dell'energia, del quale queste sono destinate a rappresentare, a loro volta, un segmento essenziale e dominante.

Al consolidarsi di una politica energetica sostenibile la Commissione collega, in effetti, la possibilità di favorire lo stesso sviluppo economico attraverso l'innovazione tecnologica necessariamente discendente dalla diffusione delle fonti rinnovabili, l'ingresso nel mercato di nuovi soggetti e lo sviluppo di filiere specializzate; si fa strada,

---

<sup>9</sup> Si v. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo*, 6 giugno 2012, COM (2012)271. Sul ruolo dominante ed essenziale di tali forme di energia nel futuro si v. COM (2011)885/2, *Tabella di marcia per l'energia 2050*, COM(2011)112, *Tabella di marcia per un'economia a basse emissioni di carbonio*.

in tal modo, l'idea che l'incremento delle fonti energetiche alternative possa accrescere, anziché ostacolare, la competitività economica dell'Unione europea<sup>10</sup>.

### **3.3 L'influenza debole della competenza relativa alla tutela della concorrenza, ex art. 117, comma 2, lett. e).**

Un'altra competenza statale esclusiva che avrebbe potuto offrire un impulso decisivo verso la riconduzione al centro della materia era la competenza statale sulla tutela della concorrenza, contemplata dall'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione; questa competenza, peraltro, era considerata una delle novità più significative, unitamente alla promozione del decentramento, della Riforma costituzionale del 2001<sup>11</sup>.

L'appartenenza degli impianti di energia da fonte rinnovabile al sistema della rete elettrica nazionale crea, in effetti, la necessità di garantire una parità delle condizioni di accesso ad essi degli operatori sul territorio nazionale; questa stessa parità costituisce, a sua volta, un elemento essenziale «della tutela della concorrenza» fra i soggetti del mercato e legittima quindi la predisposizione, da parte dello Stato, di Linee guida e criteri tecnici uniformi. Il libero accesso al mercato della produzione dell'energia rinnovabile, che offre una garanzia alla libertà costituzionale di iniziativa economica, avrebbe dovuto essere, pertanto, anch'esso decisivo nel definire il corretto equilibrio fra una regolazione uniforme dell'energia e il rispetto delle esigenze di decentramento.

Tale principio costituzionale, tuttavia, pur evocato spesso negli atti difensivi dello Stato, non ha mai rappresentato, nelle pronunce della Corte, un elemento decisivo nel fondare, in sé e per sé, pronunce di rigetto dei ricorsi regionali, restando una sorta di convitato di pietra nei giudizi di costituzionalità<sup>12</sup>.

Nonostante il rischio, evocato talora dalla difesa erariale, che la disciplina regionale, ponendo limiti al libero accesso al mercato dell'energia, procurasse uno squilibrio nella concorrenza fra i diversi modi di produzione della stessa, la Corte ha preferito quasi sempre impostare le proprie decisioni sulla relazione, molto più rassicurante perché più abituale, fra norme di principio e norme di dettaglio, ossia sul binario più tradizionale dei confini della potestà concorrente<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Si v. la Direttiva 2009/28/CE al terzo considerando: «Sono state riconosciute le possibilità di conseguire la crescita economica grazie all'innovazione e a una politica energetica sostenibile e competitiva. La produzione di energia da fonti rinnovabili dipende spesso dalle piccole e medie imprese locali e regionali. Sono rilevanti le possibilità di crescita e di occupazione negli Stati membri e nelle loro regioni riconducibili agli investimenti nella produzione di energia da fonti rinnovabili a livello regionale e locale».

<sup>11</sup> Si v. G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (di Regioni e Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 981; M. D'Alberti, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in *Dir. amm.*, 2004, 705; R. Caranta, *La tutela della concorrenza; le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2004, 990 sgg; ID., *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, 2008, 683; R. Bifulco, *La tutela della concorrenza tra Parte I e Parte II della Costituzione in margine alla sent. n. 14 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2008, 791.

<sup>12</sup> L'efficace espressione è utilizzata da L. Cuocolo, *Le energie rinnovabili fra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile fra mercato, autonomie e ambiente*, Milano, 2011, 69.

<sup>13</sup> Si v., in tal senso, Corte cost., sent. 9 novembre 2009, n. 282, avente ad oggetto il ricorso promosso in via principale dal Governo contro la l. n. 15 del 2008 della Regione Molise; si v. anche Corte cost.,

La timidezza della Corte nel riconoscere una rilevanza specifica alla tensione esistente fra rispetto dell'autonomia regionale e tutela della concorrenza, nel settore dell'energia rinnovabile, non esclude, tuttavia, la centralità innegabile della questione; le vicende poste all'attenzione dei giudici costituzionali, in effetti, evidenziano come la frammentazione verticale dei soggetti regolatori abbia prodotto innegabilmente, in questo comparto, ostacoli alla concorrenza nel mercato.

### ***3.4 Il riemergere della necessità di una strategia energetica nazionale in un mercato liberalizzato.***

Un altro fattore che ha favorito la riconduzione delle competenze normative verso lo Stato, nel settore dell'energia, è stata la necessità di rafforzare l'intervento pubblico diretto alla regolazione del mercato liberalizzato verso obiettivi di sostenibilità ambientale. Questa necessità è stata affrontata, essenzialmente, attraverso l'avvio di una Strategia energetica nazionale.

Il riemergere della necessità di un'attività di indirizzo e di programmazione, da parte dei poteri pubblici, sotto la nuova denominazione di «Strategia energetica nazionale», a partire dall'art. 7 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133, tuttavia, segna un deciso mutamento di prospettiva rispetto alla pianificazione energetica nazionale elaborata negli anni '70-'80. Si trattava, dunque, di una programmazione con un significato più complesso ed ampio di quella, di carattere generale, intrapresa nel nostro Paese alla metà degli anni '70. Questa ebbe, inizialmente, l'essenziale finalità di legittimare il ricorso alla fonte nucleare dinnanzi al drammatico manifestarsi della crisi energetica, senza alcuna ambizione di soddisfare interessi pubblici ulteriori.

L'esigenza di tale diversa Strategia è scaturita, per la prima volta, dalla convinzione che i meccanismi di mercato, in tale settore, non garantissero il raggiungimento dei fondamentali interessi generali di sostenibilità ambientale e di autosufficienza dell'approvvigionamento, indicati dal diritto europeo<sup>14</sup>.

Non appare casuale che il successivo documento per la consultazione pubblica del marzo 2013, intitolato «*Strategia energetica nazionale; per un'energia più competitiva e sostenibile*» elaborato proprio in tale prospettiva, includesse fra i principali obiettivi di tale strategia nazionale il raggiungimento e il superamento degli obiettivi ambientali contemplati dal Pacchetto europeo Clima-Energia 2020; si fa riferimento alla riduzione del costo dell'energia per i consumatori e le imprese, alla sicurezza e all'indipendenza dell'approvvigionamento energetico e al contributo del settore ad una crescita economica sostenibile.

---

sent. 22 marzo 2010, n. 119, avente ad oggetto il ricorso in via principale promosso dal Governo contro la l. n. 31 del 2008 della Regione Puglia. Un'analogia impostazione è presente in Corte cost., sent. 29 dicembre 2010, n. 134, avente ad oggetto il ricorso in via principale dello Stato avverso le l. n. 38 e n. 42 del 2008, Regione Puglia.

<sup>14</sup> Non a caso nell'art. 7 del d. l. n. 112 del 2008 erano indicate, quali priorità: la diversificazioni delle fonti di energia e delle aree geografiche di approvvigionamento; il miglioramento della competitività del sistema energetico nazionale e lo sviluppo delle infrastrutture nella prospettiva del mercato interno europeo; la promozione delle fonti rinnovabili di energia e dell'efficienza energetica e la sostenibilità ambientale nella produzione e negli usi dell'energia, anche ai fini della riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

La persistente valenza di un'attività programmatrice, nel settore dell'energia, si giustifica con il fatto di dover soddisfare e conciliare l'offerta di energia da parte di una pluralità di operatori con la garanzia di rilevanti interessi pubblici; questi non sono più, unicamente, quelli del servizio universale (continuità della fornitura, prezzi sostenibili e accesso generalizzato) ma quelli, di dimensione essenzialmente transnazionale, di carattere ecologico e indipendenza geo-politica degli Stati europei dalla sicurezza degli approvvigionamenti.

I vincoli pubblici all'esplicitarsi dell'iniziativa economica necessari per assicurare l'ottenimento di tali obiettivi, tuttavia, dovranno essere compatibili non solo con il processo di liberalizzazione del mercato elettrico ma, altresì, con la sua progressiva integrazione a livello europeo. Dovrà trattarsi, pertanto, non tanto di una programmazione stringente ma di un indirizzo politico diretto a favorire, avvalendosi principalmente di meccanismi di mercato, l'ottenimento degli obiettivi europei.

Tutti i principali piani europei sull'energia elaborati negli ultimi anni sono andati in tale direzione. Il *Climate Action Plan* statunitense del 2013, il *White paper* del Regno Unito del 2011 e, infine, il *Projet de loi de programmation* francese del 2014 hanno mirato a rafforzare l'intervento dei poteri pubblici nel mercato liberalizzato dell'energia per condurlo a soddisfare obiettivi pubblici di tutela ambientale e di sostenibilità energetica.

Nel *Climate Action Plan* statunitense del giugno 2013 il Presidente Barack Obama si proponeva di alimentare milioni di case con energia da fonte rinnovabile, grazie soprattutto ad impianti alimentati da fonte eolica e solare, su terreni di proprietà del Governo.

Nel *White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity* del 2011, il Governo del Regno Unito assumeva un ruolo centrale d'indirizzo finora sconosciuto al mercato inglese al fine di ridurre, entro il 2050, le emissioni nocive dell'80% nella prospettiva della «*low-cost generation*».

Nella stessa prospettiva, in Francia, nel *Projet de loi de programmation sur la transition énergétique* del 21 giugno 2014, presentato dal Directeur Général de l'Énergie et du Climate, si prevedeva che «*il dotera l'État des outils de pilotage indispensables à la transition énergétique*».

### **3.5 La vis acristiva della competenza statale sulla tutela dell'ecosistema.**

L'instabilità dell'equilibrio fra le competenze normative dello Stato e quelle delle Regioni, in materia di energia, è stato accresciuto principalmente, nell'ambito di quella da fonti rinnovabili, dalla presenza di interessi di rilievo costituzionale, come quello della «tutela dell'ecosistema» di cui all'art. 117, comma 2, lett. s). Questi interessi hanno agito, anziché da limite, quale criterio di legittimazione della promozione di queste fonti.

Dalla forte valorizzazione, da parte della Corte, di alcune competenze statali esclusive che si esplicano in questo settore - principalmente quella della tutela dell'ecosistema e, sebbene più marginalmente, quella sulla tutela della concorrenza - è infatti disceso, tendenzialmente, uno spostamento verso lo Stato del baricentro della potestà normativa in materia. Questa valorizzazione non si è tradotta, in realtà, nella completa neutralizzazione della potestà regionale concorrente in materia, ma nella priorità spesso assegnata, comunque, a interessi riconducibili a materie di competenza dello Stato.

L'intenzione della Corte di valorizzare in modo speciale, in relazione alle fonti rinnovabili, la prevalenza della competenza statale sull'ambiente è deducibile, anzitutto, dalla tendenza ad aumentare lo spessore dei principi fondamentali, oltre che dagli espliciti riferimenti all'ambiente e allo sviluppo sostenibile contenuti di frequente nelle pronunce della Corte in materia<sup>15</sup>.

La stretta connessione fra energie rinnovabili e tutela dell'ambiente è stata ulteriormente esaltata, dai giudici costituzionali, attraverso il richiamo alla necessità di rispettare il Protocollo internazionale di Kyoto e la disciplina europea in materia; l'origine europea della disciplina legislativa statale li conduce, infatti, a riconoscere una particolare forza ai principi fondamentali della disciplina statale, come la disposizione relativa alla fissazione di un termine dei procedimenti autorizzatori, rispetto ai tentativi regionali di disporre la sospensione<sup>16</sup>.

La stessa riconduzione delle Linee guida per il corretto insediamento degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nel paesaggio alla competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) della Cost. si è tradotta nell'incostituzionalità delle discipline regionali che individuavano, in autonomia, aree sottratte a possibili insediamenti<sup>17</sup>.

Un'ulteriore ragione che ha giustificato, in seno ai giudizi di costituzionalità, la prevalenza della competenza statale, è stata la progressiva transizione dell'ambiente da competenza inizialmente considerata di carattere «trasversale»(ossia intesa non quale materia in senso stretto ma come competenza idonea ad investire altre materie<sup>18</sup>) a bene unitario oggetto di tutela giuridica in quanto tale, rimessa in via esclusiva allo Stato<sup>19</sup>.

Questa diversa considerazione, da parte dei giudici costituzionali, ha reso la disciplina diretta alla sua tutela tendenzialmente dominante, in effetti, sulla legislazione proveniente dalle Regioni e Province autonome, dettata per soddisfare altri interessi<sup>20</sup>.

Se dunque il carattere trasversale della competenza sulla tutela dell'ecosistema è ormai destinato a svanire nel suo significato originario, questo stesso carattere è riemerso, nella giurisprudenza costituzionale più recente, nel differente significato di disciplina unitaria destinata ad insistere su altri interessi riferibili a competenze proprie delle Regioni e Province autonome.

Non si tratterebbe più dunque, precisamente, di un ambito caratterizzato da un intreccio di competenze ma, piuttosto, di un bene unitario che avrebbe la precedenza o,

---

<sup>15</sup> Si v. ad esempio Corte cost., sent. 9 novembre 2006, n. 364 e Corte cost., sent. 11 marzo 2009, n. 88. Su quest'evoluzione si v. Di Dio, *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»: dalla trasversalità alla «prevalenza» della competenza statale*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 953.

<sup>16</sup> Si v., in tal senso, Corte cost., sent. 9 novembre 2010, n. 124, sulla legge della Regione Calabria, 11 novembre 1008, n. 38.

<sup>17</sup> In tal senso si v., ad esempio, Corte cost., sent. 22 marzo 2010, n. 119 rispetto alla legge Regione Puglia, 21 ottobre 2008, n. 31.

<sup>18</sup> Per una disanima del tema sotto il profilo teorico, si v., soprattutto, G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1135 sg.

<sup>19</sup> Per un inquadramento della questione si v. P. Maddalena, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela ambientale*, in *Riv. giur. dell'Edilizia*, 2008, 113 sgg.

<sup>20</sup> Questa transizione si è affermata con forza in Corte cost., sent. 7 novembre 2007, n. 167, laddove la Corte ha affermato come la tutela dell'ambiente presenti sia un contenuto oggettivo, riferito al bene ambiente quale oggetto di tutela giuridica, sia un contenuto finalistico ossia diretto alla preservazione del bene stesso.

comunque, rappresenterebbe un limite alla soddisfazione di altri interessi su di esso insistenti.

E' stata proprio la presa d'atto, da parte dei giudici costituzionali<sup>21</sup>, dell'*obiettivo fascio di interessi* incisi dalla disciplina di attuazione della dir. 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili nel mercato europeo dell'energia, a indurli a riconoscere spesso la prevalenza della competenza esclusiva dello Stato a scapito della competenza regionale.

#### **4. Effetti perversi della regionalizzazione del settore.**

L'affidamento del comparto dell'energia alla potestà concorrente regionale ha prodotto alcuni effetti perversi, riconoscibili nei ritardi e nei maggiori costi richiesti per le realizzazioni più significative<sup>22</sup>.

Negli anni Novanta la regionalizzazione dell'energia si è tradotta, principalmente, nei ritardi della costruzione di nuovi poli di produzione energetica; più recentemente i veti regionali hanno prodotto un'eccessiva lunghezza, di circa dieci anni, degli iter autorizzatori per il collegamento di essenziali reti di trasporto dell'energia, sia relative all'elettricità sia al gas.

Solo pochi mesi fa è stato completato il nuovo collegamento elettrico fra la Sicilia e la Calabria, con una riduzione pari a 600 milioni di euro annui. Solo questa linea, se fosse stata realizzata nei tempi previsti, avrebbe consentito un risparmio di alcuni miliardi di lire.

Un caso analogo è stato quello nello scorso decennio della linea Matera-Santa Sofia, iniziata nel 1992 e terminata solo nel 2007, con un blocco autorizzatorio di circa dieci anni. Anch'essa ha migliorato fortemente, una volta realizzata, i collegamenti Nord-Sud nel trasporto di energia elettrica, riducendo i costi e migliorando la sicurezza.

La stessa incompletezza del quadro regolatorio nazionale in materia, per la persistente assenza di Linee guida, è stata utilizzata per molto tempo dalle Regioni, attraverso la funzione amministrativa di loro spettanza relativa al rilascio dell'autorizzazione, come un'occasione per privilegiare interessi di più spiccata valenza territoriale, investiti dall'impatto locale dell'insediamento degli impianti, rispetto ai benefici attesi dall'utilizzo delle fonti rinnovabili sulla riduzione delle emissioni di gas nocivi.

#### **5. Le responsabilità delle Regioni per i ritardi nell'ottemperare ai vincoli europei.**

Un'altra ragione a favore dell'accentramento, in effetti, è stata il fatto che nelle Regioni ha prevalso una visione settoriale e, quindi, inevitabilmente conflittuale del rapporto fra l'interesse alla tutela del paesaggio e quello ambientale<sup>23</sup>. Questa visione

<sup>21</sup> Per un'impostazione in tal senso si v. Corte cost., sent. 11 marzo 2009, n. 88.

<sup>22</sup> Su questi effetti perversi si v. I. Tinagli (a cura di), *L'economia del sì. L'impatto del nuovo Titolo V sulle politiche economiche e sociali*, Contributo di Chicco Testa.

<sup>23</sup> Tale tendenza era emersa, in modo emblematico, nella vicenda del frequente annullamento, da parte delle Sovrintendenze, del nulla-osta paesaggistico rilasciato dalle amministrazioni competenti per

le ha tendenzialmente indotte ad assolutizzare il primo anziché a favorire il reciproco bilanciamento fra tali interessi.

Alcune Regioni, ad esempio, hanno interpretato la mancata programmazione energetica nazionale e il ritardo nell'adozione delle Linee guida per favorire l'integrazione degli impianti nel paesaggio come un'occasione per riappropriarsi indebitamente, attraverso l'esercizio della potestà regionale concorrente, di alcune ulteriori competenze. Si allude al potere di definire autonomamente criteri per l'inserimento degli impianti nel paesaggio<sup>24</sup>, di individuare aree non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici<sup>25</sup>, di prevedere criteri tecnici degli impianti ammissibili<sup>26</sup> ed, infine, di imporre una delibera aggiuntiva del Comune sul cui territorio insiste il progetto di impianto<sup>27</sup>.

L'assenza di una programmazione nazionale delle localizzazioni è stata utilizzata, altresì, per giustificare una sospensione del rilascio dei provvedimenti autorizzatori<sup>28</sup> o una proroga del termine di centottanta giorni di conclusione del procedimento. Tali discipline regionali hanno impedito o comunque molto ritardato il rispetto, da parte del nostro Paese, degli impegni assunti verso l'Unione europea ad ottemperare, in tal modo, agli obblighi internazionali assunti con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto sulla riduzione delle emissioni nocive<sup>29</sup>.

Censurate dai giudici costituzionali sono state, altresì, le restrizioni dirette e indirette poste all'accesso al mercato degli operatori economici - attraverso, ad esempio, la previsione di limiti massimi alle potenze autorizzabili per ciascuna fonte rinnovabile<sup>30</sup> o all'individuazione di una risorsa energetica del 20% a favore di azioni dirette a garantire lo sviluppo del tessuto industriale regionale<sup>31</sup>.

In tal caso, infatti, la regolazione disomogenea e irragionevole, da parte delle discipline regionali, dell'assetto del mercato, ha violato il valore della «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) della Cost. fra gli operatori economici presenti sul territorio nazionale.

---

effetto di un'iniziale assolutizzazione del valore estetico ed estetico territoriale. Quest'impostazione, tuttavia, risulta ormai difficilmente sostenibile grazie a quella giurisprudenza costituzionale che ha ravvisato nella primarietà di alcuni valori costituzionali, come quelli del paesaggio e dell'ambiente, ma una loro necessaria considerazione nelle concrete valutazioni operate dalle amministrazioni nella loro discrezionalità. Si v., in proposito, Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Foro it.*, 2005, I, 327.

<sup>24</sup> Si v. la l. r. Basilicata 26 aprile 2007, n. 9, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sent. 18 maggio 2009, n. 166.

<sup>25</sup> Si v. la l.r. della Puglia n. 31 del 2008 che vietava, all'art. 2, la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in numerose aree del territorio regionale, dichiarata illegittima da Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119.

<sup>26</sup> Si v. il punto 4.2 lett. f) All. sub 1 della l.r. della Calabria in cui si prevede che alla domanda di autorizzazione all'installazione di impianti eolici deve essere allegato uno studio delle potenzialità del sito tali da garantire una producibilità annua di almeno 1800 ore equivalenti di vento.

<sup>27</sup> Si v. il punto 4.2 lett. i) All. sub. 1 della l.r. Calabria n. 42 del 2008 in cui si richiede che l'istanza di autorizzazione sia corredata da una delibera favorevole del Consiglio comunale sul cui territorio insiste il progetto.

<sup>28</sup> Si v. la l. r. della Calabria, n. 15 del 2008, art. 53, comma 3. Anche la r. Campania, con la Deliberazione della Giunta regionale 30 novembre 2006, n. 1955, aveva sospeso le conferenze di servizi sulle istanze di rilascio dell'autorizzazione di impianti eolici.

<sup>29</sup> Si v. le pronunce dalla Corte cost. n. 282 del 2009, sulla l. r. del Molise, Corte cost., n. 168 del 2010 sulla l. r. della Val d'Aosta.

<sup>30</sup> Si v. art. 21 della l. r. della Calabria n. 42 del 2008.

<sup>31</sup> Si v. l'art. 3, comma 1, della l. r. della Calabria n. 42 del 2008.

## 6. Resta un ruolo per le regioni?

L'accentramento della competenza in materia di energia verso lo Stato, peraltro, non escluderebbe totalmente le Regioni da questo settore; ne ridefinirebbe il ruolo, tuttavia, principalmente nel contributo da queste offerto al conseguimento degli obiettivi nazionali ed europei sul versante della sostenibilità ambientale.

Le Regioni hanno sempre rivendicato, attraverso la potestà concorrente in materia di energia, un margine di apprezzamento circa l'impatto della localizzazione degli impianti in sede locale e la loro corretta integrazione nel paesaggio. Sarebbe assai riduttivo, tuttavia, confinare il ruolo regionale in tali apprezzamenti, diretti ad adattare la localizzazione degli impianti, alla specificità di ciascun territorio.

Non va dimenticato, infatti, che il legislatore europeo ha inteso valorizzare il ruolo delle Regioni nel governo dell'energia promuovendo il loro coinvolgimento nel processo di sviluppo dell'energia da fonte rinnovabile e nel raggiungimento degli obiettivi europei in questo settore.

In tal senso, ad esempio, era indirizzata la direttiva 2009/28/CE, nel disporre che «gli Stati membri possono incoraggiare le autorità regionali e locali a fissare obiettivi superiori a quelli nazionali e coinvolgerle nell'elaborazione di piani d'azione nazionale per le energie rinnovabili e nel varo di iniziative di sensibilizzazione del pubblico sui vantaggi dell'energia da fonte rinnovabile (23° considerando)». Nella stessa logica si prevedeva che la redazione dei piani nazionali dovesse ricomprendere «la cooperazione tra autorità locali, regionali e nazionali»(24° considerando).

Un coinvolgimento delle Regioni nel raggiungimento degli obiettivi nazionali, peraltro, era già contemplato dal legislatore nazionale attraverso il concorso della Conferenza unificata alla loro ripartizione tra queste «tenendo conto delle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale»<sup>32</sup>; era stata affidata alle Regioni, inoltre, l'adozione di «misure per promuovere l'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili nei rispettivi territori, aggiuntive rispetto a quelle nazionali».

Veniva così in evidenza che, se il primo ruolo delle Regioni discendeva dalla necessità di contemperare l'interesse nazionale alla sostenibilità ambientale e alla sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia con la tutela degli interessi affidata alle loro competenze sul governo del territorio, la tutela della salute e la valorizzazione dei beni culturali, la sua assunzione, comunque, doveva essere associata ad un loro atteggiamento responsabile verso la soddisfazione degli interessi nazionali relativi alla produzione e alla distribuzione dell'energia.

Tale ruolo, pertanto, non potrà in alcun modo tradursi, com'è avvenuto talvolta finora, in scelte politiche tali da paralizzare i benefici trasversali alla tutela dell'ambiente insiti nella diversificazione delle fonti energetiche con l'incremento di quelle rinnovabili; nemmeno potrà impedire l'adempimento, da parte dello Stato, degli obblighi europei ed internazionali assunti in materia attraverso l'avallo di iniziative

---

<sup>32</sup> Si v. art. 10, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Con la l. n. 13 del 2009 è stata confermata la partecipazione della Conferenza unificata alla definizione degli incrementi annuali di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, con cui tendere al raggiungimento degli obiettivi di consumo fissati al 2020.

ostruzionistiche e improntate a rifiuti aprioristici dei costi sociali ed economici discendenti dall'installazione degli impianti.

Era coerente con questa prospettiva il fatto che la direttiva 2009/28 CE richiamasse anche le Regioni alla semplificazione delle procedure autorizzatorie per l'installazione degli impianti prevedendo che «le autorità...regionali *devono tener conto della struttura specifica del settore dell'energia da fonti rinnovabili* quando modificano le loro procedure amministrative di rilascio dei permessi per la costruzione e la gestione degli impianti e delle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e di distribuzione per la produzione di elettricità»<sup>33</sup> da fonti energetiche rinnovabili.

Si esplicitava così la logica per cui anche il margine di apprezzamento preservato dal legislatore alle Regioni circa la localizzazione degli impianti sul territorio, insito nell'affidamento a queste della competenza sul provvedimento autorizzatorio, dovesse essere improntato, responsabilmente, alla promozione, anziché al contenimento, dell'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

## **7. I principali effetti positivi dell'attrazione verso il centro.**

Rilevanti, infine, sarebbero gli effetti positivi di un ritorno al centro della competenza in materia di energia.

Sul versante della sostenibilità, ad esempio, il riallineamento della competenza esclusiva statale sia nel settore dell'energia sia su quello della tutela dell'ecosistema consentirebbe di raggiungere maggiori e più convincenti risultati sul fronte del contrasto al *climate change*; si permetterebbe al nostro Paese, infatti, di rispondere in modo più efficace alle responsabilità gravanti su di esso circa il conseguimento degli obiettivi fissati dal diritto europeo sul versante della promozione delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica e della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

Finora la frammentazione delle competenze ha impedito al nostro Paese di ottenere i traguardi desiderati nel contrasto al *climate change*, nonostante il consistente impegno di risorse finanziarie destinato a tale obiettivo<sup>34</sup>. Nella programmazione delle risorse UE 2014-2020 il nostro Paese ha destinato quasi il 24% dei fondi ai cambiamenti climatici (circa 10 miliardi provenienti dal Fondo per lo sviluppo regionale e dal Fondo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale).

Una recente indagine condotta per la Commissione europea<sup>35</sup>, tuttavia, evidenzia che, sebbene l'allocazione delle risorse sia stata in linea con le indicazioni comunitarie, alcune criticità hanno minato l'efficacia delle politiche energetiche del nostro Paese. Principalmente la frammentazione delle competenze in materia di energia ha generato una coesistenza della Strategia energetica nazionale con i Piani energetici regionali (Per) e i Piani comunali per l'energia sostenibile (Paes) che definiscono, nei fatti, le scelte concrete in termini di tecnologia, potenze e collocazione geografica. È mancata, pertanto, quell'armonizzazione necessaria a favorire realmente il decollo di una strategia davvero efficace del nostro Paese nella lotta al cambiamento climatico.

<sup>33</sup> Si v. la direttiva 28/2009/CE, 41° considerando.

<sup>34</sup> Si v. A. Ciffolilli, C. Della Libera, E. A. Di Palma, *Titolo V e clima: a qualcuno piace caldo*, in *Lavoce.info* 13.12. 2016.

<sup>35</sup> Si v. Dg. *Clima-Mainstreaming of climate change into Esi Funds*.

Gli spazi su cui sarebbe chiamata a giocare la discrezionalità nazionale, nel rispetto dei vincoli europei, sarebbero, anzitutto, quelli della scelta delle tipologie di fonti da promuovere. Le fonti di energia più compatibili con la tutela ambientale, in quanto meno produttive di CO<sub>2</sub> e non dannose per la qualità dell'aria, ossia le fonti rinnovabili e il gas, sono divenute, con il tempo, per il raffinarsi delle tecnologie di produzione, meno costose e più accessibili. Lo sviluppo di un'industria europea del solare e dell'eolico, infatti, ha permesso un significativo abbassamento dei prezzi e una graduale competitività di queste fonti con quelle fossili.

Nel gas, lo sviluppo di tecniche di estrazione dalla roccia e dai fondali marini ha determinato una crescita dell'offerta con una strutturale caduta dei prezzi; la tecnologia dei cicli combinati, inoltre, ha permesso di trasformare il gas in elettricità con sempre maggiore efficienza, accrescendo in modo rilevante la produttività degli impianti.

Verso un accrescimento armonizzato della generazione di queste dovrebbe orientarsi, pertanto, una strategia energetica nazionale coerente con le finalità prioritarie della politica energetica europea.

Andrebbe riformulata, infine, la politica fiscale per rendere soggette ad imposizione anche le esternalità negative prodotte sull'ambiente dall'energia da fonti fossili. L'attribuzione di un «costo» alle emissioni di CO<sub>2</sub> dall'utilizzo di queste fonti potrebbe gradualmente sostituire l'erogazione di incentivi alle fonti rinnovabili progressivamente rivelatosi poco efficiente e, ad oggi, apparirebbe ormai irragionevole per i costi decrescenti dei relativi impianti.

L'intervento nazionale resta insostituibile nel garantire l'effettiva attuazione della *policy* europea di promozione delle fonti da energia alternativa. Si allude, ad esempio, alla necessità di adattare la rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica in modo da rendere possibile una piena integrazione di una tipologia di fonti - come sono, generalmente, quelle rinnovabili - non programmabili e volatili nell'offerta. Queste specifiche caratteristiche delle fonti rinnovabili pongono problemi sia di adeguatezza del sistema di rete, nel senso della sua capacità di rispondere alla domanda di energia nei momenti di maggior afflusso, sia della sua sicurezza, poiché la volatilità della generazione obbliga la rete ad assorbire energia in modo discontinuo<sup>36</sup>.

La non programmabilità dell'offerta delle fonti rinnovabili pone, anzitutto, questioni di sicurezza, poiché la volatilità dell'offerta obbliga la rete ad assorbire energia in modo discontinuo; poi crea un problema di accrescimento dei costi sopportati dal sistema elettrico, sia per bilanciare in tempo reale l'energia prodotta, sia per predisporre impianti flessibili che dispongano di un'adeguata capacità di riserva.

Al fine di ovviare a tali criticità si sono avviati progetti di sviluppo di nuove reti, le cd. *smart grid* ovvero reti elettriche che sfruttano la tecnologia digitale per gestire il trasporto dell'elettricità derivante da tutte le fonti di generazione. Tali reti, in effetti, sono tali da permettere il maggior sfruttamento degli impianti di energia rinnovabile distribuiti sul territorio e dell'offerta non programmabile, permettendone la piena integrazione nel sistema.

Su tale versante alla programmazione energetica nazionale il diritto europeo richiede invero, principalmente, di prevedere la predisposizione di una rete di trasmissione nazionale adeguata all'inserimento di fonti di energia fortemente condizionate, nella loro offerta e continuità, dalle condizioni atmosferiche (come la solare a

---

<sup>36</sup> In tal senso si v., più estesamente, M. Grillo, *Il mercato delle energie rinnovabili: aspetti economici*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia*, Bologna, 2011, 68.

concentrazione, l'eolica, la solare fotovoltaica, l'idroelettrica fluente e l'energia che sfrutta il moto ondoso e le maree)<sup>37</sup>. Questa rete dovrà essere, anzitutto, abbastanza sicura da garantire sempre l'assorbimento di energia prodotta in modo molto variabile e imprevedibile.

La sua distribuzione sul territorio nazionale, inoltre, dovrà essere abbastanza capillare da rispondere alla domanda di energia nei momenti di maggior afflusso e, insieme, da evitare la formazione di cogestioni; al tempo stesso dovrà essere dotata di una capacità di riserva (quanto alla presenza di impianti tradizionali a ciclo combinato, particolarmente flessibili), in grado di entrare in funzione qualora le fonti non programmabili non siano disponibili (per assenza di sole e vento) oppure la generazione di energia si riduca o si azzeri in modo imprevedibile (per il loro venir meno improvviso).

Occorrerà, pertanto, disporre una distribuzione più diffusa, sul territorio, degli impianti di generazione e predisporre infrastrutture di rete in grado di garantire comunque l'assorbimento dell'energia non programmabile prodotta dalle fonti rinnovabili di nuova generazione, in modo da evitare che avvengano cogestioni.

## 8. Conclusioni

Il tema di un ritorno al centro della competenza in materia «di produzione, trasmissione e distribuzione nazionale dell'energia» si intreccia inevitabilmente con quello, di recente evocato, della necessità di una nuova Strategia energetica nazionale<sup>38</sup>. L'emersione di questa necessità rafforza, infatti, e pone al tempo stesso le condizioni, per sostenere la necessità di un accentramento della relativa competenza verso lo Stato.

Nel contesto di un mercato liberalizzato dell'energia, aperto alla concorrenza di una pluralità di operatori, tale Strategia non può certo declinarsi come una programmazione stringente ma unicamente come un indirizzo politico volto a promuovere il conseguimento degli obiettivi europei sul versante della sostenibilità energetica e ambientale.

La stessa Strategia, inoltre, dovrà guardare ad un orizzonte di tempo molto lungo, presumibilmente verso il 2050, e dispiegarsi secondo coordinate che, per la significativa incertezza che caratterizza lo sviluppo tecnologico in tale ambito, sono difficilmente prevedibili ma solo immaginabili.

Proprio per l'incertezza che caratterizza lo scenario del mercato dell'energia, sulla progettazione della Strategia energetica nazionale dovrà aprirsi un'ampia consultazione del pubblico interessato e si dovrà dar conto delle ragioni per cui le osservazioni e le indicazioni avanzate siano state o meno recepite.

---

<sup>37</sup> Sulle specificità ed i problemi tecnici che comporta l'integrazione nella rete elettrica di trasmissione nazionale delle fonti rinnovabili il cui funzionamento è condizionato da fattori atmosferici, si v. D. Bobbio, M. Cirillo, *Le fonti di energia rinnovabile*, in P. Ranci, *Economia dell'energia*, Bologna, 2011, 167.

<sup>38</sup> Si v., in tal senso, M. Galeotti, A. Lanza, *Strategia energetica: i punti da cui ripartire*, in *Lavoce.info*, 27 gennaio 2017.

