



22 APRILE 2026

La 'questione energetica' attraverso la  
Costituzione italiana e lo sviluppo del  
formante giurisprudenziale

di Luigi Maria Pepe

Professore associato in Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi eCampus



# La ‘questione energetica’ attraverso la Costituzione italiana e lo sviluppo del formante giurisprudenziale\*

**di Luigi Maria Pepe**

Professore associato in Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi eCampus

**Abstract [It]:** Il contributo propone un’analisi dell’evoluzione del diritto dell’energia nell’ordinamento italiano, a partire dall’originaria visione dell’Assemblea costituente che, con l’art. 43, individuò nelle fonti di energia un ambito strategico da sottrarre alle logiche di mercato per assicurarne il governo pubblico, al fine di garantire l’interesse generale. Lo sviluppo argomentativo ricostruisce il mutamento di prospettiva imposto dalle sfide contemporanee, che hanno reso l’energia presupposto materiale della sovranità statale. Attraverso l’esame della giurisprudenza costituzionale e del riparto di competenze dopo la riforma del Titolo V (art. 117 Cost.), l’articolo dimostra come, nonostante il quadro formale di legislazione concorrente, il formante giurisprudenziale abbia progressivamente rafforzato una regia statale centralizzata, in risposta alle esigenze di unitarietà, coerenza sistemica e adempimento degli obblighi sovranazionali.

**Title:** The ‘Energy Issue’ through the Italian Constitution and the Development of the Jurisprudential Formant

**Abstract [En]:** This contribution offers an analysis on the evolution of energy law in the Italian legal system, starting from the original vision of the Constituent Assembly that, in Article 43, identified energy sources as a strategic area with the aim of guaranteeing the general interest. The contribution argues that the change in perspective imposed by contemporary challenges makes the energy sector a material prerequisite for state sovereignty. Through the analysis of constitutional case law and the division of powers following the reform of Title V (Article 117 of the Constitution), the essay demonstrates how, despite the formal framework of concurrent legislation, case law has progressively strengthened centralised state control in response to the need for unity, systemic coherence and the fulfilment of supranational obligations.

**Parole chiave:** Energia, Costituzione italiana, Art. 43 Cost., Giurisprudenza costituzionale, Sovranità energetica, Governo pubblico

**Keywords:** Energy, Italian Constitution, Art. 43 Const., Constitutional Jurisprudence, Energy Sovereignty, Public Governance

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. La ‘questione energetica’ nella Costituzione italiana. 3. Competenza e attribuzioni fra Stato e Regioni in materia di energia: uno sguardo attraverso la giurisprudenza costituzionale. 4. I conflitti tra Stato e Regioni: il caso delle FER. 5. Stato ed energia fra accesso al mercato, dimensione transnazionale e indipendenza energetica.

## 1. Introduzione

Affrontare oggi la tematica del diritto dell’energia significa doversi misurare con una questione che, più di ogni altra, si interseca con dimensioni politiche e giuridiche di livello costituzionale. L’energia, da semplice risorsa economica o tecnica, è divenuta presupposto di ogni scelta di sicurezza, sviluppo e giustizia sociale, nonché condizione materiale della sovranità degli Stati.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Fin dall'Assemblea costituente, il tema dell'energia fu percepito come nodo strategico dell'economia nazionale e come ambito nel quale lo Stato dovesse esercitare un ruolo di governo, in funzione dell'utilità generale. La riflessione dei Costituenti sull'art. 43 Cost., dedicato alla riserva pubblica delle "fonti di energia", ne è la prova più evidente: la norma nasceva per affermare che tali beni non potevano essere abbandonati alle sole logiche del mercato, ma dovevano essere regolati nell'interesse collettivo e sotto il controllo pubblico. Tuttavia, se allora la questione si collocava nel contesto della ricostruzione economica e della nazionalizzazione dei servizi essenziali, oggi essa assume un significato radicalmente nuovo. Le trasformazioni tecnologiche, la globalizzazione dei mercati energetici e la sfida climatica hanno mutato la natura stessa del potere statale: chi non governa la propria energia, non governa la propria sovranità.

Di qui l'esigenza di reinterpretare la Costituzione non solo in senso formale, ma in chiave materiale e funzionale. L'art. 43, pur espressione di un costituzionalismo economico novecentesco, orientato a un controllo pubblico del mercato, appare oggi anacronistico se letto alla lettera, ma conserva una portata teleologica ancora viva per affermare il primato dell'interesse generale nel governo dell'energia. In tal senso, più che come norma di economia pianificata, esso va inteso come la radice di una costituzione energetica moderna, in cui la funzione pubblica dell'energia coincide con la capacità dello Stato di garantire sicurezza, sostenibilità e autonomia.

Il presente contributo si propone di ricostruire la genesi e lo sviluppo della consapevolezza dell'energia quale funzione statale sovrana, muovendo dall'elaborazione dell'art. 43 Cost. in Assemblea costituente e giungendo fino alle modifiche dell'art. 117 Cost. del 2001 e al successivo consolidarsi del formante giurisprudenziale in materia di riparto di competenze energetiche.

In questa prospettiva, la ricostruzione del dibattito costituente e della funzione originaria dell'art. 43 Cost. consente di individuare il nucleo materiale di una "costituzione energetica" incentrata sulla funzione pubblica del settore, concepito fin dalle origini come un settore strategico da sottrarre alle sole logiche di mercato. La successiva evoluzione del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost., come riformato nel 2001, e la giurisprudenza costituzionale sulla materia energia, mostrano come tale nucleo si sia progressivamente tradotto in un modello di "sovranità energetica" che, pur in un quadro formale di legislazione concorrente, richiede e necessiterà sempre più di una regia statale unitaria.

L'ipotesi di lavoro che si intende verificare è, dunque, che il passaggio dall'art. 43 all'attuale disciplina dell'art. 117, così come declinato attraverso il formante giurisprudenziale, segni il transito da una riserva pubblica delle fonti di energia ad una configurazione dell'energia come funzione statale sovrana, essenziale per la tenuta complessiva dell'ordinamento nonché per il giusto compimento della transizione energetica.

## 2. La ‘questione energetica’ nella Costituzione italiana

La complessità della questione energetica ben si evidenzia sotto molteplici aspetti, primo fra tutti quello che attiene alla stessa definizione di energia. *Ex multis*, la nozione più pertinente è quella che considera energia tutto ciò che ha «la capacità di compiere lavoro»<sup>1</sup>. La stessa, inoltre, richiama, sia pur in maniera evocativa, il legame tra l’energia stessa e la storia dell’uomo. Infatti, il progresso dell’umanità è da sempre connesso alla capacità di trasformare risorse disponibili in energia, tanto da poter affermare che «la vita, le attività dell’uomo dipendono dalle fonti di energia di cui egli dispone. Senza energia non vi può essere né vita né attività creatrice»<sup>2</sup>.

Si consideri che la complessità, in ogni caso, non attiene solo allo studio dell’energia *ex se*, ma si confronta ed interagisce con ambiti di disciplina diversi e comunicanti, quali le scienze naturali, il diritto, la politica, l’economica, la salvaguardia dell’ambiente. In questa accezione è possibile scorgere il carattere pregnante della materia, ossia l’importanza cruciale della stessa nella moderna era tecnologica, che ha portato allo sviluppo di una dottrina sullo studio della (relativamente recente) branca del diritto dell’energia<sup>3</sup>.

In prospettiva storica, alla categorizzazione analitica nelle grandi codificazioni dell’ordinamento italiano si contrappone il riferimento sistematico contenuto nel dettato costituzionale, che richiama il concetto di energia agli artt. 43 e 117 Cost. Nello specifico, la prima delle due norme citate è un diretto lascito del lavoro dell’Assemblea costituente, che ha introdotto nella c.d. costituzione economica un articolo che guarda alle «fonti di energia», avendo dunque già in mente l’importanza rivestita dalla materia nel sistema economico e giuridico della neo-nata Repubblica Italiana<sup>4</sup>. Per quanto attiene, invece, all’art. 117 Cost., si indica come materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> G. GENTILE, *Lezioni di diritto dell’energia*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 6 e ss.

<sup>2</sup> C.M. CIPOLLA, *Le fonti d’energia nella storia dell’umanità*, in *Ecom. Intern. Fonti en.*, V, 1961, pp. 773-787. Sulla definizione di energia cfr. anche G.P. CIRILLO, *Intorno all’autonomia scientifica del diritto dell’energia*, in *Diritto dell’Ambiente e dell’Energia. Law, Environment, Energy*, n. 1, 2024, pp. 33-63.

<sup>3</sup> La prima definizione di diritto dell’energia si rinviene in A. BRADBROOK, *Energy Law as an Academic Discipline*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, n. 14, 1996, pp. 193-217. In particolare, l’Autore si riferisce ad una branca del diritto che «identifica e analizza le questioni legali associate allo sfruttamento di tutte le fonti di energia primarie e secondarie, dove lo sfruttamento si riferisce a qualsiasi fase del processo che implica la ricerca di una risorsa e la sua utilizzazione commerciale. Regola l’assegnazione di diritti e doveri relativi allo sfruttamento di tutte le risorse energetiche tra individui, tra individui e governo, tra governi e tra Stati». Sul punto, sia consentito un rinvio a L.M. PEPE, *Il diritto dell’energia fondato su principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2021, pp. 1-25.

<sup>4</sup> «A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

<sup>5</sup> Il riferimento in materia di energia di cui all’art. 117, comma 3, Cost. è stato aggiunto dalla L. cost. n. 1/2003, ad oggetto “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Guardando al dato politico e a quello normativo, dunque, emerge non solo e non tanto la crescente importanza del tema energia nel dibattito giuridico odierno, ma soprattutto una sua immanenza nell'ordinamento giuridico italiano fin dalla prima metà del XX secolo.

L'art. 43 Cost. prevede che «*A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale*». La norma si inserisce nel dibattito tra pianificazione dell'economia da parte dello Stato dirigista e ritiro dello stesso in favore di una politica liberista che incoraggi la libera iniziativa economica e la libertà di impresa privata, statuendo eccezionalmente la possibilità dello Stato, di enti pubblici, di comunità di lavoratori o di utenti, di vedersi trasferire, coattivamente o meno, la proprietà e la gestione economica di una o più imprese che abbiano determinate caratteristiche (c.d. riserva di impresa<sup>6</sup>). Per quanto attiene alla nozione di «fonti di energia», è pacifico che la stessa comprenda, oltre ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale, tutte le risorse naturali suscettibili di essere utilizzate per produrre energia<sup>7</sup>.

La disposizione, che prevede la possibilità di istituire una riserva originaria ovvero il trasferimento di imprese a favore dei beneficiari, è allo stato di scarsa e difficile attuazione, stante il nuovo corso inaugurato dall'ordinamento comunitario, che ha incoraggiato negli anni il fenomeno delle privatizzazioni e della liberalizzazione dell'economia<sup>8</sup>. Tuttavia, risulta interessante notare come le prime applicazioni della stessa si riferiscano proprio al settore energetico. In particolare, in attuazione dell'art. 43 Cost., da un lato è stato istituito l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), cui è stata attribuita l'esclusiva, per la valle padana,

---

<sup>6</sup> A. PREDIERI, voce 'Collettivizzazione', in *Enc. D.*, Giuffrè, Milano, p. 395. S. BARTOLE, R. BIN ET AL., *Commentario Breve Alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 447-457 ricorda che sul piano terminologico si distingue tra a) statizzazione, regionalizzazione e municipalizzazione, quando la proprietà o la gestione economica dell'impresa sono trasferite rispettivamente allo Stato, a una Regione o a un Comune; b) nazionalizzazione, quando il trasferimento avviene a favore di enti pubblici diversi dai precedenti; c) socializzazione, quando esso avviene a favore di comunità di lavoratori o di utenti. Cfr. anche A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro Italiano, Roma, 1978, p. 183; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 664; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 1998, CEDAM, Padova, p. 687; F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 54-58. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1995 --- definisce la riserva d'impresa come «una statuizione che riconosce solo ad un soggetto, o a soggetti qualificati, la titolarità del diritto d'impresa in ordine a un determinato oggetto; nessun altro soggetto dell'ordinamento può essere titolare del diritto d'impresa in ordine all'oggetto riservato».

<sup>7</sup> V.S. BARTOLE, R. BIN ET AL., *op. cit.*, p. 451, nonché R. FERRARA, G.F. FERRARI, R. AGNOLETTI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Wolters Kluwer-CEDAM, Assago-Padova, 2015, p. 20, per cui la riserva si applica in relazione sia alle c.d. fonti primarie (es. idrocarburi, acqua, sole, vento, biomasse, calore terrestre, combustibili nucleari) che alle c.d. fonti secondarie (prodotti petroliferi derivati, rifiuti, etc.).

<sup>8</sup> V. sul punto G. AMORELLI, *Le privatizzazioni nella prospettiva del Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea*, CEDAM, Padova, 1992, pp. 119 e ss. Secondo F. GALGANO, *Rapporti Economici. Tomo II. Art. 41-44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1982, la scarsa applicazione dell'art. 43 Cost. non è da considerarsi come una vicenda particolare, dal momento che in genere l'intera costituzione economica e, in particolare, «i programmi e i controlli di cui all'art. 41, comma 3, hanno trovato scarsa attuazione».

della ricerca e della coltivazione dei giacimenti di idrocarburi minerali nazionali<sup>9</sup>; dall'altro, è stata prevista la nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica con trasferimento – salvo alcune eccezioni – delle imprese (*rectius*, aziende) operanti al neo istituito Ente nazionale per l'energia elettrica, con riserva allo stesso dell'esercizio delle attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica<sup>10</sup>.

La genesi del contenuto costituzionale va, inoltre, collocato nel contesto dello sviluppo della società italiana del tempo. In particolare, la situazione degli inizi del Novecento era caratterizzata da un'attuazione solo parziale della rivoluzione borghese (e, conseguentemente, del processo di urbanizzazione e di creazione di una burocrazia efficiente), dalla mancanza di un'ideologia dello sviluppo<sup>11</sup>, da un'azione governativa fondata su politiche protezionistiche e risanatorie delle prime industrie italiane<sup>12</sup>.

Questo, dunque, in linea di massima, il clima di «compromesso straordinario»<sup>13</sup> in cui si è sviluppato il lavoro dell'Assemblea costituente, che offre una sintesi ideologica alla base della avvertita necessità di un governo pubblico dell'economia, sia pur eccezionale e secondo limiti ben definiti<sup>14</sup>.

In tale quadro storico, economico e giuridico si inserisce l'art. 43 Cost., che si pone in rapporto diretto sia con lo statuto costituzionale dell'impresa di cui all'art. 41 Cost.<sup>15</sup>, che con quello della proprietà *ex art.* 42 Cost. Per quanto attiene alla libertà di impresa, infatti, stante la natura pubblica o privata dell'attività economica, è evidente come, da un lato, lo Stato è ammesso ad intervenire nell'economia senza limitazioni nel caso in cui si confronti con gli imprenditori privati su di un piano di parità e di concorrenza; dall'altro, invece, l'intervento statale si muove in precisi limiti (tracciati proprio dall'art. 43 Cost.) qualora intervenga autoritativamente nell'economia nazionale. Allo stesso tempo, per quanto riguarda il diritto di proprietà, l'art. 42 Cost. precisa che i beni economici possono appartenere allo Stato, agli enti o ai privati, e che la proprietà può essere espropriata per motivi di interesse generale e salvo indennizzo nei casi previsti *ex lege*. Sul punto, raffrontando le disposizioni, è evidente una maggiore protezione fornita dal legislatore

---

<sup>9</sup> L. 10 febbraio 1953, n. 136.

<sup>10</sup> L. 6 dicembre 1962, n. 1643.

<sup>11</sup> V.A. GERSCHENKRON, *Osservazioni sul saggio di sviluppo industriale dell'Italia: 1881- 1913*, in *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino, 1965, pp. 84-85: «Ora, ciò che colpisce chi osserva il corrispondente sviluppo italiano è l'assenza di un vigoroso stimolo ideologico all'industrializzazione. Il liberismo cavouriano apparteneva ad una era ormai tramontata. Il protezionismo italiano era uno strumento di interessi costituiti e non riuscì a dar vita ad un profondo movimento culturale. È vero che nell'ultimo decennio del secolo larghi strati di intellettuali italiani sembravano conquistati dal marxismo. [...] Ma [...] i marxisti italiani mostrarono uno scarso, se non addirittura nullo interesse per i problemi dello sviluppo industriale del loro Paese [...]».

<sup>12</sup> S. LOMBARDI, *La Costituzione di fronte ai problemi dello sviluppo economico italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente. Rapporti sociali e economici*, Vol. 3, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 142- 147.

<sup>13</sup> Così F. BARCA, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli, 1999. Cfr. anche G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, il Mulino, Bologna, 1972 parla, invece, di «protezionismo liberale».

<sup>14</sup> V.F. GALGANO, *Rapporti Economici. Tomo II. Art. 41-44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1982, pp. 7 e ss.

<sup>15</sup> Contrario, invece, U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, CEDAM, Padova, 1964, p. 107, che ritiene non coincidente l'attività di cui all'art. 41 Cost. con i casi previsti dall'art. 43 Cost.

all'impresa piuttosto che alla proprietà, dal momento che l'art. 43 Cost. prevede, nel caso di espropriazione di imprese o categorie di imprese, sempre a fini di utilità generale e salvo indennizzo, casi specifici e tassativi di intervento statale<sup>16</sup>.

Dunque, la norma di cui all'art. 43 Cost. prevede la possibilità di intervento autoritativo dello Stato nell'attività economica solo in casi eccezionali, essendo preferibile che i pubblici poteri intervengano nel sistema facendo riferimenti ai meccanismi negoziali del diritto comune<sup>17</sup>. La disposizione, pertanto, presenta, da un lato una portata garantista in negativo, ridimensionando fortemente l'intervento statale e assicurando in ogni caso l'immutabilità del modo di produzione capitalistico<sup>18</sup>; dall'altro la stessa si caratterizza per una portata interventista in positivo, dal momento che, nello stabilire l'ingresso dei pubblici poteri nel circuito economico in determinate ipotesi, esprime l'avversione per i monopoli privati, per la gestione privata delle fonti di energia e dei pubblici servizi essenziali, in quanto contrari ai fini di utilità generale. Si ritiene, infatti, che in alcuni casi (principalmente di imprese private di grandi dimensioni che dominino il mercato in determinati settori economici) un modello massimamente liberista e pro-concorrenziale potrebbe comportare delle conseguenze negative (non solo dal punto di vista economico, ma anche da una prospettiva politica e sociale) che in concreto ostacolerebbero l'utilità generale, da intendersi come formula che sintetizza gli obblighi enunciati dall'art. 3, comma 2, Cost<sup>19</sup>.

Da quanto detto, si può affermare che l'art. 43 Cost. è una norma figlia del suo tempo, che si pone a cavallo tra la statizzazione e l'autogestione, e riporta lo scontro ideologico tra la cultura pianificatoria del socialismo (specialmente dell'Est europeo e asiatico) e quella mercantile del capitalismo occidentale. Tale tensione dialettica, solo evocata nella norma costituzionale, traspare invece pienamente nel dibattito dell'Assemblea costituente<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Peraltro, mentre la proprietà può, ricorrendone i presupposti, essere espropriata anche per atto amministrativo, le statizzazioni sono previste *ex art.* 43 Cost. solo per legge.

<sup>17</sup> Si richiama, in questo senso, il modello (storicamente più rilevante nel dopoguerra italiano) della società per azioni a partecipazione statale.

<sup>18</sup> F. GALGANO, *op. cit.*, pp. 206 e ss., distingue a riguardo tra «intervento pubblico nell'economia», che orienta i processi di riproduzione del capitale a fini di utilità generale (come indicato *ex artt.* 41 e 43 Cost.), e «intervento pubblico sull'economia», che è un intervento sul modo di produzione, che è ambito di intervento afferente non al disposto dell'art. 43 Cost., quanto piuttosto al compito della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» di cui all'art. 3, co. 2, Cost.

<sup>19</sup> Cfr. E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, p. 132. Sulle riflessioni della Corte costituzionale in merito all'art. 43 Cost., v. le sentenze n. 58/1965 e n. 225/1974. Inoltre, sulla definizione di utilità generale e sulla legittimità della L. n. 1643 del 1962 di nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica, v. Corte Cost. sentenza 14/1964. Si rinvia a R. LI VECCHI, F. BOSCIA, *Giurisprudenza completa della Corte Costituzionale 1956-1966*, De Donato Editore, Bari, 1972, pp. 204-207.

<sup>20</sup> La tematica in esame fu oggetto di approfondimento da parte della III Sottocommissione dell'Assemblea costituente, cui fu affidato il compito di elaborare la parte della Costituzione riguardante i rapporti economici e sociali *V.* per approfondire, gli atti della III Sottocommissione dell'Assemblea costituente: resoconto sommario della seduta del 26 luglio 1946. L'odierno art. 43 Cost., in realtà, è il risultato della sintesi dialettica tra due norme diverse, l'una sul diritto di proprietà, l'altra sul diritto di impresa. Infatti, il comma terzo dell'art. 9 sul diritto di proprietà, approvato dalla III

In sintesi, l'art. 43 Cost. cristallizza una concezione per cui le fonti di energia, in quanto fattori strutturali dello sviluppo economico e della stessa forma di Stato, non possono essere abbandonate ad una gestione puramente privatistica nonché frammentata, ma richiedono una forma di governo pubblico statale. Proprio a partire da questa impostazione, la successiva evoluzione del Titolo V e dell'art. 117 Cost., può essere letta non come una mera vicenda di riparto delle competenze bensì quale terreno sul quale si misura, in concreto, la possibilità per lo Stato di riaffermare una funzione di regia energetica unitaria, già presupposta dall'art. 43, sempre nel più ampio interesse di accelerare la transizione energetica e il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione.

### **3. Competenza e attribuzioni fra Stato e Regioni in materia di energia: uno sguardo attraverso la giurisprudenza costituzionale**

L'avvento dell'Unione europea e del mercato unico richiedeva agli Stati di riscrivere il proprio *framework* normativo nonché costituzionale dei cosiddetti settori speciali. Ovviamente, anche la materia 'energia' è stata protagonista di questo intervento.

Come visto, lo stesso art. 43 già aveva collocato l'energia tra le riserve statali e questa prescrizione era incoraggiata dalla versione originaria dell'art.117 che, nel non prevedere la materia tra la legislazione concorrente con le Regioni, comportava tacitamente la titolarità esclusiva della disciplina legislativa in capo allo Stato. C'è anche da non dimenticare che l'energia, nella configurazione originale del 117 Cost., non era considerata prettamente una materia bensì un settore in cui le Regioni potevano trovarsi a legiferare trasversalmente perché riconducibile ad una pluralità di materie di legislazione concorrente o esclusiva<sup>21</sup>.

Se l'art. 43 Cost., letto nel contesto dell'immediato dopoguerra, traduceva in norma costituzionale l'idea di un controllo pubblico delle fonti di energia in funzione dell'utilità generale, la successiva riscrittura dell'art. 117 Cost., ha posto la questione di come tale controllo potesse essere esercitato in un

---

Sottocommissione, prevedeva che «per coordinare l'attività economica e per esigenze di utilità collettiva, la legge può attribuire agli enti pubblici e alle comunità di lavoratori e di utenti la proprietà di singoli beni o di complessi produttivi, sia a titolo originario, sia mediante esproprio contro indennizzo»; mentre il comma quarto dell'art. 11 sull'impresa recitava che «allo scopo del bene comune, quando l'impresa per riferirsi a servizi pubblici essenziali, o a situazioni di privilegio o di monopolio, o a fonti di energia, assume carattere di preminente interesse generale, la legge può autorizzare l'espropriazione mediante indennizzo, devolvendone proprietà ed esercizio, diretto o indiretto allo Stato o ad altri enti pubblici o a comunità di lavoratori e di utenti». Tali disposizioni sarebbero, dunque, confluite nell'art. 40 del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione, poi modificato nel testo definitivo dell'art. 43 della Costituzione. Nella riflessione dell'Assemblea costituente, dunque, emerge una convinzione di fondo sulla questione energetica, ben rappresentata dalle scelte politiche poi trasfuse nel corpo della Costituzione. In particolare, l'energia si pone come uno dei settori chiave dello sviluppo dell'economia nazionale. Conseguentemente, da un lato, la sua regolamentazione ed il suo governo non possono essere rimesse alla potestà normativa di livelli di governo che non garantirebbero una disciplina uniforme, dall'altro, si giustifica eccezionalmente il controllo da parte dei pubblici poteri delle imprese che a tale settore si riferiscono.

<sup>21</sup> L. MEZZETTI, *Energia e Ambiente*, in Id. (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova, 2001, p. 1020.

ordinamento policentrico, aperto all'integrazione europea e segnato dal regionalismo. La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V rappresenta, in questa chiave di lettura, il luogo in cui l'originaria intuizione dei Costituenti viene riattualizzata e rimodellata, fino a delineare un assetto nel quale, pur nella formale cornice della legislazione concorrente, il formante giurisprudenziale tende a riaffermare una regia statale centralizzata in materia energetica.

In particolare, già a seguito della sentenza della Consulta n.483 del 1991, venne costruito il percorso che poi avrebbe condotto alla riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale 3/2001, attraverso cui la Corte sancì che nonostante il "Piano Energetico Nazionale fosse di preminente interesse nazionale non suscettibile di frazionamento a livello locale", e ciò non escludeva che " il settore dell'energia incidesse su altri diversi settori sociali ed economici, di sviluppo produttivo e di benessere in genere, alcuni dei quali ricompresi nella sfera di competenza delle regioni o delle province autonome in relazione alle materie di loro spettanza"<sup>22</sup>.

A seguito della sentenza della Corte si diede il via ad un processo di decentramento amministrativo che avrebbe trovato il suo climax nella riforma costituzionale del 2001, con cui l'energia risultò divenire materia di legislazione concorrente. Il primo comma del nuovo art.117 della Costituzione, difatti, recita: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"; un nuovo rapporto tra leggi domestiche e obblighi internazionali viene ad essere positivizzato aprendo a nuovi conflitti e problemi di costituzionalità in caso di mancata attuazione o trasposizione della normativa sovranazionale nel sistema italiano tale da escludere aprioristicamente un sistema monistico<sup>23</sup>. Sotto la riforma e nella corrente versione dell'art. 117 Cost., co. 3 la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" sono materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, dove il potere centrale è chiamato ad approvare i cosiddetti principi e criteri direttivi per tratteggiare il quadro generale di settore che le Regioni devono portare a compimento<sup>24</sup>. Quindi la legislazione statale ha il potere di pianificare la strategia di sviluppo nel settore energetico e regolare la

---

<sup>22</sup> La sentenza della Corte Costituzionale non fa altro che procrastinare alla successiva riforma costituzionale ammettendo l'esigenza di "un coordinamento procedimentale dei diversi enti pubblici di livello costituzionale titolari di proprie attribuzioni, da attuarsi mediante forme idonee a salvaguardare gli interessi pubblici non omogenei affidati alla cura dei vari enti pubblici nel rispetto del diverso grado di autonomia di ciascuno di essi, secondo il principio della leale collaborazione tra Stato e soggetti delle autonomie", punto 4 cons. in dir.; vedasi sul punto L. MEZZETTI, *Esigenze unitarie nel settore dell'energia: condizioni di equilibrio e proporzionalità dell'intervento del legislatore statale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 1409 ss.

<sup>23</sup> G.F. FERRARI, *Energy Law in Italy*, in M. Roggenkamp et al. (eds), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, OUP, Oxford, p. 649.

<sup>24</sup> Da non dimenticare che nella legislazione concorrente le Regioni possono legiferare solo su alcune materie trasversali correlate all'energia come ricerca scientifica e tecnologia e supporto all'innovazione nei settori produttivi mentre le altre (tutela della concorrenza, l'ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, tutela dell'ambiente ecc.) sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato. R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, p. 990 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali* in *Dir. Pubbl.*, 2004, p.461 ss.



fornitura e la distribuzione nel mercato energetico. Lo Stato è chiamato ad esercitare questi poteri in presenza di intese “in senso stretto” con le Regioni coinvolte.

Su questo nuovo rapporto tra Stato e Regioni, un ruolo decisamente rimarchevole è stato rivestito dalla giurisprudenza costituzionale, in particolar modo nel coniare e consolidare il principio di leale collaborazione<sup>25</sup>.

In molte occasioni, la Corte costituzionale è intervenuta alla ricerca dello strumento più adatto a prevenire conflitti tra Stato e Regioni e a garantire a queste ultime di esercitare i propri poteri ed influenzare le decisioni statali. In effetti, le problematiche afferenti alla corretta allocazione delle funzioni legislative e amministrative in materia energetica sono state affrontate dalla Corte anche prima della nota Riforma del Titolo V del 2001. In tempi risalenti, infatti, la Consulta aveva sostenuto che la legge statale sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica e sull'istituzione dell'ENEL fosse costituzionalmente legittima e non contrastasse con gli Statuti regionali di Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige, i quali, pur di rango costituzionale, erano vincolati al rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica; da ciò, derivava la prevalenza della legislazione statale e, conseguentemente, dell'amministrazione unitaria della materia, con ridimensionamento delle competenze regionali<sup>26</sup>. La Corte, pur non negando in assoluto la competenza delle autonomie locali nei profili settoriali connessi all'energia<sup>27</sup>, avallava una disciplina di carattere unitario, con prevalenza dell'intervento statale, al fine di soddisfare «lo sviluppo dell'economia nazionale» quale «interesse nazionale, di carattere generale»<sup>28</sup>.

Dunque, a seguito della L. costituzionale n. 3/2001, il tema del riparto di competenze tra i diversi livelli di governo (ed il rispettivo coordinamento) si è arricchito con la previsione di ulteriori strumenti, primo fra tutti il sistema delle intese stipulate in seno alle Conferenze Stato/Regioni quale luogo di confronto nato per favorire la cooperazione tra il governo centrale e le autonomie locali. Più in generale, da un

---

<sup>25</sup> Già nel 1997 la Consulta aveva riconosciuto l'esigenza che i rapporti fra Stato ed autonomie territoriali «nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino» siano «governati» dal principio di leale collaborazione (sent. n. 242 del 1997). Ciò, sulla base del tenore dell'articolo 5 Cost. e, in particolare, del carattere di unità ed indivisibilità della Repubblica che impone di perseguire una composizione di interessi degli enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., la costituiscono. L. FUCITO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 sulla legge n. 124 del 2015 di delega per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>26</sup> Corte Cost., sentenza n. 13 del 7 marzo 1964.

<sup>27</sup> V. Corte Cost. sentenza n. 190/1976 sulla competenza provinciale nelle connesse materie di «urbanistica e piani regolatori di tutela del paesaggio e del patrimonio artistico e popolare e di igiene e sanità» (rilevante in tema di localizzazione delle centrali elettriche), nonché Corte Cost. sentenza n. 302/1987 sulle competenze delle province autonome del Trentino Alto-Adige in materia di utilizzazione di acque pubbliche (connessa, nel caso in specie, all'autoproduzione di energia elettrica con la costruzione, ad opera di un privato, di una centralina idroelettrica).

<sup>28</sup> Corte Cost. sentenza n. 482 del 27 dicembre 1991. A ben vedere, nella pronuncia indicata viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di varie norme della L. n. 9/1991, attuativa del Piano Energetico Nazionale (PEN), nella parte in cui «la normativa impugnata [...] non prevede che le funzioni statali si esplicino previa intesa con le province autonome». Comunque, nel caso richiamato ed in quelli indicati nella nota precedente, la competenza statale si fondava su disposizioni costituzionali (l'art. 43 Cost.) e su normative di rango primario (la L. n. 1643/1962 o la L. n. 9/1991).

punto di vista assiologico-costituzionale, si è compreso e preteso che il nuovo art. 117 Cost. fosse letto in combinato disposto con il novellato art. 118 sulle attribuzioni tra Stato ed autonomie locali<sup>29</sup>. In particolare, il vecchio modello del «parallelismo delle funzioni»<sup>30</sup> è stato sostituito dall’allocazione dei poteri al livello più prossimo al cittadino, secondo i neo-costituzionalizzati principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>31</sup>, in modo da concedere discrezionalità amministrativa alle autonomie locali in virtù delle proprie competenze e nel rispetto di uno schema istituzionale che spinge tali competenze “verso l’alto”, secondo un ordine crescente di enti territoriali. Questi ultimi sono investiti della funzione secondo la loro capacità di curare l’interesse pubblico in maniera efficiente e, partendo dal livello locale fino all’azione centrale governativa, cedono la funzione loro attribuita al livello superiore qualora vi siano motivi prevalenti.

Dato il nuovo rapporto tra Stato e Regioni, la giurisprudenza costituzionale ha avuto un ruolo rimarchevole e centrale. La stessa, infatti, ha tentato di mediare tra le opposte esigenze della “sussidiarietà virtuosa” costituzionalmente imposta e della centralizzazione necessaria in questioni di cruciale importanza per il funzionamento della Repubblica. Nell’adempiere a questo difficile compito, la Consulta ha offerto il proprio contributo coniando e consolidando il principio di leale collaborazione<sup>32</sup>. Ciò è ben evidente, per quanto attiene alla materia energetica, nella sentenza n. 278 del 23 Giugno 2010, con cui la Corte, a seguito di ricorsi e proteste delle Regioni per un loro insufficiente coinvolgimento nella

---

<sup>29</sup> Sul punto, v. Corte Cost., sentenza n. 182 del 2013 sulla illegittimità costituzionale di una legge regionale dell’Abruzzo che attribuiva alla Regione funzioni amministrative e gestionali, invece riservate allo Stato in virtù dei principi fondamentali nella materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» posti dall’articolo 1, commi 3, 4, 7 e 8 della Legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia): «per giudicare della legittimità costituzionale di disposizioni come quelle impugnate, che toccano profili di localizzazione degli impianti, è necessario considerarne la conformità non già soltanto all’art. 117 Cost., bensì anche ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)».

<sup>30</sup> In base a tale principio il soggetto che detta la disciplina di un determinato ambito oggettivo provvede anche a garantirne l’attuazione a livello amministrativo.

<sup>31</sup> A. COLAVECCHIO, *Il riparto delle attribuzioni in materia di energia tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in E. PICOZZA, S.M. SAMBRI, *Diritto dell’energia*, CEDAM, Padova, 2015, p. 78.

<sup>32</sup> Il principio di leale collaborazione viene indicato come un bisogno di cooperazione tra diversi livelli di governo «che obbedisce ad una concezione orizzontale – collegiale [...] più che ad una visione verticale – gerarchica degli stessi (così Corte Cost., sentenza n. 31/2006). Già nel 1997 la Consulta aveva riconosciuto l’esigenza che i rapporti fra Stato ed autonomie territoriali «nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino» siano «governati» dal principio di leale collaborazione (Corte Cost., sentenza n. 242/1997). Ciò, sulla base del tenore dell’articolo 5 Cost. e, in particolare, del carattere di unità ed indivisibilità della Repubblica che impone di perseguire una composizione di interessi degli enti che, ai sensi dell’art. 114 Cost., la costituiscono. Sul punto, v. più di recente anche una pronuncia del 2016 in cui si statuisce esplicitamente che «la giurisprudenza di questa Corte [...], nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell’evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell’intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione» (Corte Cost., sentenza n. 251/2016, con nota di L. FUCITO, *op. cit.*

Conferenza Unificata circa la decisione dell'allocazione degli impianti di produzione di energia<sup>33</sup>, stabilisce che in tale settore il legame tra gli interessi statali, regionali e locali deve consacrarsi nel principio di leale collaborazione, «che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»<sup>34</sup>. Dunque, premesso che nell'eventualità di concorrenza di competenze la legge statale di principio ha l'obbligo costituzionalmente imposto di prevedere attività concertative e di coordinamento orizzontali, la Corte si sofferma sulla materia nucleare e chiarisce quali siano le competenze coinvolte. Nello specifico, se da un lato si esclude una competenza esclusiva dello Stato fondata sui profili della sicurezza di approvvigionamento, del cambiamento climatico e dell'efficienza energetica, dall'altro, si chiarisce che l'energia nucleare interseca sicuramente interessi che non possono essere ricondotti esclusivamente alle potestà di legislazione concorrente, ma afferiscono anche alle materie di legislazione esclusiva statale (prima fra tutte, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.<sup>35</sup>.

Più in generale, dall'analisi della giurisprudenza in materia emerge una tendenza di fondo. Infatti, la Corte costituzionale, chiamata a risolvere i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, e ad affermare i principi del settore energetico, ha sostanzialmente avallato la prevalenza dello Stato nella disciplina dell'energia, sul presupposto della necessità di restituire sistematicità e coerenza ad un settore di rilevanza strategica

---

<sup>33</sup> Il caso riguardava l'impugnazione da parte di alcune Regioni di plurime disposizioni contenute nella Legge n. 99 del 23 luglio 2009, ad oggetto «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia». In particolare, si lamentava l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge indicata, contenente al primo comma una delega al Governo in materia nucleare, ai fini dell'adozione di «uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate»; inoltre, la norma indicava al secondo comma i principi e criteri direttivi da rispettare nell'esercizio della delega.

<sup>34</sup> Corte Cost., sentenza n. 278 del 2010, *Considerato in diritto* n.12. Conformi sul punto anche Corte Cost. sentenze 219/2006 e 88/2009.

<sup>35</sup> Nella pronuncia, in particolare, si indicano le funzioni che si riferiscono alle materie di potestà legislativa concorrente ed esclusiva. Così, la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare, l'indicazione di garanzie di tipo sostitutivo, per superare il mancato raggiungimento delle necessarie intese con gli enti locali coinvolti nel procedimento di autorizzazione unica, nonché i criteri per la definizione delle tipologie degli impianti di produzione, sono considerate disposizioni attribuibili, con carattere di prevalenza, alla materia della produzione dell'energia, di cui all'art. 117, co. 3, Cost. Diversamente, la disciplina, la costruzione e l'esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita viene ricondotta alla competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che offre «piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi [...], purché, nel rispetto della convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio, siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi»; inoltre, la dichiarazione di siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione ricade nella sfera di competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Sul punto, v. A. DI MARTINO, A. SILEO, *Ritorno al nucleare e Corte costituzionale. Atto primo*, al seguente link <https://green.unibocconi.eu/>.

nazionale e internazionale<sup>36</sup>. Non a caso, ad avviso di una buona parte della dottrina il percorso giurisprudenziale avviato dalla Consulta – facente leva, peraltro, sull'applicazione del meccanismo dinamico della sussidiarietà, così come collaudato dalla stessa giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003 – avrebbe determinato finanche «il superamento, di fatto, dell'impianto dell'art. 117, comma 3, Cost., in un modo che cristallizza in capo al Governo centrale le funzioni decisionali in materia»<sup>37</sup>.

Quindi, anche nel nuovo modello delineato dalla Riforma del Titolo V, favorevole ad una ripartizione di competenze tra Stato e Regioni non rigida e predeterminata, bensì elastica e basata sui principi della sussidiarietà<sup>38</sup>, della differenziazione, dell'adeguatezza e della leale collaborazione tra livelli di governo, la Consulta ha sempre avuto ben chiara l'importanza della materia energetica, da considerare quale interesse strategico che necessita (pur in un quadro costituzionalmente favorevole all'intervento regionale) di una regia statale centralizzata<sup>39</sup>.

Infatti, nonostante la nuova collocazione dell'energia tra le materie di legislazione concorrente *ex art.* 117, comma 3, Cost., la Consulta si è spesso servita della c.d. “chiamata in sussidiarietà”<sup>40</sup> dello Stato per

---

<sup>36</sup> J. DI GESÙ, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria*, in *Rivista giuridica ISSiRFA*, n. 2, 2020, p. 5. L'Autore richiama le pronunce della Consulta successive alla Riforma del Titolo V, rimarcando come nella maggior parte dei casi i dispositivi delle pronunce siano stati, nei fatti, sfavorevoli per le Regioni. Nello stesso senso cfr. D. FLORENZANO, S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2009; L. DE BERNARDIN, *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia: l'esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 84-90.

<sup>37</sup> O. SPATARO, *La disciplina sulle energie rinnovabili nella dinamica delle fonti del diritto. La legislazione regionale nella morsa della sussidiarietà?*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2010, p. 709. In verità tale decisa presa di posizione non è stata condivisa da tutti gli studiosi, alcuni dei quali hanno preferito mantenersi su posizioni più equilibrate. Tra questi, E. SCIARRA, *La competenza concorrente Stato-regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Le dimensioni sincroniche del decentramento regionale e della ri-centralizzazione odierna*, in *ApertaContrada*, 2 agosto 2017, p. 9, il quale ha escluso che la Corte costituzionale abbia avallato un'interpretazione riduttiva dell'art. 117 Cost., affermando piuttosto che «in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la Corte Costituzionale ha assunto un atteggiamento decisamente equilibrato preferendo optare, in alcuni casi, per una ricostruzione della competenza concorrente che vede nello Stato il nodo di raccordo irrinunciabile per la definizione del punto di equilibrio fra i vari interessi contrapposti. La questione dottrinale è richiamata da V. FAZIO, *Il contributo della Corte costituzionale nel sistema multilivello di governo dell'energia*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, pp. 556 s.

<sup>38</sup> V. PEPE, *La sussidiarietà nella comparazione giuridica. L'esperienza francese*, Jovene, Napoli, 2003, pp. 26 ss. afferma che «non vi è più un criterio rigido di riparto delle funzioni tra centro e periferia [...]» ma «un criterio [...] di natura flessibile».

<sup>39</sup> Secondo F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2004, p. 151, la Consulta «ha stabilito che il “registra” delle operazioni debba essere lo Stato, ma, nello stesso tempo, ha fissato i paletti dell'azione statale in modo tale da assicurare il rispetto dell'autonomia regionale».

<sup>40</sup> Sull'istituto pretorio della chiamata in sussidiarietà, si veda Corte Cost., sentenza n. 303/2003, pronuncia cruciale nella riflessione successiva alla Riforma del Titolo V. Nella stessa si precisa quanto segue: «stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata».

avocare all'amministrazione centrale le competenze in campo energetico. Infatti, la Consulta non ha mai dubitato del fatto che prima del riassetto delle competenze ad opera della L. costituzionale n. 3/2001 l'energia fosse un settore largamente di competenza statale, e che in ogni caso tale materia si intersechi con profili inerenti a materie di sicura competenza esclusiva statale (tutela della concorrenza<sup>41</sup>, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dell'incolumità e della sicurezza pubblica, dell'ambiente e dell'ecosistema)<sup>42</sup>. Nel disciplinare il governo dell'energia, il legislatore statale ha disposto «la “chiamata in sussidiarietà” di una buona parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, con l'attribuzione di rilevanti responsabilità ad organi statali 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.»<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Con sentenza n. 1/2008, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di vari commi dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006, in particolare nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento del Ministero delle attività produttive che determina i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. Si è rimarcato, in questo caso, come si trattasse di normativa di dettaglio (non di principio) violativa dell'art. 117, comma 3, Cost. e non giustificabile neanche alla luce della competenza statale di tutela della concorrenza, dal momento che la normativa irrigidiva il mercato interno dell'energia prevedendo una proroga irragionevole di dieci anni delle concessioni idroelettriche.

<sup>42</sup> Tali materie sono tutte richiamate all'art. 1, comma 1, della L. n. 239/2004, a rigor del quale «Nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, sono principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge. Sono, altresì, determinate disposizioni per il settore energetico che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica fatta salva la disciplina in materia di rischi da incidenti rilevanti, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato e il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria. Gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla presente legge. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità della presente legge ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

<sup>43</sup> Corte Cost., sentenza n. 383 del 2005, che si occupa della legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), quale convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, nonché di numerose disposizioni della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), impugnate dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento. In particolare, il giudice delle leggi chiarisce la natura delle normative impugnate, statuendo che il decreto-legge n. 239 del 2003 e la relativa legge di conversione n. 290 del 2003 rispondono alla necessità di sviluppo del sistema elettrico nazionale e di recupero di potenza, con una considerazione solo parziale del ruolo delle Regioni in materia; invece, la legge n. 239 del 2004 è una legge di generale riordino dell'intero settore energetico, che necessita dell'attuazione prevalente del livello statale anche per dare attuazione allo stesso art. 117, terzo comma, Cost., come confermato dall'art. 1, comma 1, della legge stessa, il quale afferma che «gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla presente legge». In tale pronuncia, la Corte richiama anche un proprio precedente (Corte Cost. sentenza n. 6 del 2004), in cui si dichiarava la compatibilità con la Costituzione del decreto-legge n. 7 del 2002, convertito in legge dalla legge n. 55 del 2002, nella parte in cui prevedeva l'allocazione in capo ad organi dello Stato di alcune funzioni amministrative relative alla ridefinizione in modo unitario ed a livello nazionale dei «procedimenti di modifica o di 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 tale circostanza, la Corte

Dunque, il sistema costituzionale di riparto delle competenze in materia energetica, basato sulla prevalenza della legislazione regionale salvo la definizione dei principi della materia ad opera del legislatore statale, *de facto* è stato fortemente modificato, se non stravolto, da alcuni vincoli individuati sul versante normativo e giurisprudenziale. Infatti, come visto, la chiamata in sussidiarietà e la disciplina delle cosiddette “materie non materie” hanno permesso l’allocazione di molte funzioni in ambito energetico al livello di governo più alto. D’altra parte, la Corte costituzionale ha frequentemente salvato numerose disposizioni statali (alcune delle quali sicuramente incostituzionali secondo il riparto di cui all’art. 117, comma 3, Cost.) qualificandole come principi fondamentali della materia<sup>44</sup>. Tuttavia, la limitazione sicuramente più stringente in materia energetica è prevista a livello costituzionale, in particolare all’art. 117, comma 1, Cost., che subordina la potestà legislativa al rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Sul punto, si ritiene superfluo il richiamo ai numerosi atti sovranazionali che hanno disciplinato e continuano a disciplinare il governo dell’energia, al punto che parte della dottrina ha considerato il quadro normativo risultante dal recepimento delle direttive europee come «il vero riparto delle competenze nella materia dell’energia»<sup>45</sup>.

Tanto premesso, di palmare evidenza risulta essere la tendenza della Corte a valorizzare la competenza statale (anche attraverso l’estensione delle materie trasversali e il frequente ricorso alla sussidiarietà), non solo quale esito di un’interpretazione quasi “difensiva” dell’art. 117, ma al fine di riflettere un mutamento materiale della funzione delle fonti energetiche nell’ordinamento.

In un contesto segnato dalla liberalizzazione dei mercati, dagli obblighi sovranazionali e dalla transizione ecologica, la produzione, il trasporto e la distribuzione dell’energia divengono, per il giudice costituzionale, non semplicemente dei segmenti di politica economica ma presupposti della stessa capacità dello Stato di adempiere ai compiti di integrazione e tutela affidatigli dalla Costituzione. In tal senso, la giurisprudenza costituzionale sembrerebbe operare una “ri-materializzazione” dell’art. 43: la riserva pubblica delle fonti di energia, difficilmente praticabile nelle forme originarie, riaffiora oggi nella

---

ha giudicato legittima la scelta di prediligere l’intervento dell’amministrazione statale al 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). Sulla chiamata in sussidiarietà in materia energetica, v., *ex plurimis*, anche Corte Cost., sentenze nn. 165 del 2011 e 215 del 2010.

<sup>44</sup> Si vedano Corte Cost. sentenze nn. 6/2004 e 383/2005 in merito alle norme impugnate nei rispettivi giudizi di costituzionalità. Sulla valenza della L. n. 239 del 2004 quale normativa di principio, v. nota precedente e cfr. J. DI GESÙ, *op. cit.*, p. 5. In merito al “salvataggio” di disposizioni propriamente di dettaglio, v. Corte Cost., sentenze nn. 248 del 2006 e 7 del 2004. Nella prima pronuncia, la Corte ha ritenuto principio fondamentale l’art. 1, comma 2, lett. c) della L. n. 239 del 2004, secondo cui l’attività distributiva dell’energia è attribuita «in concessione»; nella seconda, la Consulta ha statuito che «regole tecniche» predisposte dal gestore nazionale «al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti» di cui all’art. 3, comma 6, d. lgs. n. 79 del 1999 non possono essere ignorate dalla normativa regionale in tema di progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione ed utilizzo dell’energia elettrica.

<sup>45</sup> S. MANGIAMELI, *Regioni e disciplina dell’energia*, in *Rapporto 2011-2012 di Italiadecide “Il Governo dell’energia”*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 364.

figura della sovranità energetica che, pur accettando il quadro concorrenziale e multilivello, esige un centro decisionale statale forte e coerente.

Tale cambio di rotta ben può evincersi dalla disamina delle vicende che, negli ultimi anni, hanno interessato lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili nel nostro Paese.

#### 4. I conflitti tra Stato e Regioni: il caso delle FER

Il caso delle fonti di energia rinnovabili (FER)<sup>46</sup> rappresenta, sotto questo profilo, il banco di prova più significativo nonché interessante a riprova della tensione tra la funzione statale di regia energetica e l'esercizio delle competenze regionali in materia di governo del territorio e tutela del paesaggio. Difatti, è proprio in questo ambito che, da un lato, è più evidente lo scontro istituzionale tra i diversi livelli di governo, dall'altro, è più complesso il bilanciamento tra valori contrapposti. Sul punto, è utile fare riferimento alla previgente normativa di riferimento in materia, ossia il d. lgs. n. 387 del 2003, pur nella consapevolezza dei mutamenti della normativa intervenuti fino al recentissimo Testo Unico delle Rinnovabili di cui al d. lgs. n. 190 del 2024<sup>47</sup>. Nello specifico, la Corte costituzionale, chiamata a vagliare la compatibilità costituzionale di leggi regionali in contrasto con le disposizioni statali, ha spesso considerato due aspetti. *In primis*, la Consulta chiarisce che la normativa internazionale, comunitaria e nazionale «manifestano un ampio *favor* per le fonti energetiche rinnovabili, nel senso di porre le condizioni per la massima diffusione dei relativi impianti»<sup>48</sup>. In secondo luogo, molte norme del d. lgs. n. 387 del

---

<sup>46</sup> Sono fonti di energia rinnovabili quelle sempre disponibili in natura e, pertanto, non soggette ad esaurimento. La definizione delle stesse è stata fornita sia nel panorama internazionale che nazionale. In particolare, nella Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, le stesse sono state definite come «energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrottermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas». La nozione è riscontrabile anche nello Statuto dell'*International Renewable Energy Agency* (IRENA), il cui articolo 3 prescrive: «*In this Statute the term "renewable energy" means all forms of energy produced from renewable sources in a sustainable manner, which include, inter alia: bioenergy; geothermal energy; hydropower; ocean energy, including inter alia tidal, wave and ocean thermal energy; solar energy; and wind energy*». Nella legislazione italiana, il riferimento è, *in primis*, alla L. n. 308/1982, il cui art. 1 definiva fonti rinnovabili «il sole, il vento, l'energia idraulica, le risorse geotermiche, le maree, il moto ondoso e la trasformazione dei rifiuti organici ed inorganici o di prodotti vegetali [...] il calore recuperabile negli impianti di produzione di energia elettrica, nei fumi di scarico e da impianti termici e processi industriali, e le altre forme di energia recuperabile in processi o impianti». La normativa è stata abrogata e sostituita dalla L. n. 10/1991, che ha riprodotto la definizione previgente, aggiungendo tra le fonti rinnovabili la cogenerazione «intesa come produzione combinata di energia elettrica o meccanica e di calore, il calore recuperabile nei fumi di scarico e da impianti termici, da impianti elettrici e da processi industriali, nonché le altre forme di energia recuperabile in processi, in impianti e in prodotti ivi compresi i risparmi di energia conseguibili nella climatizzazione e nell'illuminazione degli edifici con interventi sull'involucro edilizio e sugli impianti». In seguito, il d. lgs. n. 387/2003 e il d. lgs. n. 28/2011 hanno recepito le direttive n. 2001/77/CE e n. 2009/28/CE riallineandosi alla definizione in negativo delle fonti non fossili.

<sup>47</sup> «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118». La normativa è entrata in vigore il 30 dicembre 2024.

<sup>48</sup> Corte Cost., sentenza n. 192 del 2011, che richiama espressamente Corte Cost., sentenze nn. 124, 168, 322 e 366 del 2010. Il principio è affermato in plurime pronunce della Corte Costituzionale, tra cui Corte Cost., sentenze nn. 282 del 2009, 192 del 2011, 275 del 2012. Si vedano, inoltre, Corte Cost. sentenza nn. 124 del 2010 e 85 del 2012, che richiamano

2003 (tra le quali si richiama, per importanza, l'art.12), sono state considerate dalla Corte principi fondamentali della materia<sup>49</sup>.

Ciò è ben evidenziato da una recente pronuncia con cui la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge regionale che riduceva i siti eleggibili per l'installazione di impianti eolici, imponendo altresì uno studio anemologico (non richiesto *ex lege*) da integrare nel progetto<sup>50</sup>. In generale, in tema di

---

quali fonti sovranazionali il Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e la direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e la direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE).

<sup>49</sup> Corte Cost., sentenze nn. 124 del 2010, 192 del 2011. Sono stati considerati principi fondamentali della materia anche le norme sul procedimento delineato dal d. lgs. n. 28/2011, attuativo della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, in particolare la disciplina del regime dei titoli abilitativi di cui all'art. 7 d. lgs. 28/2011 (così Corte Cost., sentenza n. 11 del 2014).

<sup>50</sup> Ci si riferisce a Corte Cost., sentenza n. 121 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità incostituzionale della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30. Di tale pronuncia si riporta il punto 5.1 del *Considerato in diritto*, che riepiloga con precisione la posizione della Corte in materia: «Nel regolare le procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, le norme statali sopra richiamate «non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012)» (sentenze n. 86 del 2019 [...] n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 177 del 2018), in quanto sono volte a bilanciare interessi di fondamentale rilevanza assiologica. Per un verso, esse si rendono interpreti dell'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l'interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l'obiettivo di difendere il citato interesse e l'istanza di garantire la produzione di energia (sentenze n. 86 del 2019, n. 199 del 2014, n. 67 del 2011 e n. 119 del 2010). Per un altro verso, cercano di contemperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenze n. 46 del 2021 e n. 177 del 2018). Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e gli artt. da 4 a 9 del d. lgs. n. 28 del 2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della «semplificazione» e dell'esigenza di «rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenze n. 189 del 2014 e n. 344 del 2010). Al contempo, le linee guida [...] disciplinano l'inserimento degli impianti nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, «tutto il territorio nazionale» [...]. Le relative norme sono, infatti, espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020 e n. 308 del 2011) e rappresentano, «in settori squisitamente tecnici, il [...] completamento» della normativa primaria (sentenza n. 86 del 2019, nello stesso senso anche sentenze n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020 e n. n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018). In particolare, le linee guida [...], da un lato, individuano requisiti che costituiscono elementi positivi ai fini dell'autorizzazione del progetto (paragrafo 16) e, da un altro lato, rimettono alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di determinare, previa istruttoria amministrativa, l'individuazione di aree e siti non idonei, nel rispetto delle condizioni dettate dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3, e al mero fine di agevolare le procedure autorizzative. L'identificazione di tali aree comporta, infatti, «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» (sentenza n. 11 del 2022) e, dunque, integra un giudizio di primo livello «con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare» (sentenza n. 77 del 2022) «se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile» [...]. Il meccanismo disegnato dalle linee guida ha, in sostanza, l'obiettivo di preservare il paesaggio e, contestualmente, di garantire la celerità delle procedure, assegnando alle Regioni e alle Province autonome il compito di segnalare – attraverso le aree e i siti non idonei – meri indici rilevatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio. Non è dato, invece, inferire dai citati principi un potere delle Regioni [...] di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenza n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019)». Allo stesso modo, si vedano Corte Cost., sentenza n. 258 del 2020 (che ha dichiarato incostituzionale gli artt. 10 e 12 della Legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34, ove prevedeva condizioni al rinnovo degli impianti per un migliore inserimento nel paesaggio e nel contesto naturale), nonché Corte Cost., sentenze nn. 216 del 2022 (con cui è statuita l'incostituzionalità dell'art. 4, commi 17 e 18, lettere a), d) e f) della Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 in quanto introduttivi di restrizioni non previste dalla legislazione statale in relazione all'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici) e 221 del 2022 (che ha dichiarato costituzionalmente illegittime varie norme della Regione Lazio che determinavano una sospensione dei procedimenti autorizzativi). La casistica è riportata da P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *Federalismi.it*, 13/2023, pp. 114-115.

localizzazione dei siti idonei all'installazione degli impianti di produzione di energia, la Consulta ha più volte affermato, con orientamento granitico, la competenza regionale (in un'ottica di tutela del paesaggio) ad individuare esclusivamente i siti non idonei, viceversa dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme regionali che individuassero i soli siti idonei e precludessero qualsiasi installazione nel restante territorio regionale, in virtù del rapporto di regola-eccezione tra aree idonee e aree non idonee<sup>51</sup>. Quanto detto è stato in parte rivisto a seguito dell'introduzione del «nuovo sistema»<sup>52</sup> di individuazione delle aree in cui è consentito installare gli impianti FER, secondo la procedura delineata prima dall'art. 20 d. lgs. n. 199 del 2021, dal D.M. del 21 giugno 2024<sup>53</sup> e, poi, dal più recente D.L. 175/2025.

In verità, resta fermo l'orientamento della Corte in base al quale si vieta qualsiasi meccanismo di moratoria introdotto dalla legislazione regionale in merito all'individuazione di aree non idonee nonché l'introduzione di divieti assoluti o comunque sproporzionati, irragionevoli o non adeguatamente motivati circa l'individuazione delle aree idonee agli impianti FER da parte degli enti regionali<sup>54</sup>. Tali novità conseguenti all'evoluzione normativa sono state puntualmente approfondite e chiarite da una pronuncia della Consulta che per la prima volta si confrontava con il decreto attuativo del 2024<sup>55</sup>. Il *decisum*, partendo dall'inapplicabilità dei principi affermati dalla giurisprudenza in relazione al vecchio contesto normativo, chiarisce quali siano i limiti della potestà regionale. Nello specifico, si statuisce che la dichiarazione di non idoneità dell'area ad opera del legislatore regionale «non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente a priori autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata»<sup>56</sup>. La

---

<sup>51</sup> Corte Cost., sentenza n. 275/2012.

<sup>52</sup> L'espressione è utilizzata in Corte Cost., sentenze nn. 27, 58 e 103 del 2024.

<sup>53</sup> Con la nuova normativa le Regioni sono chiamate a definire non solo in negativo le aree non idonee, ma in positivo devono indicare gli ambiti territoriali in cui è favorita l'installazione degli impianti FER. Inoltre, tale incombenza va assolta non più in sede amministrativa, ma con legge regionale secondo i principi e i criteri stabiliti con decreti ministeriali. Sul punto, v. F.G. ALBISINNI, *Il bilanciamento tra produzione di energia rinnovabile e tutela del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2025, pp. 468-471.

<sup>54</sup> Così Corte Cost., sentenza n. 28 del 2025, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della Legge della Regione Sardegna n. 5 del 2024, che introduceva una moratoria alla realizzazione di impianti FER per un periodo non superiore a 18 mesi, nelle more dell'emanazione di atti regionali che disciplinassero compiutamente la materia per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost, in relazione alla direttiva 2018/2001/UE, al Regolamento 2021/1119/UE sugli obiettivi di neutralità climatica nell'Unione, nonché al d. lgs. n. 199/2021.

<sup>55</sup> Il riferimento è a Corte Cost., sentenza n. 134 del 2025, con cui è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge Regione Calabria n. 36 del 2024, nella parte in cui dispone che «[è] vietata», nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, la realizzazione di impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse, anziché disporre che i suddetti parchi «costituiscono aree non idonee» alla realizzazione di questa tipologia di impianti.

<sup>56</sup> Corte Cost., sentenza n. 134 del 2025. Il principio affermato si pone, peraltro, in continuità rispetto all'orientamento emerso nella giurisprudenza amministrativa. Si veda, sul punto, TAR Lazio – Roma, Sez. III, n. 10095 del 26 maggio 2025. Inoltre, sempre TAR Lazio, Sez. III, ordinanza n. 9168 del 2025 ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme della Legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024 con cui si vietava la realizzazione di impianti FER nelle aree considerate non idonee secondo un criterio difforme da quello individuato dallo stesso art. 20, comma 8, del d. lgs. n. 199 del 2021. Anche in questo caso, si è privilegiata una lettura contraria a divieti che risultassero aprioristici ed

valorizzazione dell'autonomia regionale, dunque, è controbilanciata da una «riserva di procedimento amministrativo»<sup>57</sup> quale «luogo elettivo di composizione» degli interessi coinvolti<sup>58</sup>.

Dalla casistica esaminata emerge il difficile lavoro della giurisprudenza costituzionale nello stabilire un equilibrato assetto di competenze in materia tra Stato e Regioni che tenga conto della scelta costituzionale espressa nell'art. 117, comma 3, Cost. e, allo stesso tempo, si ponga in armonia con l'unitarietà della Repubblica ed il regionalismo nostrano (il tutto alla luce del criterio flessibile della sussidiarietà). Compito sicuramente reso più arduo dalla stratificazione normativa della materia energetica, in continua evoluzione e oggetto di interesse non solo nazionale, ma anche sovranazionale (con tutto ciò che consegue in termini di obblighi di recepimento *ex* art. 117, comma 1, Cost.); in aggiunta a ciò, si considerino anche le imprecisioni nella normazione primaria e secondaria, come confermato da recenti pronunce della giurisprudenza amministrativa aventi ad oggetto il D.M. 21 giugno 2024. In particolare, il Tar Lazio, con sentenza del 13 maggio 2025, aveva parzialmente annullato il D.M. citato per difetto di quel *minimum* di specificità necessario a dare attuazione alla delega legislativa. Infatti, l'art. 7, commi 2 e 3 del Decreto Ministeriale – inerente alla previsione di criteri utilizzabili dalle Regioni per individuare rispettivamente aree idonee e non idonee<sup>59</sup> – non individuava «criteri tecnici di tipo oggettivo, correlati ad aspetti

---

assoluti, peraltro basati su di una classificazione normativa che finiva per escludere l'idoneità della quasi totalità del territorio regionale. A ciò si aggiunga anche Corte Cost., sentenza n. 184 del 16 dicembre 2025 con la quale la Consulta ha ulteriormente e altresì cassato anche la norma regionale, sempre della Regione sarda, che disciplinava l'assetto delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti FER (legge regionale 20/2024) emanata successivamente alla legge regionale cosiddetta della moratoria già citata in nota n. 54. Anche in quest'ultimo caso, la Corte ha precisato che un divieto generalizzato all'installazione di impianti di energia rinnovabile – nel caso di specie risultato nell'aver qualificato quasi il 90% del territorio sardo come inidoneo a tali investimenti – confligge con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili rinvenibile nella normativa statale e, pertanto, la norma sarda entrava in palese conflitto con il riparto di competenze *ex* art. 117 Cost.

<sup>57</sup> Corte Cost., sentenza n. 121 del 2022.

<sup>58</sup> Corte Cost., sentenza n. 69 del 2018.

<sup>59</sup> L'art. 7, commi 2 e 3, prevede quanto segue: «Per l'individuazione delle aree idonee le regioni tengono conto: a) della massimizzazione delle aree da individuare al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2; delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, compatibilmente con le caratteristiche e le disponibilità delle risorse rinnovabili, delle infrastrutture di rete e della domanda elettrica, nonché tenendo in considerazione la dislocazione della domanda, gli eventuali vincoli di rete e il potenziale di sviluppo della rete stessa; b) della possibilità di classificare le superfici o le aree come idonee differenziandole sulla base della fonte, della taglia e della tipologia di impianto; c) della possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto; sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni possono stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino a un massimo di 7 chilometri. Per i rifacimenti degli impianti in esercizio non sono applicate le norme previste nel precedente periodo. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 3-bis, del decreto legislativo

strettamente inerenti alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, idonei a guidare le Regioni nell'esercizio delle attribuzioni ad esse spettanti *in subiecta materia*», attribuendo *de facto* alle stesse una eccessiva discrezionalità contrastante con la normativa statale di principio. Inoltre, alla mancanza di specificità si accompagnava il deficit di omogeneità, dal momento che l'art. 7, da un lato, devolveva alle Regioni l'onere di individuare le aree idonee «senza la “guida” dei principi e criteri statali che il legislatore delegante aveva previsto che fossero dettati», dall'altro, prevedeva un criterio per l'individuazione delle aree non idonee «suscettibile di ingenerare applicazioni della disciplina [...] differenziate tra le distinte Regioni»<sup>60</sup>. Sarà interessante notare l'evoluzione di tale dibattito alla luce delle recentissime modifiche del Testo Unico sulle Rinnovabili<sup>61</sup>.

Peraltro, le questioni esaminate non incidono esclusivamente sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in un'ottica formale-procedurale, ma attengono ad un bilanciamento tra valori sostanziali. Infatti, le problematiche sull'individuazione delle aree in cui procedere all'installazione di impianti FER influenzano il grado di tutela di beni di rilevanza costituzionale, tra cui l'ambiente ed il paesaggio. Ciò è evidente, nell'odierno sistema costituzionale, se si considera la recente novella dell'art. 9, comma 3, Cost. ad opera della L. costituzionale n. 1 del 2022, in virtù della quale la Repubblica espressamente «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». Conseguentemente, stante il «nuovo mandato di tutela dell'ambiente»<sup>62</sup> espressamente codificato in Costituzione, non è più possibile considerare ambiente e paesaggio come un'«endiadi unitaria»<sup>63</sup>, ma gli stessi vanno intesi come valori differenti (anche se in molte ipotesi convergenti). In aggiunta a ciò, si consideri che il *favor* manifesto per la produzione di energia da fonti rinnovabili è diretta espressione anche della salvaguardia ambientale, come chiarito a più riprese dalla stessa Corte costituzionale<sup>64</sup>. Alla

---

29 dicembre 2003, n. 387. Nell'applicazione del presente comma deve essere contemperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto».

<sup>60</sup> TAR Lazio - Roma, sentenza n. 9155 del 13 maggio 2025.

<sup>61</sup> Il D.L. 21 novembre 2025, n. 175, rubricato «Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili» ha recentemente abrogato l'art. 20 d. lgs. 199 del 2021 introducendo al d. lgs. 190 del 2024 gli artt. 11 *bis* e seguenti., aventi ad oggetto la disciplina delle aree idonee su terraferma e a mare, la disciplina dei regimi amministrativi semplificati per impianti in aree idonee, nonché l'individuazione degli interventi realizzabili nelle zone di protezione dei siti UNESCO.

<sup>62</sup> Così Corte Cost., sentenze nn. 105 del 2024 e 125 del 2025.

<sup>63</sup> Così, *ex multis*, Corte Cost., sentenza n. 378 del 2000.

<sup>64</sup> Si veda Corte Cost., sentenza n. 28 del 2025, ove si ribadisce che «il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Green Deal europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico». Corte Cost. sentenze nn. 166/2009 e 232/2017 hanno ritenuto prevalente la competenza statale per la tutela dell'ambiente rispetto alla competenza concorrente sull'energia. Sul punto, la Consulta ha in plurime occasioni confermato lo stretto legame esistente tra l'energia e la tutela dell'ambiente, dichiarando in maniera ondivaga la prevalenza ovvero la subvalenza dell'una materia rispetto all'altra. In particolare, Corte Cost. sentenze nn. 166/2009 e 232/2017 hanno ritenuto prevalente la competenza statale per la tutela dell'ambiente rispetto alla competenza concorrente sull'energia. Evidenzia la problematicità del coordinamento tra il riparto di competenze in materia di energia e la promozione della cooperazione tra autorità locali,

luce di ciò va letto anche l'*overruling* della giurisprudenza amministrativa in materia, che in un primo momento ha considerato l'interesse paesaggistico come prioritario e non bilanciabile<sup>65</sup>, poi ha optato per una ferma preferenza per il principio di massima diffusione degli impianti FER<sup>66</sup>.

In sintesi, dalla disamina effettuata emerge, dunque, un quadro alquanto problematico, in cui ad una contrapposizione tra interessi (che andrebbero più propriamente integrati)<sup>67</sup> si accompagna un riparto di competenze tra livelli di governo parimenti conflittuale, che rischia di vanificare le scelte politiche adottate dal legislatore statale in materia energetica, con buona pace (tra l'altro) del rispetto dei vincoli (*rectius*, degli obblighi) derivanti dall'ordinamento comunitario e sovranazionale.

## 5. Stato ed Energia fra accesso al mercato, dimensione transnazionale e indipendenza energetica

L'energia è tornata al centro della scena politica, economica e strategica. Ora occorre che sia posta al centro anche della riflessione costituzionale.

La complessità delle sfide odierne quali la sicurezza degli approvvigionamenti, l'emergenza climatica, la digitalizzazione e l'elettrificazione dei sistemi, impone di ripensare il ruolo dello Stato quale architetto del sistema energetico nazionale. Non si tratta di un ritorno al centralismo, bensì di una ricentralizzazione funzionale delle competenze e degli scopi necessaria per garantire efficienza, uniformità e rapidità nelle scelte strategiche. L'energia deve tornare al centro della pianificazione pubblica come funzione unitaria di governo, non soggetta a frammentazione, ma aperta alla collaborazione territoriale e alla partecipazione degli attori locali.

Nonostante la giurisprudenza costituzionale sembri essere stata, spesso, orientata verso una sempre più solida ripartizione delle competenze in materia di energia per dare viva attuazione alle disposizioni

---

regionali e nazionali C. PETTERUTI, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, ESI, Napoli, 2020, pp. 181 e ss.

<sup>65</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652.

<sup>66</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2024, n. 4872 e Cons. Stato, Sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3203. Si veda anche Cons. Stato, Sez. VI, 9 marzo 2005, n. 971, che ha ritenuto subvalente l'interesse paesaggistico in ragione delle finalità di interesse pubblico di riduzione delle emissioni di gas serra in esecuzione del Protocollo di Kyoto. Inoltre, si tenga conto del fatto che in alcune pronunce l'installazione di impianti di produzione di energia non è più considerabile come un fattore incompatibile con il valore paesaggistico (così, di recente, Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696). Peraltro, la tendenza della giurisprudenza è confermata dal recente intervento legislativo in materia. Infatti, l'art. 3 del d. lgs. n. 190 del 2024 prevede che «in sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, [...] gli interventi» di costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché relativi alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti, «sono considerati di interesse pubblico prevalente».

<sup>67</sup> Si veda, sull'integrazione delle tutele, Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167 per cui «l'integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali». Più in generale, si tenga conto della massima espressa in Corte Cost., sentenza n. 85 del 2013 per la quale nel nostro ordinamento non esistono «valori tiranni».

dell'art.117, non sono mancate occasioni in cui la Consulta ha ricondotto sotto la ferma egida statale gli interventi di pianificazione ed implementazione della strategia energetica nazionale “sanzionando” le Regioni.

Mai quanto oggi, tenuto altresì conto del mutevole e complesso scenario geopolitico internazionale, sembrerebbe essere necessario un ritorno al centro della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia”. Già all'indomani della riforma costituzionale del 2001, autorevole dottrina<sup>68</sup> riteneva insoddisfacente l'aver ubicato la materia ‘energia’ all'interno della potestà concorrente tra Stato e Regioni per semplici ragioni di unitarietà della gestione. All'avvento della dimensione europea e di una politica comune dell'energia che cerca di condurre gli Stati membri verso una maggiore cooperazione, è seguito un progressivo svuotamento della potestà concorrente nella disciplina energetica, essendo richiesto agli Stati di assumere la regia delle politiche energetiche in virtù di un simmetrico allineamento con le strategie sovranazionali, di una necessità di non indietreggiare rispetto agli altri sistemi europei e di non soccombere dinanzi ad una regionalizzazione del settore che ostruisce i processi amministrativi di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni<sup>69</sup>. E dinanzi ad una sempre più palese integrazione e sincronia tra le politiche energetiche e le politiche ambientali<sup>70</sup>, non può lo Stato non collaborare sinergicamente con le istituzioni europee, dando piena attuazione agli obblighi comunitari, né farsi rallentare da un decentramento amministrativo esasperato. Ed alla fine è stato proprio questo il risultato post-regionalizzazione della disciplina energetica, l'aver ritardato l'armonizzazione dell'ordinamento con i vincoli europei e la costruzione di impianti strategici per la produzione a causa del pluralismo energetico che si era venuto a creare. Come ha precisato anche la Corte costituzionale<sup>71</sup>, le Regioni hanno esasperato il binomio tutela del paesaggio/tutela ambientale, trincerandosi intorno al primo ed ostacolando qualsiasi proposta di allocazione di impianti con un'assolutizzazione del valore estetico e territoriale. A questi effetti tragici per l'economia e lo sviluppo energetico di un Paese, sono da contrapporre le costanti tendenze per un ritorno al centro dell'energia. Si pensi alla volontà di rafforzare l'intervento pubblico attraverso la Strategia energetica nazionale che dal 2008 è stata pianificata al fine di neutralizzare la crisi energetica attraverso il ricorso all'energia nucleare. Nonostante l'esito referendario non abbia apportato risultati utili<sup>72</sup>, la strategia energetica nazionale mostrò – e continua a farlo – la volontà di una proposta

---

<sup>68</sup> Già Sabino Cassese pose l'accento sui problemi che tale decentramento avrebbe arrecato alla gestione efficace di tali politiche. S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n.3 del 2001*, in *Rassegna giuridica energia elettrica*, n. 3, 2002, pp. 497-502.

<sup>69</sup> M. COCCONI, *La Riforma costituzionale delle competenze sull'energia*, in *Munus*, n. 1, 2017, p. 51 ss.

<sup>70</sup> P. THIEFFRY, *Le politiques européennes de l'énergie et de l'environnement: rivales ou alliées*, in *Revue des affaires européennes*, n. 4, 2009-2010, pp. 783-810.

<sup>71</sup> Corte Cost., 28 giugno 2004, n.196, in *Foro it.*, 2005, I, 327.

<sup>72</sup> Nel marzo 2011 venne indetto un quesito referendario dal titolo: “Abrogazione delle nuove norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare”, al quale il popolo italiano si esprime favorevolmente negando la produzione di energia elettrica da nucleare e dando vita al processo di smantellamento che tutt'oggi è a nostre spese. Questa

che parte dal centro e che cerca di coniugare l'accesso al mercato di tutti gli operatori, la dimensione transnazionale e il tentativo di ricamarsi una posizione geopolitica di indipendenza dalle fonti energetiche degli altri Paesi.

Tanto premesso, il percorso svolto nel corso dello scritto consente ora di tornare alla domanda iniziale: come si è formata, nell'ordinamento italiano, la consapevolezza dell'energia come funzione statale sovrana, e quale ruolo hanno svolto, in questa traiettoria, l'art. 43 e l'art. 117 Cost.?

Sul versante originario, l'art. 43 Cost. ha inscritto nella costituzione economica l'idea che le fonti di energia, al pari dei servizi essenziali e delle situazioni di monopolio, costituiscano ambiti in cui l'interesse generale giustifica un intervento pubblico autoritativo, fino alla riserva di impresa. Tale modello, fortemente legato alla stagione delle nazionalizzazioni, è stato in larga parte superato dal processo di liberalizzazione degli anni 90' e dall'integrazione europea lasciando, però, in eredità il principio per cui il governo dell'energia non è riducibile a mera regolazione di mercato.

Sul versante successivo, la riforma del Titolo V e la collocazione dell'energia tra le materie di legislazione concorrente hanno aperto ad una decisiva fase di tensione tra spinte verso la regionalizzazione e territorializzazione da un lato ed esigenze di unitarietà dall'altro. La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente ricomposto tale tensione, attraverso l'uso combinato dei principi fondamentali, della sussidiarietà e del riferimento alle materie trasversali, fino a riconfigurare in capo allo Stato una funzione di regia energetica che, pur non cancellando il ruolo delle Regioni, ne delimita l'incidenza nei punti nevralgici della politica energetica nazionale, specie in presenza di obblighi sovranazionali stringenti e di obiettivi climatici vincolanti.

Ne emerge una "nuova costituzione energetica" implicita, nella quale la sovranità dello Stato non si esprime più attraverso la proprietà pubblica delle fonti bensì attraverso la capacità di garantire, in un quadro multilivello, la sicurezza degli approvvigionamenti, l'indipendenza – per quanto relativa – dai fornitori esteri, l'attuazione degli impegni europei e internazionali e il bilanciamento tra ambiente, paesaggio e sviluppo delle fonti rinnovabili.

In questa prospettiva, l'apparente dicotomia tra art. 43 e art. 117 Cost. si ricomponde: il primo conserva una valenza teleologica, quale clausola di legittimazione di un governo pubblico dell'energia orientato all'utilità generale; il secondo, letto alla luce della giurisprudenza costituzionale e dei vincoli di cui all'art. 117, comma 1, fornisce l'architettura formale attraverso cui tale governo pubblico si esercita, oggi, in forme nuove ma non meno incisive.

---

decisione impedi radicalmente di perseguire uno dei principali target energetici europei quali l'autosufficienza dell'approvvigionamento, intrappolando l'Italia in una dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili. Per uno studio di diritto comparato dell'energia nucleare v. L. COLELLA, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia*, Roma, 2017, 420. Più di recente v. sempre L. COLELLA, *Il "rilancio dell'energia nucleare" tra transizione climatica e sostenibilità ambientale: Francia e Italia a confronto* in *Rivista Diritto dell'ambiente e dell'energia – Law, Environment, Energy*, 1, 2025, 85-114.



La proposta che discende da questa analisi, pertanto, non è un mero ritorno al centralismo, bensì il riconoscimento esplicito – anche sul piano testo-costituzionale – del carattere strategico dell’energia non solo come presupposto materiale della sovranità statale bensì quale luogo privilegiato di integrazione tra politiche economiche, ambientali e territoriali. Un tale riconoscimento permetterebbe non solo di allineare il dato formale dell’art. 117 alla realtà sostanziale già definita dal formante giurisprudenziale, ma anche di superare quel regionalismo conflittuale che, in materia energetica, ha a lungo ritardato scelte decisive per il Paese, ponendo altresì le condizioni per un governo costituzionale dell’energia più trasparente, responsabile, tempestivo e coerente, all’altezza delle sfide poste dalla transizione energetica.