

## **L'energia rinnovabile: prospettive, riflessioni e percorsi per una riforma costituzionale\***

- Giovanna Lombardi -

**Sommario:** **1.** *Premessa di metodo* - **2.** *La riforma del titolo V e il cosiddetto “federalismo energetico”* - **3.** *Le principali problematiche connesse all’attuale formulazione costituzionale e le soluzioni proposte della Corte Costituzionale* - **4.** *I progetti di revisione costituzionale della XIV e XV legislatura* - **5.** *Il governo dell’energia nel sistema costituzionale tedesco* - **6.** *Riflessioni conclusive.*

### **1. Premessa di metodo**

Come è noto, il tema dello sviluppo delle energie rinnovabili, è ormai da alcuni anni al centro delle principali discussioni di interesse economico-ambientale, in quanto rappresenta una delle principali soluzioni al problema del consumo delle risorse energetiche del paese e dell’inquinamento ambientale.

In Italia, a differenza di alcuni altri paesi europei, il livello di sviluppo del settore non ha ancora raggiunto, tuttavia, i livelli ottimali imposti negli obiettivi comunitari e le ragioni di questo lento progredire vanno ravvisate in una molteplicità di fattori eterogenei: sociali, istituzionali e politici.

Senza alcuna pretesa di completezza, si cercherà in questa sede di analizzare alcune di queste cause, verificando in particolare, quanto incida sullo sviluppo delle fonti rinnovabili l’attuale assetto istituzionale di competenze legislative in materia energetica e quali vantaggi possa portare un’eventuale riforma costituzionale sul punto.

### **2. La riforma del titolo V e il cosiddetto “federalismo energetico”.**

Il processo di decentramento attuato con la legge costituzionale n. 3 del 2001, attraverso il quale il legislatore costituzionale ha inteso includere nell’elenco delle materie a legislazione concorrente (art. 117 comma 3), anche quella relativa alla “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale*

---

\* Nota elaborata per il gruppo di studio ASTRID “Clima, energia e ambiente”.

dell'energia", costituisce in realtà il punto d'arrivo di un processo di decentramento già avviato nel ventennio precedente<sup>1</sup>.

Come è noto, nel testo della Costituzione del 1948, la materia dell'energia non era inclusa tra quelle riservate alla competenza legislativa concorrente delle regioni (art. 117, I comma). Essa doveva pertanto ritenersi assoggettata esclusivamente alla competenza legislativa statale.

Da più parti, tuttavia, soprattutto a livello dottrinale, si era sottolineata l'opportunità di interpretare l'elenco delle materie in maniera per così dire "elastica" in modo tale da consentire che alcuni particolari poteri decisionali e competenze amministrative in materia energetica venissero lasciati a livelli di governo diversi da quello statale<sup>2</sup>.

La tendenza regionale all'allargamento delle competenze in campo energetico è avvenuta in quegli anni in virtù di un processo di decentramento intervenuto, per così dire, a "costituzione invariata"<sup>3</sup>.

Tre sono le tappe fondamentali di tale percorso, scandite da altrettanto importanti interventi normativi.

Il primo in ordine cronologico, è rappresentato dalla legge n. 308 del 1982, in virtù del quale alle regioni è stata per la prima volta attribuita la possibilità sviluppare un'autonoma politica di incentivazione al risparmio energetico e alle fonti rinnovabili (in materia ad esempio di erogazione dei contributi).

Certamente più rilevanti, sotto il profilo del decentramento amministrativo, sono state poi la prima legge Bassanini, n. 59 del 1997, e il relativo decreto di attuazione n. 112 del 1998, con cui, eccezion fatta per i compiti di rilievo nazionale relativi alla ricerca, produzione, trasporto e

---

<sup>1</sup> Sulla riforma costituzionale del Titolo V, i contributi dottrinali sono moltissimi. In particolare si vedano, tra gli altri, G.F. Ferrari, *La revisione costituzionale del Titolo V tra regionalismo e federalismo*, Padova 2003; A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giur. Cost.* 2003, p. 1149; R. Dickmann, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge Costituzionale n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. Cost.* 2003, n. 485;

<sup>2</sup> Il riferimento è a G. Caia, *Stato e Autonomie locali nella gestione dell'energia*, Milano 1984, il quale, proprio in riferimento alle energie rinnovabili, già a suo tempo aveva evidenziato che "per individuare gli eventuali spazi di competenza regionale nell'energetica, occorre evidenziare come, il riferirsi rigidamente all'elenco contenuto nell'art. 117, è già stato ritenuto insufficiente...in particolare per le fonti energetiche rinnovabili, e il razionale utilizzo dell'energia, la trattazione giuridica non è ancora così estesa come i problemi posti dalla realtà fattuale richiederebbero. Si tratta proprio dei settori in cui, data la maggiore connessione con il territorio regionale e locale, si manifesta un accentuata propensione delle regioni (e anche degli enti locali) ad intervenire. Data la circoscritta importanza che le fonti rinnovabili di energia rivestono rispetto alle altre fonti tradizionali (idrocarburi) o comunque alle grandi fonti energetiche (nucleare), sembrerebbe potersi affermare che l'ostacolo ad un eventuale legislazione regionale dovrebbe essere rappresentato più che dal limite di merito (costituito dagli interessi nazionali), dalla mancata presenza dell'energia (sia in generale, sia nei suoi aspetti specifici) nell'elenco delle materie costituzionalmente spettanti alle regioni di diritto comune. Nonostante l'art. 117 non contenga, a differenza degli statuti speciali, riferimento alla materia che qui ne occupa, occorre rilevare che sembra ormai superata l'impostazione tendente a concepire le materie regionali in base a criteri riduttivi e frammentari. Sul piano strettamente giuridico, esistono comunque ben precise valenze che fanno ritenere legittima l'emanazione di leggi regionali nel campo considerato, sia pure entro ben precisi limiti".

<sup>3</sup> L'espressione è di F. Di Porto e F. Silva, *Riformare le utilities è difficile, il caso elettrico italiano*, in *Mercato Concorrenza e Regole* n. 1, aprile 2005.

distribuzione, programmazione e progettazione, il legislatore ha per la prima volta delegato alle regioni tutte le residuali funzioni amministrative in materia energetica<sup>4</sup>.

Ed infine, l'ultima tappa di questo processo di decentramento, ora solo sommariamente accennato, va individuata nell'approvazione del Decreto Bersani, n. 79 del 1999, con cui, tra le innumerevoli previsioni, è stata sancita espressamente l'esigenza di avvalersi di procedure concertative per lo sviluppo e la costruzione di impianti alimentati da fonti rinnovabili<sup>5</sup>.

La vera riforma del sistema è tuttavia avvenuta solo a seguito della riforma costituzionale, attraverso la quale il legislatore costituzionale ha ridisegnato il sistema di competenze tra Stato e Regioni, ampliando definitivamente il novero dei soggetti deputati all'emanazione di regole nel mercato elettrico.

Secondo l'attuale sistema delineato dall'art. 117, le regioni esercitano attività legislativa concorrente, ovvero nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge dello Stato, in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, comma 3). Rispetto al sistema previgente, dunque, le regioni non sono più solamente investite di competenze amministrative, ma bensì di un'autonoma potestà legislativa in ambito energetico.

Ciò ha causato due principali effetti: da un lato la possibilità di determinare politiche energetiche diversificate da regione a regione, anche in materia di energia rinnovabile (materia che deve necessariamente essere ricompresa nel concetto di "produzione di energia" di cui all'articolo in esame); dall'altro l'aggiunta di un nuovo livello di regolazione "sub-nazionale", rispetto ai due livelli già esistenti, nazionale e comunitario<sup>6</sup>.

Ora, prima di soffermarsi sugli effetti - anche per certi versi distorsivi - derivanti dall'attuale formulazione costituzionale (oggetto di indagine del prossimo paragrafo), ritengo opportuno analizzare brevemente il testo letterale della norma, per comprenderne la reale portata.

Come da più parti è stato evidenziato<sup>7</sup>, la riforma del testo costituzionale relativa alla materia energetica, è stata per certi versi, infelice e approssimata.

---

<sup>4</sup> In particolare, con il decreto 112/1998 vengono espressamente riservate alle regioni le seguenti funzioni: controllo sul risparmio energetico e uso razionale dell'energia; concessione di contributi per progetti pilota di impianti che utilizzano fonti alternative; emanazione di norme per la certificazione energetica degli edifici (art. 29).

<sup>5</sup> Vedi in particolare l'art. 11 comma 6, ai sensi del quale "Al fine di promuovere l'uso delle diverse tipologie di fonti rinnovabili, con deliberazione del CIPE, adottata su proposta del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, sentita la Conferenza unificata, istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinati per ciascuna fonte gli obiettivi pluriennali ed è effettuata la ripartizione tra le regioni e le province autonome delle risorse da destinare all'incentivazione. Le regioni e le province autonome, anche con proprie risorse, favoriscono il coinvolgimento delle comunità locali nelle iniziative e provvedono, attraverso procedure di gara, all'incentivazione delle fonti rinnovabili."

<sup>6</sup> Cfr. in particolare B. Caravita, "Taking constitution seriously": federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), il quale ritiene che "nel terzo comma dell'art. 117 c'è un filo rosso che lega insieme le materie "porti e aeroporti civili", "grandi reti di trasporto e navigazione", "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", "ordinamento della comunicazione", "ricerca scientifica e tecnologica", "sostegno all'innovazione produttiva", si tratta dell'intuizione secondo cui il sistema delle infrastrutture, sempre più co-deciso dal livello nazionale insieme al livello comunitario, richiede un coinvolgimento delle entità sub-nazionali nella fase dell'attuazione."

<sup>7</sup> Mi riferisco in particolare a quella dottrina, assolutamente maggioritaria, che non si è risparmiata commenti critici alla nuova riformulazione testuale dell'art. 117 comma 3. Sul punto, ad esempio C. Scarpa, *Titolo V e politica energetica: per favore riformiamo la riforma*, in *Mercato Concorrenza e Regole* n. 2 del 2002, cit.; S. Cassese, *L'energia Elettrica nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Giur. Energia Elettrica*, 2002 pag. 499, cit.; L. Perfetti, *Il Governo*

L'espressione "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" certamente non è chiara, e ciò per una serie di considerazioni.

In primo luogo si tratta di un'espressione non esaustiva. Essa infatti si limita ad indicare solo alcune delle attività comprese nella filiera dell'energia (produzione, trasporto e distribuzione), ma non include tutte altre fasi che invece generalmente accompagnano quelle espressamente individuate, quali ad esempio lo stoccaggio, il dispacciamento, l'importazione, l'acquisto e la vendita dell'energia<sup>8</sup>.

Attraverso una lettura limitata e restrittiva si potrebbe addirittura sostenere che il legislatore abbia inteso riservare alla competenze legislativa esclusiva delle regioni la disciplina di ogni altra attività energetica non espressamente riservata alla competenza concorrente, ma ciò provocherebbe effetti paradossali.

Immaginare, ad esempio, che la materia relativa all'acquisto o all'importazione dell'energia sia di esclusiva competenza regionale contraddice evidentemente lo spirito di unitarietà nazionale - o addirittura europea - che connota l'attività in parola.<sup>9</sup>

E' invece probabile, come confermato dalla miglior dottrina<sup>10</sup>, che il legislatore costituzionale, pur utilizzando una formula generica e non esaustiva, abbia voluto far riferimento al "*governo dell'energia*", inteso come settore complessivo che per sua natura si sviluppa attraverso un sistema a rete e che necessita imprescindibilmente di una gestione unitaria a livello nazionale<sup>11</sup>.

Tale è anche l'orientamento della Corte Costituzionale che in più di un'occasione ha voluto precisare che "l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi corrispondere alla nozione di "settore energetico" di cui alla legge n. 239 del 2004, così come alla nozione di "politica energetica nazionale" utilizzata dal legislatore statale nell'art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112".<sup>12</sup>

Ma se così è, allora è naturale chiedersi perché il legislatore abbia previsto espressamente legislazioni differenti, regionale e statale<sup>13</sup>, per disciplinare il trasporto e la distribuzione

---

*dell'energia tra federalismo e liberalizzazione. Profili di ricomposizione del quadro delle competenze*, in *Mercato Concorrenza e Regole* n. 2/2002 p. 576.

<sup>8</sup> Per comprendere il significato delle menzionate attività, occorre far riferimento al decreto legislativo n. 79/99 (decreto Bersani) e alle definizioni in esso indicate. In particolare l'art. 2 del decreto definisce la produzione come "*la generazione di energia comunque prodotta*" e la distribuzione come "*il trasporto e la trasformazione di energia elettrica su reti di distribuzione ad alta, media e bassa tensione, per le consegne ai clienti finali*". Dispacciamento, invece, è "*l'attività diretta a impartire disposizioni per l'utilizzazione e l'esercizio coordinati degli impianti di produzione, della rete di trasmissione e dei servizi ausiliari*".

<sup>9</sup> R.Galbiati e G.Vaciago, op cit, sostengono infatti che la gestione dell'importazione sia assolutamente strategica per gli approvvigionamenti del mercato libero. Essa infatti necessita di un coordinamento a livello europeo tra diversi gestori della rete, per cui una gestione regionalizzata dell'importazione risulterebbe estremamente complessa.

<sup>10</sup> Sempre sul punto B. Caravita, *Taking Constitution seriously*" *federalismo ed energia nel nuovo titolo V della Costituzione*", op. cit.

<sup>11</sup> Sempre B. Caravita, op. cit, sostiene ad esempio che con il termine "nazionale" che chiude il dettato costituzionale dell'art. 117, comma 3, il legislatore abbia inteso fare riferimento "*alla necessità e opportunità di coinvolgere le regioni nel processo di attuazione delle politiche nazionali dell'energia. Allo stato, nel suo raccordo con l'UE, le scelte strategiche ("i principi"), alle Regioni, nel loro raccordo con lo Stato, l'attuazione*".

<sup>12</sup> Sentenza n. 383/2005.

<sup>13</sup> Il quadro si complica ulteriormente se si considera che nell'ambito delle materie di competenza concorrente le regioni hanno anche l'esclusiva potestà regolamentare. Dunque nell'ambito dell'attività legislativa regionale in materia energetica si deve anche ricomprendere tutta l'attività normativa di livello secondario propria dei regolamenti regionali.

dell'energia attraverso una rete integrata che per definizione ha carattere nazionale e che deve necessariamente essere gestita da un soggetto unico (e non parcellizzata tra i diversi soggetti regionali).

Mentre poi per il termine “trasporto nazionale” non sorgono particolari problemi interpretativi, lo stesso non si può dire per il concetto di “distribuzione nazionale”.

Se è vero infatti che la distribuzione dell'energia costituisce l'attività più “periferica” della filiera, in quanto consiste nell'attività di trasporto e di trasformazione dell'energia elettrica dalla Rete di Trasmissione Nazionale alla rete locale di Distribuzione, cui è allacciato ogni singolo consumatore finale, essa per definizione ha carattere locale. Se ciò è vero, non si comprende esattamente a che cosa abbia inteso riferirsi il legislatore quando parla di “distribuzione nazionale”. E' possibile che il termine indichi una generale competenza dello Stato a definire le regole applicabili a tutto il territorio nazionale in materia di distribuzione.

Per quanto riguarda poi nello specifico l'energia prodotta da fonti rinnovabili, non vi è dubbio che essa sia ricompresa nell'espressione “produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, sia che l'espressione venga intesa come riferita al *governo dell'energia* globalmente inteso, sia che essa sia invece riferita alle singole tre attività espressamente indicate. Anch'essa per tanto è soggetta alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni.

Vi è in dottrina chi, tuttavia, ha proposto una suggestiva soluzione alternativa<sup>14</sup>. Qualora infatti si adottasse un criterio interpretativo teleologico, ovvero relativo alle *finalità* della produzione energetica derivante da impianti alimentati da fonti rinnovabili, allora certamente essa potrebbe essere ricompresa nella materia relativa alla “*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*” riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In questo caso gli spazi riservati all'autonomia regionale sarebbero radicalmente ridimensionati.

A parere di chi scrive si tratta di una lettura interpretativa certamente originale ma tuttavia un po' forzata. Così facendo l'apporto contributivo delle regioni in materia di energia rinnovabile sarebbe pressappoco annullato, salvo ovviamente la possibilità riottenere ampi poteri decisionali, in virtù dell'eventuale applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. La norma citata infatti consente alle Regioni di poter ottenere, “*tramite legge dello Stato e su iniziativa della Regione interessata*”, particolari condizioni di autonomia in alcune tassative materie di competenza esclusiva statale, tra cui quella indicata dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117, ovvero “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, e dei beni culturali*”.

### ***3. Le principali problematiche connesse all'attuale formulazione costituzionale e le soluzioni proposte dalla Corte Costituzionale.***

---

<sup>14</sup> Il riferimento è a F. Nicoletti, *Lo sviluppo e la promozione dell'energia e elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del D.lgs 29 dicembre 2003 n. 387*, in *Diritto dell'Economia* n. 2/2001 parg. 323 in nota.

Al di là della formulazione letterale della norma e delle problematiche connesse alla terminologia adottata dal legislatore costituzionale, la disposizione dell'art. 117 Cost, comma 3, si presta a ulteriori valutazioni critiche.

La norma infatti, si inserisce in un contesto costituzionale particolarmente complesso nel quale gli equilibri tra poteri legislativi esclusivi e concorrenti, si sono rivelati talvolta precari e instabili per via dell'esistenza di materie o "valori" di rilievo costituzionale in potenziale conflitto tra loro.

Ciò è quanto avviene, in particolar modo, in materia di energia.

Sebbene infatti la "produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale di energia" sia materia di competenza concorrente, quindi ripartita tra Stato e regioni, esistono una serie di valori o interessi costituzionalmente riservati alla disciplina legislativa esclusiva dello Stato che, inevitabilmente, incidono sul governo dell'energia.

Si tratta delle cosiddette "clausole trasversali" vale a dire, non più materie ma bensì competenze trasversali che impongono il perseguimento di valori dell'ordinamento, "potenzialmente idonee a investire tutte le materie"<sup>15</sup>. E' evidente infatti che, l'interpretazione più o meno flessibile di tali competenze determina lo spostamento del baricentro dei rapporti di produzione legislativa tra Stato e Regioni, - analogamente a quanto avviene nel modello della *Konkurrierende Gesetzgebung*<sup>16</sup> - : maggiore è il campo di applicazione delle competenze trasversali e minore è capacità di intervento normativo delle regioni nelle materie concorrenti come l'energia.

Si pensi ad esempio alla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", settore che, a detta della Corte Costituzionale, non può essere inteso semplicisticamente come materia in senso tecnico (sent. 282/2002), ma come "valore" costituzionalmente protetto, in ordine al quale si "manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale"<sup>17</sup>. E' inevitabile che in nome dell'interesse alla tutela ambientale, lo Stato possa ritenersi legittimato a emanare norme, anche di dettaglio, in materia energetica, e soprattutto in materia di energia rinnovabile, dove le esigenze di tutela ambientale e riduzione dell'inquinamento si fanno padrone.

Il ragionamento è espresso in maniera molto chiara nella recente sentenza n. 364 del 9 novembre 2006, ove la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della legge regionale Puglia 11 agosto 2005 n. 9 avente ad oggetto la "Moratoria, per le procedure di

---

<sup>15</sup> Il tema delle clausole trasversali è stato ormai ampiamente affondato dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. In particolare: G. Falcon, *L'Autonomia Amministrativa e regolamentare*, (Contributo al convegno su "Corte Costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma", organizzato dalla Regione Toscana e dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze, 30 gennaio 2004) in *Le Regioni*, 2004, fasc. 2-3 pag. 391 – 422; F. Ragusa, *Nuovo Titolo V della Costituzione: materie "trasversali" e "titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato"*, in [www.diritto.it/articoli/diritto\\_costituzionale/ragusa1.html](http://www.diritto.it/articoli/diritto_costituzionale/ragusa1.html)); F. Sorrentino, *Riflessioni sulle materie Trasversali*. (Nota a C. Cost. 7 marzo 2005, n. 108) in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2005, fasc. 3 pag. 525 – 528; Pagliuca Angela, Sgroi Alessandra, *Orientamenti interpretativi della Corte Costituzionale in materia di contenzione tra lo Stato e le regioni a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale*, in *Comuni d'Italia*, 2004, fasc. 11 pag. 69 – 74. per quanto riguarda le Pronunce della Corte Costituzionale, si vedano in particolare: Corte Cost. n. 282/2002, n. 274/2003 e n. 359/2003.

<sup>16</sup> Così in particolare, A. D'Atena, *La nuova riforma del titolo V della Costituzione, rigidità debole ed il bipolarismo di coalizione*, in *Rassegna Parlamentare*, 2005, fasc. 3 pag. 599 – 618.

<sup>17</sup> Sentenza n. 407/2002, e nello stesso senso cfr. Sentenza n. 536/2002.

valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica", ne ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione dell'art. 117 comma 2, lett. s).

La Corte ha infatti accolto il ragionamento espresso nella difesa erariale secondo cui: *“la produzione di energia mediante fonti rinnovabili, quali quella eolica, è esigenza finalizzata dalla legge nazionale (legge 387/2003) alla salvaguardia e tutela dell'ambiente. La regione Puglia, imponendo una moratoria sulla realizzazione di determinati impianti di energia eolica, invade la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.”*

Ma la tutela dell'ambiente, non è l'unico valore costituzionalmente protetto in grado di coprire trasversalmente la materia energetica.

Le medesime considerazioni valgono infatti per ciò che concerne *“la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*, concetto talmente generico e vasto da consentire allo Stato di far breccia in pressappoco ogni settore riservato alla competenza concorrente e residuale delle regioni.

L'argomento ad esempio, è stato sostenuto nel contenzioso relativo all'illegittimità costituzionale della legge regionale Toscana 24 febbraio 2005 n. 39, intitolata *“Disposizioni in materia di energia”*.

Nel giudizio di legittimità sollevato in via principale dal Governo, l'Avvocatura Generale dello Stato ha infatti sostenuto che gli art. 27 e 28 della predetta legge regionale, in virtù dei quali Regione e degli enti locali devono *“disporre di servizi energetici di qualità”* a quindi *“determinare un'offerta energetica differenziata”* per assoggettare l'approvvigionamento e la distribuzione dell'energia a *“speciali modalità di svolgimento”*, fossero tali da determinare la violazione della competenza esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117 secondo comma lett. m), in quanto *“l'accesso ai servizi energetici sarebbe in sé espressivo di tale attribuzione statale e non potrebbe pertanto essere disciplinato che da legge dello Stato”*.<sup>18</sup>

Nella fattispecie, tuttavia, l'argomentazione non è stata accolta e la Corte Costituzionale ha dichiarato la questione infondata richiamandosi ai principi già espressi nella precedente sentenza n. 383/2005, secondo cui *“potere di predeterminare eventualmente - sulla base di apposite disposizioni di legge - i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni”*. La Corte è così andata oltre precisando che le *“Le regioni possono legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia, nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento”*.

Ad avviso di parte della dottrina, invece, le competenze regionali in materia di governo dell'energia non potrebbero trovare alcun limite nella determinazione statale dei livelli essenziali

<sup>18</sup> Premesse in fatto a pag. 3 della sentenza della Corte Costituzionale n. 248/2006.

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto l'energia, riguarderebbe solo diritti economici, pertanto esclusi dal testo letterale della norma costituzionale.<sup>19</sup>

Ugualmente, altro terreno di competenza statale che potrebbe essere interpretato per ampliare i confini dell'intervento statale nella materia in oggetto è la "tutela della concorrenza", che, come noto, rientra tra le materie di competenza esclusive dello Stato.

Come per tutti i servizi che si sviluppano a "rete" (così come ad es. i trasporti o le comunicazioni) anche per l'energia sorge infatti la necessità di evitare che una gestione decentrata delle reti possa generare una disomogeneità delle condizioni d'accesso alle stesse, elemento essenziale per lo sviluppo della concorrenza tra soggetti operanti nel medesimo mercato<sup>20</sup>.

Se tuttavia esistono settori o materie, che per via della loro "trasversalità" tendono a spostare il baricentro dei poteri legislativi in favore dello Stato, non bisogna dimenticare che il medesimo testo legislativo dell'art. 117, indica altre materie, strettamente connesse alla produzione trasporto e distribuzione dell'energia, che richiedono un forte e incisivo intervento normativo da parte delle regioni.

Mi riferisco in particolare alla disciplina del "governo del territorio", indicata nel comma terzo come uno dei principali settori di competenza legislativa concorrente ripartita tra Stato e regioni, che inevitabilmente coinvolge anche le scelte relative allo sfruttamento dell'energia prodotta sul territorio.

Tutto ciò che attiene infatti alla localizzazione, realizzazione e sfruttamento delle infrastrutture necessarie alla produzione di energia rinnovabile, incide su un territorio in cui intervengono competenze dei vari enti territoriali esponenziali degli interessi della collettività.

L'espressione governo del territorio, come ha voluto espressamente precisare la Corte Costituzionale<sup>21</sup>, non si limita infatti all'edilizia e all'urbanistica, ma va intesa con *"l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere*

---

<sup>19</sup> Sulla natura economica dei diritti sottesi alla materia energetica, vedi in particolare: S. Cassese, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, op. cit e B. Caravita, *"Taking constitution seriously": federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, op. cit., il quale tuttavia riconosce che l'ordinata gestione del sistema energetico è comunque il presupposto per un pieno godimento dei diritti civili e sociali

<sup>20</sup> Il tema, ampiamente argomentato in numerose pronunce della Corte Costituzionale è stato da ultimo affrontato nella sentenza n. 88 del 1 marzo 2009. La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 2 comma 165 della finanziaria del 2008 (legge n. 244 del 2007), concernente il contenuto delle direttive che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emana relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ha affermato che *"L'Autorità è incaricata di regolare e controllare uno snodo fondamentale ai fini dell'efficiente funzionamento del mercato dell'energia elettrica, fissando "le condizioni atte a garantire a tutti gli utenti della rete la libertà di accesso a parità di condizioni, l'imparzialità e la neutralità del servizio di trasmissione e dispacciamento" (art. 3, comma 3, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, in relazione agli artt. 9 e 23 della direttiva 26 giugno 2003, n. 2003/54/CE)*

*È evidente, infatti, che l'accesso alla rete sulla base di condizioni tecniche ed economiche preliminarmente definite allo scopo di assicurare la parità degli operatori funge da requisito indispensabile, affinché possa svilupparsi il libero gioco della concorrenza nell'ambito di un mercato ove è particolarmente avvertito il "rischio di posizioni dominanti" e di "comportamenti predatori" (punto 2 del "Considerando" della direttiva 2003/54/CE)".*

<sup>21</sup> Le sentenze che si riferiscono alla nozione di governo del territorio, sono in particolare, la n. 303 del 2002 e la 307 del 2003. In particolare interessante il commento di O.M. Caputo, *Il federalismo collaborativo salva la legge obiettivo*, in *Urbanistica e Appalti* 2003 pag. n. 1399; G Manfredi, *Standards ambientali di fonte statale e poteri regionali in tema di governo del territorio, Urbanistica e Appalti*, 2004 pag. 295.



*regolati gli usi ammissibili del territorio”, o ancora “norme a cui è ascrivibile in linea di principio tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività”<sup>22</sup>.*

Sulla base di tale presupposto, ovvero l’ampia competenza legislativa riconosciuta in ambito di governo del territorio, le regioni sovente rivendicano un ampio potere di apprezzamento in relazione all’impatto sul loro territorio degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili. Bisogna infatti considerare che, soprattutto in materia di impianti energetici, sebbene i benefici che derivano dalla produzione di energia (soprattutto rinnovabile) siano tali da incidere su tutto il territorio nazionale, le esternalità negative come ad esempio, i problemi di compatibilità ambientale dell’impianto o l’impatto negativo dell’opera o l’inquinamento, si realizzano a livello locale e incidono sui singoli enti locali sulla regione interessata.

Si sono così venuti a creare molto spesso dei veri e propri conflitti istituzionali tra poteri centrali e periferici in relazione al “dove”, al “quando” e “a che prezzo”<sup>23</sup> localizzare l’impianto, certamente giusto e opportuno dal punto di vista economico-infrastrutturale, ma assai spesso destinato a ricadute ed esternalità sgradevoli per le comunità locali presenti sul territorio interessato (la cosiddetta sindrome NIMBY)<sup>24</sup>

Non è questa la sede per soffermarsi sulla sterminata letteratura sociologica che da tempo si è occupata delle problematiche legate al conflitto fra esigenze generali e resistenze locali in tutti i casi in cui le spinte localistiche e le più esasperate ideologie ambientaliste si sommano come elementi di resistenza alla creazione di infrastrutture. Le resistenze alla realizzazione dei tracciati ad alta velocità ne sono l’esempio più clamoroso, ma sono del resto sotto l’occhio dell’opinione pubblica tutti i fenomeni legati non tanto al rifiuto dei termovalorizzatori o dei rigassificatori in via generale, quanto le resistenze affinché essi vengano realizzati altrove<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Sulla nozione di “Governo del territorio” la corte si è già pronunciata molte volte: Una definizione particolarmente estesa emerge dalle sentenze n. 307 del 2003, (punto 5 del considerato in diritto) e dalla sentenza n. 196 del 2004 (punto 20 del considerato in diritto). Con la sentenza n. 383/2005 la Corte Costituzionale ha in parte corretto il tiro stabilendo che “*la competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio ha dunque un ambito un ambito oggettivo assai esteso, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l’esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio*”.

<sup>23</sup> Mi riferisco in particolare alle misure di compensazione o “ristoro” che in virtù dell’art. 12 comma 6, D.lgs 387/2003, possono essere richieste dai comuni ai privati che interdono costruire impianti di energia rinnovabile, a fronte del rilascio dell’autorizzazione di loro competenza (la norma infatti esclude le misure di compensazione solo a favore di regioni e province, ma non per i comuni). Il ristoro rappresenta, infatti, la via più efficace per ottenere il consenso della popolazione gravata dalla presenza dell’impianto.

<sup>24</sup> Negli ultimi decenni la costruzione di infrastrutture pubbliche, impianti per lo smaltimento dei rifiuti, centrali per la produzione di energia elettrica o siti industriali viene sempre più di frequente osteggiata dalle comunità locali, che temono gli effetti negativi derivanti dalla loro realizzazione. Questo atteggiamento spesso si trasforma in una vera e propria sindrome, nota con il termine Nimby (Not In My Back Yard – «Non nel mio giardino»). Si tratta di un atteggiamento di opposizione nei confronti della costruzione di opere nel proprio territorio che, sovente, nasce quando i progetti sono ancora in fase embrionale. La contestazione non si dirige necessariamente all’impianto in sé: infatti, gli oppositori non mettono sempre in dubbio l’utilità dell’opera contestata, ma si limitano a chiedere che venga localizzata in un altro luogo. La problematica della Sindrome NIMBY è affrontata da C. Scarpa, *Titolo V e politica energetica: per favore riformiamo la riforma*, op. cit. L’autore fa riferimento al crisi energetica avvenuta qualche anno fa in California, derivante appunto dalla forte politica restrittiva sulla costruzioni di centrali elettriche che negli anni ha portato alla grave carenza di offerta. Secondo l’autore l’attuale sistema costituzionale rischia di portarci in una direzione pericolosamente simile.

<sup>25</sup> Interessanti contributi sul tema, sul sito [www.confliittambientali.it](http://www.confliittambientali.it)

Per quanto concerne la realizzazione degli impianti alimentati da energia rinnovabile, l'atteggiamento dilatorio e oppositivo si è manifestato a livello locale mediante l'approvazione, da parte di alcune regioni, di provvedimenti legislativi volti a determinare un sostanziale blocco delle autorizzazioni disciplinate dal D.lgs. n. 387 del 29 dicembre 2003 per la costruzione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (così ad esempio la legge regionale Puglia 11 agosto 2005 n. 9; la legge regionale Sardegna n. 8 del 2004 "salvacoste" o ancora, la delibera di Giunta Regionale n. 1496/2005 della Regione Molise). Tuttavia, tali tentativi sono stati regolarmente cassati dalla Corte Costituzionale<sup>26</sup>.

Nonostante la brevità delle riflessioni ora svolte, si comprende sin da subito perché la dottrina maggioritaria sia oggi fortemente critica nei confronti dell'attuale assetto costituzionale in materia di energia.

La riforma del titolo V e il cosiddetto federalismo energetico hanno infatti creato le condizioni per alimentare i conflitti istituzionali e aumentare i costi transattivi di governo del sistema elettrico. L'attuale riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in materia di "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", per funzionare a dovere dovrebbe basarsi su un forte coordinamento tra i soggetti detentori di tale potere normativo. Ma ciò è l'elemento che manca, come dimostrano chiaramente i numerosi conflitti sui quali la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi negli ultimi anni.

Mi sia consentito richiamare le osservazioni di quella parte della dottrina che giustamente ha sottolineato che "*il problema in questo caso, ancor più che per il coordinamento degli attori propriamente "elettrici", consiste nella incapacità dei poteri centrali di governare la cooperazione con le regioni, di sviluppare cioè, stanze di concertazione tra diversi livelli di governo ed innescare dinamiche "virtuose" in grado di prevenire l'esercizio di veti su decisioni strategiche. La risposta fornita dal legislatore costituzionale, cioè quella della competenza concorrente, non appare in tal senso soddisfacente*".<sup>27</sup>

Proprio per ovviare all'incapacità di concertazione e coordinamento con le regioni, si pensi al "potere di veto" con riferimento al rilascio dell'intesa necessaria per l'autorizzazione delle infrastrutture strategiche di rete, che di fatto esercitano le Regioni, anche con la semplice inerzia,<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Della legge regionale Puglia n. 9 dell'11 agosto 2005, abbiamo già parlato nelle note precedenti a proposito della sentenza n. 364 del 2006. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale che aveva imposto la moratoria di tutte le procedure autorizzative avviate dopo il 31 maggio 2005 per la realizzazione di impianti eolici, fino all'approvazione del piano energetico regionale o comunque fino al 30 giugno 2006. Ad avviso della Corte la legge si sarebbe posta in contrasto con l'art. 12, comma 4 del D.lgs. 387/2003 che prevede che "*l'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nei rispetto dei principi della semplificazione e con le modalità stabilite dall'art. 7 della legge 241 del 1990. Il termine massimo per la conclusione di tale procedimento non può comunque essere maggiore di 180 giorni*". L'indicazione del termine di 180 giorni, ad avviso della Corte, deve qualificarsi come principio fondamentale in materia di "produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole di semplificazione amministrative e celerità del procedimento, garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo.

<sup>27</sup> Fabiana di Porto e Francesco Silva, *Riformare le utilities è difficile. Il caso elettrico italiano*, in *Mercato Concorrenza e Regole*, op cit.

<sup>28</sup> Art. 1 sexies, commi 1 e 4 bis del decreto legge 239 del 29 agosto 2003.

il legislatore ha spesso optato per la scelta di accentrare in capo allo Stato le funzioni amministrative.

Come infatti accade in tutti gli ordinamenti federali, il sistema di riparto delle competenze può essere derogato attraverso speciali “*clausole di flessibilità*” che consentono allo Stato di assumere rilevanti funzioni amministrative per esigenze di carattere unitario. Nel nostro sistema costituzionale tale clausola è rappresentata dai principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui dall’art. 118 in virtù dei quali, appunto, gli organi centrali possono essere investiti di rilevanti responsabilità (in virtù, ovviamente, di un’espressa previsione normativa, in ossequio al principio di legalità).

Ciò è quanto è accaduto negli ultimi anni nel settore elettrico italiano.

Con la Legge Marzano n. 239 del 2004 il legislatore si è infatti posto l’obiettivo di trovare un punto d’equilibrio tra poteri statali e poteri locali, sotto la spinta della necessità della pianificazione e gestione unitaria del sistema, che presenta esigenze di coordinamento sconosciute ad altri settori industriali.<sup>29</sup>

Sebbene infatti la materia dell’energia sia stata riservata alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, la legge statale regolatrice della materia non si è limitata alla determinazione dei principi regolatori della materia, ma è andata oltre, disciplinando molti aspetti di dettaglio con norme autoapplicative.

La legge infatti attribuisce specifiche funzioni amministrative agli organi centrali dello Stato, ritenuti i soli competenti a conoscere la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia, e quindi idonei a operare in modo adeguato per ridurre eventuali situazioni di gravi carenze a livello nazionale<sup>30</sup>.

La soluzione proposta con la legge Marzano, è stata dunque quella di ovviare alla proliferazione e alla frammentarietà dei tentativi di pianificazione regionale, attraverso un generale riassetto dei poteri amministrativi statali. In questo modo lo Stato non solo ha *direttamente* assunto ampie

---

<sup>29</sup> Vedi in particolare A. Di Martino e A. Sileo, “*legge n. 239 del 2004: prime osservazioni*”. Gli autori mettono in evidenza lo spirito accentratore sotteso alla normativa evidenziano come “*si evince dai commi 7 ed 8 del disegno di legge*” che lo Stato, anche avvalendosi dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, abbia voluto riservarsi “*i compiti e le funzioni amministrative necessari a promuovere il funzionamento unitario dei mercati dell’energia, la non discriminazione nell’accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione e il riequilibrio territoriale (a titolo esemplificativo, ne elenchiamo alcuni: determinazioni inerenti importazione e l’esportazione di energia; definizione del quadro di programmazione di settore; determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell’energia, nonché delle caratteristiche tecniche e merceologiche dell’energia importata, prodotta, distribuita e consumata; imposizione e la vigilanza sulle scorte energetiche obbligatorie; identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti; programmazione di grandi reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti; utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia”.*

<sup>30</sup> La situazione è stata evidenziata espressamente dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 383/2005. La Corte rileva infatti che l’art. 118 e la cosiddetta “chiamata in sussidiarietà” giustificano disposizioni legislative come quelle contenute nella legge Marzano, che attribuiscono ad organi dello Stato, funzioni amministrative relative a problemi energetici di livello nazionale

funzioni amministrative, ma ha altresì *indirettamente* esercitato le connesse attività legislative, derogando, di fatto, all'ordinario riparto di competenze<sup>31</sup>.

L'alterazione dell'assetto delle competenze in materia energetica può tuttavia trovare un'altra genesi. Non dimentichiamo infatti che la Costituzione prevede un'altra importante clausola di flessibilità, l'art. 116 comma 3, in virtù della quale alle regioni possono essere attribuite "*ulteriori forme e condizioni di autonomia*" in una materia, tutela dell'Ambiente e dell'ecosistema, nella quale confluiscono inevitabilmente interessi connessi alla materia dell'energia rinnovabile.

E' la stessa carta Costituzionale, dunque, che consente attraverso i meccanismi di flessibilità ora descritti, un'allocatione di funzioni, sia amministrative che normative, diverse da quelle espressamente previste per la materia energetica, lasciando aperti interrogativi circa il corretto riparto di competenze e circa l'individuazione dei soggetti legittimati a definirli.

In sostanza, i dubbi e le perplessità che l'attuale testo costituzionale pone, sono davvero molti.

Si assiste infatti a un costante attrito tra tendenze autonomistiche e federalistiche da un lato, e tendenze chiaramente accentratrici dall'altra.

Una cosa, a parere di chi scrive, è certa. Fin quando i poteri decisionali in materia energetica saranno frazionati tra una molteplicità di centri decisionali, si assisterà a un confuso e costante proliferare normativo che renderà ancora più complesso un settore, come è quello energetico, che più di altri invece necessiterebbe una regolazione unitaria, gestita da una "unica cabina di regia".<sup>32</sup>

#### ***4. I progetti di revisione costituzionale della XIV e XV legislatura.***

Nell'ambito delle precedenti legislature si è presentata almeno due volte l'occasione di riformare l'assetto delle competenze sancito dall'art. 117 della Costituzione al fine di porre rimedio alle incongruenze che, non solo in ambito energetico ma anche in altri svariati settori, la prassi applicativa ha evidenziato.

Mi riferisco in particolare alla proposta di legge n. 2898 degli On. Zaccaria e Amici (XV Legislatura) e del noto disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003, (XIV legislatura), anche noto come disegno di legge n. 2544-B<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> L'assunzione in sussidiarietà di funzioni amministrative, in deroga all'attuale regime di competenze, non è stata censurata dalla Corte Costituzionale, la quale ha tuttavia precisato, prima con la sentenza n. 6 del 2004 e poi con la sentenza n. 383/2005, che affinché ciò accada legittimamente, devono sussistere due condizioni: 1) che la funzione amministrativa ricondotta allo stato in materia energetica sia proporzionata e ragionevole. 2) che la funzione in esame deve essere amministrata secondo il principio della leale collaborazione e comunque attraverso intese e accordi con le regioni "espropriate" del relativo potere.

<sup>32</sup> L'espressione è di F. Tambone, *La sicurezza del sistema energetico e l'approccio federalista*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>33</sup> Il disegno di legge costituzionale sulla riforma federalista è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 11 aprile 2003 (ddl n. 2544-b). E' stato presentato dal Governo al Senato della Repubblica il 18 ottobre del 2003. Il Senato lo ha approvato, in prima deliberazione, il 25 marzo del 2004 e successivamente presentato alla Camera dei Deputati che, apportate una serie di modifiche, lo ha approvato, in prima deliberazione, il 15 ottobre 2004. Una volta emendato ed approvato dalla Camera, il ddl è poi tornato al Senato che lo ha approvato, senza emendamenti, il 23 marzo 2005. Il disegno è perciò tornato all'esame della Camera che, in seconda deliberazione, lo ha approvato senza nessuna modifica con 317 voti favorevoli (la maggioranza richiesta era 307) il 20 ottobre 2005. Con 170 voti favorevoli, 132 contrari e 3 astenuti, il Senato ha infine dato il via libera definitivo al disegno di legge costituzionale 2544-b il 16 novembre 2005.

Entrambe le proposte di revisione costituzionale come noto non sono andate a buon fine, tuttavia esse possono fornire interessanti spunti di riflessione per la formulazione di nuove eventuali proposte. In considerazione del fatto che esse presentano sostanzialmente il medesimo contenuto e propongono le stesse soluzioni, mi limiterò ad analizzare solo il disegno di legge 2544-B, sul quale si è molto discusso.

Con il disegno di legge citato è stato presentato alle Camere è un progetto di riforma costituzionale di ampio respiro volto alla riforma in senso federalista dell'attuale assetto istituzionale. Esso infatti ha avuto ad oggetto non solo il sistema di riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, ma altresì, più in generale, la riforma del procedimento legislativo e del tradizionale bicameralismo perfetto.

Senza alcuna pretesa di esaustività, vista la complessità del tema, mi limiterò in questa sede ad analizzare le modifiche del testo costituzionale che hanno interessato la materia oggetto della presente ricerca.

Il disegno di legge n. 2544-b, pur mantenendo la stessa logica dell'art. 117 (successivo alla riforma del Titolo V del 2001), ovvero la ripartizione delle competenze per materie tra Stato e regioni, ne modifica radicalmente gli elenchi di cui ai commi 2 e 3 incidendo anche in tema di energia.

Il Governo dell'energia viene così teoricamente distinto in due settori: accanto alla materia relativa "*produzione, trasporto e distribuzione dell'energia*", che rimane attribuita alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, il legislatore individua un settore nuovo - definito **strategico** - che viene attratto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nell'elenco delle materie di esclusiva competenza statale compare così la dicitura "*produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia*".

Cosa si intenda per produzione strategica e quale sia la reale portata della norma non è certamente un problema di facile e rapida soluzione.

Per facilitare il lavoro dell'interprete, occorre in primo luogo capire quali sono state le ragioni che hanno portato alla proposta di simile riforma, analizzando i lavori parlamentari che hanno preceduto l'approvazione del testo.

L'idea di partenza è la stessa che emerge dalle conclusioni del precedente paragrafo. La prassi applicativa ha infatti dimostrato che limitare l'intervento statale in ambito energetico alla disciplina dei soli principi fondamentali non è assolutamente opportuno poiché si determina in questo modo un assetto normativo estremamente frammentato e reso ancor più complesso e farraginoso a causa dei lunghi processi negoziali (tra enti, regioni e poteri centrali) che inevitabilmente si vengono a creare. Come opportunamente evidenziato dai sostenitori della riforma costituzionale "*l'attuale assetto delle competenze ha determinato notevoli problemi di funzionalità del sistema energetico, in*

---

Infine Con Decreto del 28 aprile 2006, il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha convocato i comizi per il referendum popolare di approvazione delle modifiche della Parte II della Costituzione fissando la data al 25 giugno 2006. L'esito del referendum confermativo è stato tuttavia negativo e la riforma non è passata.

*considerazione della difficoltà di ricondurre alla competenze regionali scelte di carattere “strategico” che in taluni casi hanno una dimensione sopranazionale”.*<sup>34</sup>

L’idea di fondo da cui muove la riforma è dunque quella secondo cui la politica energetica, così come quella di tutte le grandi opere di infrastrutture, non può essere frazionata tra molteplici centri decisionali in quanto muove da una visione di sintesi degli interessi nazionali. Riservare le scelte strategiche in materia di energia alla esclusiva competenza dello Stato risponde dunque all’esigenza di rendere più efficace la *governance* dell’intero sistema, facendo sì che la programmazione e la progettazione del settore venga affrontata a livello nazionale.

Se vantaggi di una simile importazione sono evidenti, altrettanto palesi sono i limiti.

Il progetto di riforma ha infatti preteso di distinguere la produzione di energia in “strategica” e “non strategica”, riservando alla competenza concorrente tutto ciò che strategico non è.

Il rischio più evidente è che la scelta di che cosa può essere definito come strategico, si riduca a una scelta di natura discrezionale riservata esclusivamente alla volontà della maggioranza politica e dunque variabile a seconda del momento e delle diverse esigenze, anche politiche del paese.<sup>35</sup>

Se ad esempio oggi si definisse strategica la produzione di energia derivata da fonti rinnovabili, l’intera materia e dunque anche le scelte attinenti alla localizzazione degli impianti sarebbero rimesse alla esclusiva volontà dello Stato, sacrificando dunque le competenze delle regioni in materia di governo del territorio, senza considerare, tra l’altro, che si potrebbe per paradosso considerare “produzione strategica” anche l’energia prodotta dall’impianto fotovoltaico costruito sul tetto del vicino.

Come poi è stato evidenziato durante i lavori preparatori, il termine “strategico” rischia di apparire vuoto dal punto di vista concettuale, perché non rispecchia un valore oggettivo assoluto. Mentre per alcuni potrebbe essere strategica, ad esempio, la moltiplicazione dei luoghi produttivi di energia, e dunque la creazione di piccole centrali piuttosto che di grandi impianti, per altri potrebbe essere strategica la diversificazione delle fonti<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> In particolare si veda l’intervento dell’On. Bruno Tabacci nella seduta di giovedì 23 settembre 2004 in relazione al subemendamento Leoni n. 0.34.200.28. Secondo l’On. Tabacci la dimensione sovranazionale sarebbe dimostrata tra l’altro dal fatto che *“il recente black out in Italia è avvenuto perché è caduto un palo in Svizzera, quindi vuol dire che il raccordo delle reti è così forte che immaginarne una disarticolazione di carattere regionale è una cosa del tutto improvvida. Questa complessità ha spinto verso una serie di interventi, compresa la legge di riordino del settore: ricordate, ad esempio, il decreto «sblocca centrali». In realtà, in relazione al contrasto che deriva dall’affermazione della legislazione concorrente, ciò ha determinato delle conseguenze non risolutive. Il disegno di legge che stiamo discutendo non pone rimedio alla situazione che si è appena delineata”*.

<sup>35</sup> Come giustamente messo in evidenza dall’on. Quartiani durante i lavori preparatori del 23 settembre 2004, *“Ogni impianto preso a sé stante non è strategico. Allora forse solo il Governo nazionale può definire la strategicità”*. Le medesime riflessioni sono state fatte dall’On. Vernetti, secondo cui *“definire una produzione, piuttosto che un’altra come strategica, sarà oggetto di un’interpretazione discrezionale. Se ad esempio oggi definissimo strategico il rilancio dell’idroelettrico nel paese, potremmo decidere che tutti i piccoli impianti mini idroelettrici, da 1 Mw, potrebbero rientrare nella pianificazione strategica”*.

<sup>36</sup> Ad avviso dell’On. Gianni, la definizione di ciò che è strategico o no *“non è materia propria della Costituzione ma materia di politica economica, di programmazione economica, di scelta politica... è una scelta di contenuto della politica e non una scelta di orientamento costituzionale, altrimenti dovremmo fare lo spoil system della Costituzione, cambiandola di volta in volta a seconda del colore politico del Governo”*

Potrebbe poi sorgere un altro problema di coordinamento testuale. Se infatti esiste una produzione nazionale strategica riservata allo Stato, e una produzione non strategica riservata alla competenza concorrente, rimane forse indistinta e confusa la “produzione nazionale non strategica” (posto che se ne possa immaginare una) che rimarrebbe esclusa da entrambe gli elenchi.

In conclusione, volendo anticipare in questa sede, alcune delle riflessioni finali che verranno espresse nel paragrafo conclusivo, va rilevato che la complessità del tema non consente di ipotizzare una soluzione univoca e certa in relazione alla formula più opportuna da utilizzare in costituzione.

Mi limito semplicemente ad evidenziare che forse sarebbe opportuno trovare una formula adeguata, tale da riservare allo Stato non solo produzione strategica, ma anche la programmazione nazionale, il controllo e la vigilanza del settore energetico, garantendo comunque alle regioni di poter esprimere le loro scelte non solo in tema di localizzazione degli impianti (cosa che peraltro già avviene grazie allo spazio di competenza ad esse riservato in materia di governo del territorio), ma altresì nell’ambito di una programmazione più generale<sup>37</sup>.

Un modello federalista incentrato rigidamente sul riparto - e sulla rivendicazione - delle rispettive competenze, forse non è il modello più opportuno cui fare riferimento.

Come è stato opportunamente segnalato in dottrina, bisognerebbe pensare a un riposizionamento del momento partecipativo e del coinvolgimento delle regioni, anticipando il loro intervento in una fase ascendente di formazione e decisione delle politiche di settore, rispetto *“all’attuale spesso defatigante e vischiosa dispersione in mille rivoli procedurali delle decisioni preordinate alla localizzazione medesima nella fase discendente”*<sup>38</sup>

Il tema dell’energia infatti, riguarda l’interesse generale della collettività e va affrontato sulla base di una visione condivisa e comune. È necessario quindi optare per un regionalismo collaborativo e cooperativo che individui sedi di corresponsabilizzazione e di co-decisioni dello Stato e degli enti territoriali, affinché anche questi ultimi siano messi in grado di esercitare le competenze in materia di programmazione energetica nazionale. Tali valutazioni verranno comunque meglio affrontate nell’ultimo paragrafo.

## **5. Il governo dell’energia nel sistema costituzionale tedesco.**

Prima di formulare le considerazioni conclusive, ritengo sia opportuno offrire una breve analisi comparata per vedere come è stato affrontato il problema del “governo dell’energia” nei sistemi federali a noi più vicini, e in particolare in Germania<sup>39</sup>, ove proprio di recente, nel 2007, è stata approvata un’importante riforma costituzionale.

---

<sup>37</sup> Come evidenziato da B. Caravita, *Taking constitution seriously*, op. cit., non è neppure possibile pensare di aprire una fase di scontro con le regioni avente come obiettivo la loro esclusione dalla gestione di tale settore. L’esito di tale operazione sarebbe assolutamente incerto in quanto: se si optasse per una scelta radicale volta a restituire *in toto* il settore dell’energia alle competenze legislative esclusive dello Stato, si rischierebbe restituire con esso anche altri sette o otto settori che attualmente sono di competenza concorrente o addirittura esclusiva delle regioni.

<sup>38</sup> Cf.r. L. Mazzetti, *Il diritto dell’energia fra Costituzione Europea, innovazioni legislative e riforme costituzionali*, pubblicato su [www.tecnosophia.org](http://www.tecnosophia.org)

<sup>39</sup> Dati alla mano, la Germania risulta essere uno dei maggiori produttori di energia rinnovabile. Se nell’idroelettrico, i numeri sono in linea con altri Paesi europei, con circa 9.900 MW di capacità produttiva, nelle ‘nuove’ fonti - eolico,

Come è noto, la Costituzione tedesca dopo la caduta del regime fascista si è strutturata secondo uno schema federale al fine di promuovere il pluralismo e impedire la concentrazione dei poteri. In questo sistema, la legge fondamentale tedesca, ante riforma, aveva ripartito le competenze legislative tra lo stato federale e i *Länder* in base al principio di esclusione: ovvero, se la legge fondamentale non autorizzava specificatamente lo Stato Federale alla legislazione, allora la competenza era dei *Länder*.

Nel vecchio sistema, inoltre erano previsti tre tipi di competenza legislativa dello Stato: quella esclusiva, quella concorrente, e la competenza legislativa dello Stato per l'emanazione delle leggi "cornice" (oggi invece abrogata).

Per quanto concerne il settore elettrico, prima della riforma, la materia era inclusa nella competenza concorrente ripartita tra Stato Federale e *Länder*: l'art. 74, comma 1, della *Grundgesets*, prevedeva infatti lo Stato avesse competenza legislativa concorrente per il "diritto dell'economia", materia nella quale ovviamente rientrava anche l'energia.

Pertanto, in virtù dell'art. 72 della *Grundgesets*, anche in materia energetica, la facoltà di legiferare spettava ai *Länder* fintantoché, e nei limiti in cui, lo Stato Federale non avesse esercitato con propria legge la competenza legislativa in materia.

La disciplina dell'ambiente (e con essa quelle relative alla natura, caccia, pesca, protezione del paesaggio, urbanistica, inquinamento) era invece riservata alla legislazione cornice della Federazione e pertanto regolata dai principi generali fissati con legge dello Stato.

Con la *federalismusreform* approvata il 7 luglio 2007, il quadro ora descritto è stato in parte modificato.

Due i punti chiave della riforma: da un lato, modificare i rapporti tra le due camere riducendo i poteri di veto esistenti da parte del Bundesrat; dall'altro pervenire ad una più precisa ripartizione delle competenze legislative, tra il Bund e i *Länder*.

In quest'ottica la riforma federale ha comportato innanzitutto l'abrogazione della "legislazione quadro"<sup>40</sup>. Le sette materie che erano indicate all'art. 75 della GG (*Grundgesets*)<sup>41</sup> sono state così

---

fotovoltaico, biomasse - la supremazia è indiscussa. Primi in assoluto nell'eolico, i tedeschi sono al secondo posto al mondo dopo il Giappone nel fotovoltaico e fra i migliori per diffusione dei sistemi solari termici, sfruttamento delle biomasse, biocarburanti. Ne è nata un'industria fiorente che vede protagoniste aziende come GE Energy, Siemens AG, Vestas Central Europe e Voith Siemens. Solo per l'eolico il giro d'affari ammonta a 4 miliardi di euro, la metà del totale mondiale.

<sup>40</sup> La legislazione quadro in Germania si è rivelata uno strumento insoddisfacente soprattutto in quelle materie, come ambiente e normativa comunitaria, dove il sistema avrebbe di fatto impedito al Bund di creare un corpus normativo uniforme. In questo senso si vedano le riflessioni di Dian Schefold in, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco* (giugno-luglio 2006), Relazione presentata al X Convegno italo-spagnolo, collegato con il III Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, tenuto nella Certosa di Pontignano il 9/10 giugno 2006. Testo pubblicato su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it). Le medesime osservazioni sono state fatte da Jorj Luther, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, (rielaborazione dell'intervento svolto al Senato della Repubblica il 26 febbraio 2007, nel quadro dell'indagine conoscitiva sul Titolo V Cost. effettuata dalle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato), pubblicato su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it). Secondo l'autore "La proposta di trasformare la legislazione quadro in una legislazione concorrente con un contro-potere di legislazione in deroga era stata avanzata da tempo dai Länder. Da parte del Bund era stato proposto di controbilanciare il potere di stabilire deroghe con un "potere di recupero" (*Rückholrecht*) del legislatore federale che avrebbe potuto superare le deroghe, esercitando nuovamente la propria competenza concorrente. La soluzione finale si presenta come un



riparte tra competenza esclusiva dello Stato federale, competenza esclusiva dei *Länder*, e competenza concorrente di entrambi, modificandone radicalmente gli elenchi.

In particolare la materia ambientale è stata trasferita alla competenza concorrente dando quindi maggiori poteri legislativi alla Federazione, controbilanciati tuttavia dal diritto di deroga attraverso le leggi dei *Länder*.

Nel diritto ambientale esistono però limiti posti alle discipline diverse dei *Länder*: le norme comunitarie, le norme tecniche in materia di inquinamento (in particolare limiti e valori massimi) e i cosiddetti “nuclei essenziali resistenti alle deroghe” (*abweichungsfeste Kerne*)<sup>42</sup> elencati nel nuovo catalogo della competenza concorrente in materia ambientale.

La Federazione conserva così la competenza alla disciplina uniforme su tutto il territorio federale dei “principi” per la tutela della natura, in particolare per la protezione della diversità biologica e la garanzia del funzionamento dell’ecosistema e dell’ambiente.

Per quanto riguarda la competenza concorrente, la novità maggiore consiste nell’aver ridimensionato la cosiddetta “clausola di necessità”, in virtù della quale al *Bund* era consentito di legiferare nelle materie “concorrenti” ogni qual volta la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell’unità giuridica o economica nell’interesse dello Stato nel suo complesso, avessero reso necessaria una disciplina legislativa federale.

La riforma, sostanzialmente ha ridotto l’ambito di tale clausola (tuttora prevista dall’art. 72 GG) solo ad alcune materie di competenza concorrente (in particolare quelle previste dall’art. 74, comma 1, GG), prevedendo che in tutte le altre materie “concorrenti” diverse da quelle dell’elenco, l’intervento del *Bund* possa essere sostanzialmente incondizionato. La modifica si traduce quindi in un ampliamento della discrezionalità della Federazione, più libera di scegliere se far uso del proprio diritto di legiferare indipendentemente dalla sussistenza di quei presupposti sulla quale poteva essere chiamato a giudicare il Tribunale costituzionale federale in forza della espressa previsione contenuta nell’art. 93, c.1, n.2a (introdotto contemporaneamente alla ricordata modifica dell’art 72, c.2).<sup>43</sup>

---

*compromesso che intende combinare il potere di deroga con il potere di recupero senza conferire un diritto all’ultima parola né all’uno né all’altro.”*

<sup>41</sup> Ad esempio: principi generali in materia universitaria o ancora status giuridico dei Pubblici funzionari.

<sup>42</sup> Si tratta delle precisazioni contenute nelle parentesi dell’art. 72 c.2 nn. 1, 2 e 5 LF che riguardano le seguenti materie: disciplina della caccia, tutela della natura e del paesaggio, diritto delle acque.

<sup>43</sup> R. Bifulco sottolinea come il sistema proposto nella riforma costituzionale tedesca si presti anche a valutazioni critiche. L’Autore ricorda infatti che “*Da un punto di vista formale è stato contestato il metodo della modifica che, all’interno di una stessa potestà normativa, crea una differenza sostanziale tra materie di competenza ‘concorrente’ e materie che, sottratte all’applicazione della clausola di necessità, era forse meglio trasferire nella potestà esclusiva della Federazione. Ed infatti, per effetto delle modifiche costituzionali esaminate, la potestà ‘concorrente’ risulta composta dalle seguenti diverse varianti: 1) competenza ‘concorrente’ nella versione tradizionale, vale a dire con applicazione della clausola di necessità ed effetto di preclusione per le leggi dei Länder (cfr. le materie cui rinvia l’art.72, c.2, LF); 2) competenza ‘concorrente’ non sottoposta alla clausola di necessità ma con effetto di preclusione per i Länder (cfr. le materie di cui all’art.74 LF non ricomprese né nell’elenco dell’art.72, c.2, LF, né in quello dell’art.72, c.3, LF); 3) competenza ‘concorrente’ non sottoposta alla clausola di necessità ma interamente derogabile da parte dei Länder (cfr. l’art.72, c.3, LF); 4) competenza ‘concorrente’ non sottoposta alla clausola di necessità derogabile da parte dei Länder tranne che in casi eccezionali (cfr. art.84, c.1, frase 5).*”

Sia peraltro consentito sottolineare come la competenza concorrente in Germania sia comunque diversa da quella italiana (basata sulla legislazione di principio dello Stato e sulla legislazione regionale di dettaglio). In Germania, come giustamente rilavato da D'Atena, *“la subordinazione ai principi di matrice federale non è un connotato strutturale della competenza concorrente, ma l'effetto di una possibile limitazione: di una limitazione - si badi - ad essa opponibile dal legislatore federale solo se - ed in quanto - sussistano le condizioni costituzionalmente previste.”*<sup>44</sup>. In particolare, nelle materie di competenza concorrente, il sistema tedesco prevede che lo stato federale possa sì, legiferare in materia dettando una disciplina anche dettagliata, con leggi che però entrano in vigore non prima di sei mesi dopo la loro pubblicazione, in modo tale da garantire ai singoli *Länder* di adottare, se ritenuto vantaggioso, una propria legislazione in deroga.

In tale contesto di riforma, la materia dell'energia non ha subito grandi rivoluzioni.

Certo, una novità che merita essere messa in evidenza è la comparsa all'interno delle potestà legislative esclusive del *Bund* (art. 73 GG) della materia relativa *“l'utilizzo di energia nucleare a scopi pacifici”* e della *“difesa da pericoli che sorgono nello sprigionamento dell'energia atomica o mediante i raggi ionizzanti, e rimozione di materiale radioattivo”* (prima di competenza concorrente), materia non espressamente menzionata nel nostro testo costituzionale.

Ma al di là della disciplina del nucleare, ove si ravvisa una potestà legislativa esclusiva del *Bund*, la materia energetica, è rimasta alla potestà legislativa concorrente ripartita tra lo Stato federale e i *Länder*, esattamente come previsto prima della riforma del 2006.

Tra l'altro l'energia rientra tra quelle materie di *“legislazione economica”* (insieme a miniere, industria, artigianato, commercio, assicurazioni) che sono espressamente indicate all'art. 74, comma 1 GG, dunque l'intervento in materia da parte dello Stato federale è ancora soggetto alla condizione della *“clausola di necessità”*.

Emerge con evidenza un primo aspetto distintivo rispetto al nostro sistema costituzionale. Il legislatore tedesco, ha innanzitutto optato per una terminologia meno dettagliata rispetto alla nostra. Invece di parlare di *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, nella *Grundgesets* tedesca si parla genericamente di *“legislazione economica”*, facendo confluire in essa, indistintamente, tutte le attività che compongono la filiera dell'energia.

Sulla base di tale competenza, lo Stato Federale ha così emanato le norme fondamentali per la regolazione dell'economia elettrica e del gas dell'intero paese (*l'Energiewirtschaftsgesetz*, legge sull'energia del 24 aprile 1998), dettando la disciplina generale in materia di accesso sul mercato delle nuove imprese, l'accesso alla rete e tutela del consumatore (attraverso la strutturazione delle tariffe generali e delle condizioni generali di fornitura). Lo Stato Federale ha altresì esercitato la propria potestà legislativa per dettare norme in materia di energia rinnovabile. (legge sulla priorità delle energie rinnovabili del 29 marzo 2000).

Per quanto riguarda invece la localizzazione degli impianti, occorre considerare che prima della riforma la materia relativa alla *“ripartizione delle terre, gestione del territorio e regime delle acque”* era devoluta alla legislazione quadro. Lo stato federale, pertanto, era competente ad emanare

---

<sup>44</sup> C.f.r. A D'Atena, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, pubblicato su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

solo la legge cornice sull'ordinamento territoriale, mentre spettava ai *Lander*, provvedere alla regolamentazione dettagliata in tema di pianificazione mediante l'approvazione dei piani fondamentali (come il piano delle regioni, piano dell'uso del suolo e piano edilizio), nei quali era anche prevista la localizzazione degli impianti di generazione elettrica.

Oggi, come già segnalato per la materia relativa alla tutela dell'Ambiente e dell'ecosistema, la disciplina del "governo del territorio e urbanistica" è stata attribuita alla competenza concorrente.

Ciò significa che lo Stato Federale potrà intervenire in materia con una propria legge, anche dettagliata, disciplinando nello specifico la localizzazione degli impianti energetici. Tuttavia, il sistema di controbilanciamento previsto dalla costituzione tedesca, consentirà ai *Lander*, di sostituire (entro 6 mesi) tali previsioni con altre che tengano conto delle realtà presenti sul territorio.

Il sistema, descritto in questa sede in maniera certamente non esaustiva, manifesta un'indubbia complessità. Ne esce uno Stato Federale dotato di ampia supremazia legislativa, anche in virtù della presenza di una clausola di salvaguardia (la clausola di necessità), che il nostro sistema ha invece deciso di eliminare radicalmente (l'interesse nazionale).

A mio avviso sarà soltanto la prassi a dimostrare se questo sistema di riparto di competenze possa contribuire a rafforzare le responsabilità politiche distinte del centro e dei governi locali e se esso possa, in qualche modo, costituire un modello per la riforma costituzionale italiana in materia di energia.

## **6. Riflessioni conclusive.**

Con le riflessioni svolte nei precedenti paragrafi si è cercato di analizzare gli ostacoli di origine economica, sociale, e normativa, che rallentano lo sviluppo delle energie rinnovabili in Italia.

Ne emerge, a parere di chi scrive, un quadro complesso caratterizzato dall'irrazionalità dell'attuale assetto istituzionale delle competenze, dalla presenza di forti resistenze a livello locale e dalla mancanza di una politica unitaria e strategica a livello centrale. Un sistema che, pertanto, necessita di alcuni interventi correttivi.

Si individuano in particolare due esigenze fondamentali per rimuovere, almeno in parte, gli ostacoli che si frappongono al dispiegamento di tutte le potenzialità di sviluppo delle rinnovabili: creare, da un lato, un sistema in cui le scelte strategiche siano legittimate, efficaci, e vincolanti per tutti i soggetti coinvolti nel processo decisionale, e dall'altro sviluppare un sistema di co-responsabilità che vincoli tutti i soggetti coinvolti (Stato – Regioni ed Enti locali) al rispetto degli obiettivi individuati.

Sotto il primo profilo, in molti ritengono che nel nostro paese debba essere introdotto un sistema di partecipazione più ampio ed efficiente possibile, simile a quello sviluppato in Francia<sup>45</sup>, ove, dal

---

45 L'esigenza è evidenziata nel manifesto programmatico dell'Associazione PIMBY (Please in my Back yard), la quale, in aperta contrapposizione all'ideologia NIMBY, ritiene che la metodologia adottata in Francia, sul modello "partecipare per decidere" possa permettere di fare notevoli passi avanti. Nel documento si legge infatti: "Di fronte a sfide sempre più complesse, efficacia e sostenibilità non possono essere altro che il frutto della co-responsabilità. Per questo, crediamo serva un radicale cambio di passo: servono strumenti per metterci nelle condizioni di prendere decisioni strategiche che siano allo stesso tempo legittimate ed efficaci; strumenti in grado di garantire, sin dalla fase di progettazione, una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle pubbliche

1995 è stata istituita la CNDP (Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico) con il compito di garantire la partecipazione del pubblico anche nelle prime fasi relative alla progettazione dell'opera, e non in solo in quelle successive relative alla localizzazione o al rilascio dell'autorizzazione.

In effetti, la chiave per uscire dal “*corto circuito*” dei conflitti locali e dei rallentamenti burocratici, potrebbe essere insita nel territorio stesso, che di fatto potrebbe diventare, come da molti auspicato, “*alleato dei progetti strategici attraverso l'espressione delle sue domande, spinte, interessi*”<sup>46</sup>.

Tuttavia ciò non basta. La trasparenza e la partecipazione da sole non sono sufficienti se non vi è chiarezza nei ruoli decisionali.

Alla base di molte delle vertenze in materia di infrastrutture strategiche, vi è infatti l'indeterminatezza nei compiti e nelle responsabilità che riguardano l'adozione delle scelte. A chi spetta prendere le decisioni? Chi è responsabile del mancato raggiungimento degli obiettivi strategici imposti a livello comunitario? Solo lo Stato centrale o gli enti locali più vicini al territorio interessato?

Questo domande introducono una seconda riflessione, ovvero quella relativa all'esigenza di creare un forte sistema di co-responsabilità nello sviluppo delle scelte strategiche tra Stato centrale e Regioni ed Enti locali. E' evidente infatti che una politica energetica unitaria, efficace e sostenibile, può svilupparsi solo se le *decisioni strategiche* sono recepite come vincolanti per tutti gli enti coinvolti nel processo decisionale.

In tal senso, al centro del dibattito sulle strategie per lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, negli ultimi anni si è iniziato a parlare di “*Burden Sharing*” nazionale.

Il sistema, che ha origine comunitaria, comporta un'equa distribuzione di costi e sforzi all'interno dell'Unione Europea: in altre parole, ogni Stato membro è gravato dall'onere di rispettare un determinato target per il raggiungimento dell'obiettivo comune.

Nell'ottica di un *Burden sharing* di livello nazionale, sono invece le regioni che vengono chiamate a contribuire, secondo un equo sistema di riparto, alla realizzazione dell'obiettivo del singolo Stato membro, e che conseguentemente sono considerate responsabili del suo mancato raggiungimento.

Tale è sistema che il nostro paese sembra aver deciso di adottare per sbloccare l'impasse in cui verte lo sviluppo delle energie rinnovabili.

Con la legge finanziaria per il 2008, art. 2 commi 168-171, è stata infatti introdotta una ripartizione degli obiettivi di promozione di generazione di fonti di energia rinnovabile, che sebbene non sia stata ancora attuata, indica in maniera chiara le linee strategiche che il nostro Paese intende percorrere.

---

*amministrazioni...Abbiamo bisogno che questi aspetti vengano regolamentati a livello nazionale, superando le difficoltà introdotte dalla modifica del titolo V della Costituzione. Il confronto con i territori deve essere promosso e gestito in modo strutturato per non restare in balia di quell'impasse decisionale che è ormai da anni sotto gli occhi di tutti. La nostra proposta consiste nell'introduzione nel nostro Paese di una legge che, ispirandosi all'esperienza francese della Commissione Nazionale sul Dibattito Pubblico, regolamenti le modalità di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali che riguardano quelle opere di interesse strategico che hanno un impatto rilevante sui nostri territori”.*

<sup>46</sup> In questo senso, sono le riflessioni di E. Zanchini “*i conflitti nel territorio delle reti*”, pubblicato su [www.pimby.it](http://www.pimby.it).

La norma prevede che il Ministero dello Sviluppo Economico, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, debba stabilire *“con proprio decreto la ripartizione fra le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia elettrica prodotta con fonti rinnovabili, necessaria per raggiungere l'obiettivo del 25 per cento del consumo interno lordo entro il 2012, e dei successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea”*.

Al comma 168, è poi previsto che le regioni e le province debbano adeguare i propri piani o programmi energetici e adottare le iniziative necessarie per concorrere al raggiungimento dell'obiettivo minimo fissato dal comma precedente.

Ne deriva ovviamente un sistema basato su precise responsabilità locali, in virtù del quale le regioni e le province possono essere chiamate a rispondere, e pertanto anche sanzionate, per il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La legge infatti prevede che il Ministero competente possa eseguire un accertamento ogni due anni per verificare *“le misure adottate da ogni regione e i risultati ottenuti al fine del raggiungimento degli obiettivi”* e, in caso di inadempimento, *“adottare i sistemi sanzionatori previsti dall' art. 8 della legge 131 del 2003.”*<sup>47</sup>

Come già anticipato, si tratta di norme che non sono ancora state attuate ma sulle quali le associazioni rappresentative degli addetti ai lavori<sup>48</sup>, ripongono molta fiducia.

In effetti una divisione condivisa degli oneri può aiutare a superare gli ostacoli di natura locale all'installazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, spingendo le regioni a rimuovere le barriere amministrative che da tempo ormai rallentano l'insediamento degli impianti. Si auspica quantomeno che gli obblighi vincolanti per le regioni e gli enti locali siano estesi al raggiungimento degli obiettivi fissati per il 2020, come previsto nell'accordo di Bruxelles del 9 marzo 2007, e non solo limitati, come oggi prevede invece la legge finanziaria, al 2012.

---

<sup>47</sup> La legge citata, in attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, prevede espressamente che *“Il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia”*

<sup>48</sup> L'argomento è affrontato in particolare nella lettera aperta presentata al nuovo Governo, in data 21 maggio 2008, dalle principali associazioni operanti nel settore delle rinnovabili (ANEV – Associazione Nazionale Energia del Vento, APER – Associazione Produttori Energia da Fonti Rinnovabili; ASSOLTERM – Associazione Italiana Solare Termico; GIF – Gruppo Imprese Fotovoltaiche Italiane; ISES ITALIA- Sezione italiana dell'International Solar Energy Society ; ITABIA – Italian Biomass Association), ove si afferma che *“È urgente dare piena attuazione a quanto previsto dalle leggi 222/07 e 244/07 con l'immediata emanazione dei decreti attuativi, già in ritardo rispetto alle scadenze previste, nonché altri provvedimenti a vario titolo necessari per la soluzione dei alcune criticità... In questo quadro particolare importanza assume la piena attuazione di quanto previsto dalla legge 244/07 per quanto concerne il burden sharing fra le Regioni, condizione necessaria per rimuovere almeno in parte gli ostacoli che si frappongono al dispiegamento di tutte le potenzialità di sviluppo delle rinnovabili. Nella stessa logica va presa in esame l'opportunità di una riforma dell'articolo 117 della Costituzione in merito alla ripartizione dei compiti fra potere centrale e regioni.”* Documento pubblicato su [www.anev.org](http://www.anev.org).

L'auto-responsabilizzazione nel raggiungimento degli obiettivi europei in materia di energia rinnovabile, è ciò che poi ha spinto 65 tra Regioni, Provincie, ed enti locali di diciannove paesi europei, a sottoscrivere l'8 dicembre 2006, la "*Dichiarazione europea delle Regioni per l'efficienza energetica e le fonti di energia rinnovabile*"<sup>49</sup>. Anche se il documento ha carattere meramente programmatico, è certo che esso rappresenta un impegno forte da parte di ciascun firmatario, per raggiungere nei prossimi cinque anni, gli obiettivi prefissati: quote minime di utilizzazione delle fonti rinnovabili e definizione di misure vincolanti in materia di efficienza energetica.

Al di là, tuttavia, delle speranze riposte nell'implementazione del Burden sharing nazionale, nei sistemi di compensazione, e nelle proclamazioni regionali di auto-responsabilizzazione, è indiscutibile che in Italia, l'assetto istituzionale delle competenze in materia di Governo dell'Energia, debba essere razionalizzato. Troppi sono infatti i soggetti deputati all'emanazione delle norme di settore, titolari di un non ben preciso potere normativo primario, regolamentare e di controllo.

Sotto questo profilo, qualora anche l'intenzione fosse quella sviluppare una politica nazionale energetica unitaria sulla base del principio della condivisione degli oneri (il cosiddetto Burden sharing), in ogni caso si dovrebbe razionalizzare l'attuale riparto di competenze legislative in materia tra Stato e Regioni, per conferire allo Stato la competenza esclusiva a determinare gli incentivi, le azioni, e soprattutto le sanzioni, necessarie per vincolare e responsabilizzare le singole regioni al rispetto degli obiettivi strategici.

Metter mano alla Costituzione, dunque, per riappropriare lo Stato di tutti gli strumenti necessari per ottemperare agli obblighi assunti a livello comunitario e per poter garantire al Governo la possibilità di svolgere un'azione efficace e decisa, senza la quale il fallimento della politica energetica delle fonti rinnovabili sarebbe inevitabile.

Accantonato dunque il concetto di "produzione strategica", troppo indeterminato e discrezionale, e tenute ferme le competenze necessariamente statali in tema di grandi reti di interconnessione e trasmissione dell'energia elettrica, si potrebbe optare per una formula letterale che, riservi alla competenza esclusiva dello Stato "*la programmazione nazionale della produzione, del trasporto e della distribuzione dell'energia, anche al fine del rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, nonché la disciplina di tutti gli aspetti relativi alla rete di trasmissione elettrica nazionale*" lasciando invece alla competenza concorrente ripartita tra Stato e regioni i residui poteri normativi in materia di "*produzione e distribuzione dell'energia*".

Solo in questo modo, infatti, attribuendo poteri forti a livello contrale, si può creare una politica nazionale comune, vincolante per le tutte le regioni in virtù di un complesso e rigido sistema sanzionatorio stabilito con legge statale<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Il documento è stato sottoscritto in Italia da 7 amministrazioni regionali e provinciali: Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia e le provincie di Milano e Chieti. Il testo è pubblicato sul sito della Federazione Europea delle Agenzie Regionali dell'Energia e dell'Ambiente: [www.federare.org](http://www.federare.org).

<sup>50</sup> Questa esigenza è stata recentemente ribadita da APER nel documento di "*Osservazioni e considerazioni sulle politiche per la promozione delle energie rinnovabili in Italia presentate in Audizione alla Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas*" presentato a Roma il 18 luglio 2008.

Nel documento si legge infatti che "*Negli anni passati non sono stati infrequenti i casi di inadempienza, resi leciti dalla mancanza di un regime sanzionatorio per il mancato rispetto dell'obbligo e considerati trascurabili grazie all'eccesso di domanda di certificati verdi che in passato ha caratterizzato il mercato. APER...ritiene quanto mai opportuno che*



---

*sia definito, in maniera chiara ed organica, un sistema di controllo e sanzionamento finalizzato ad annullare gli atteggiamenti di inadempienza. Tale attività potrebbe essere ricompresa in un più ampio strumento volto a regolamentare e strutturare il sistema di controllo e sanzionamento di tutte le inadempienze o ritardi nei procedimenti di pertinenza del sistema delle fonti rinnovabili, dall'acquisto dei certificati verdi, alle inefficienze negli allacciamenti, alle difficoltà di trasmissione dei dati ecc.”.*