

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **1**

GENNAIO 2010 - ANNO XIX

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003

(conv. in legge 27/02/2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Roma

ISSN 1828-4698

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE
GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORE
AMEDEO POSTIGLIONE

DIREZIONE SCIENTIFICA

ALBERTO ABRAMI - FERDINANDO ALBISINNI - GIANFRANCO AMENDOLA - GIUSEPPE BIVONA - ETTORE CASADEI
GIAN GIORGIO CASAROTTO - LUIGI COSTATO - MARIARITA D'ADDEZIO - PAOLO DELL'ANNO - FRANCESCO DE SIMONE
NICOLETTA FERRUCCI - ANTONIO FONTANA - LUCIO FRANCIOSI - CARLO GATTA - ALBERTO GERMANÒ - GIUSEPPE GIUFFRIDA
MARCO GOLDONI - ALFIO GRASSO - CARLO ALBERTO GRAZIANI - ANTONIO JANNARELLI - DOMENICO LA MEDICA
PIETRO MASI - ALFREDO MASSART - LEONARDO MAZZA - MARIA PIA RAGIONIERI - EVA ROOK BASILE
RAFFAELE ROSSI - FERNANDO SALARIS - GIULIO SGARBANTI - MICHELE TAMPONI - ROBERTO TRIOLA - GAETANO VARANO

COMITATO DI REDAZIONE

MATTEO BENOZZO - MARCO BORRACCETTI - FRANCESCO BRUNO - GIANFRANCO Busetto - DONATO CALABRESE
IRENE CANFORA - MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - IVAN CIMATTI - ANTONINO CIMELLARO - OSCAR CINQUETTI
ANTONINO CORSARO - FULVIO DI DIO - GIUSEPPE FERRARA - LUCIANA FULCINITI - IGINO GRENDENE - FRANCESCO MAZZA
PATRIZIA MAZZA - MAURIZIO MAZZI - ANTONIO ORLANDO - LORENZA PAOLONI - NICOLETTA RAUSEO
ILARIA ROMAGNOLI - ANNALISA SACCARDO - FRANCESCO SAVERIO SESTI - ANTONELLA VOLPE

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

DIRETTORE RESPONSABILE
PAOLA MANDRICI

Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma
Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865
Internet: www.rivistadga.it o www.edizionitellus.it - E-mail: rivistadga@edizionitellus.it

Sede Legale e Amministrativa: Edizioni Tellus s.r.l.
Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma
Tel. 06 4883424 - Fax 06 4822582

Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma al n. 129 del 5 marzo 1992 Registro Stampa
Stampa: Veant s.r.l. - Via G. Castelnuovo, 35/35a - 00146 Roma



Nel rispetto dell'ambiente la presente rivista è stampata interamente su carta riciclata certificata e priva di cloro

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2010

Abbonamento annuo versione cartacea € 100,00 - Abbonamento estero € 120,00 - Abbonamento annuo versione *integrale* (cartaceo + *on line*) € 130,00 - Abbonamento estero € 150,00 - Abbonamento annuo versione *on line* € 70,00 - Annate arretrate (disponibili) € 110,00. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto agli arretrati e s'intende tacitamente rinnovato per l'anno successivo, salvo disdetta da esercitarsi entro il 30 novembre.

Per l'abbonamento nella versione *integrale* (cartaceo + *on line*) collegarsi al sito *internet: www.rivistadga.it*.

Il pagamento può essere effettuato direttamente all'Editore in contanti o con assegno "non trasferibile" o vaglia postale, oppure mediante versamento sul *c/c postale n. 97027007* intestato a *Edizioni Tellus s.r.l. - Via XXIV Maggio 43 - 00187 Roma*, indicando a tergo del modulo, in modo leggibile, il nome, cognome e indirizzo completo.

Il prezzo del presente fascicolo è di € 10,50.

L'invio dei fascicoli avviene mediante spedizione in abbonamento postale. I fascicoli non ricevuti devono essere richiesti con lettera o fax, entro trenta giorni dal ricevimento del fascicolo successivo.

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

A norma dell'art. 74, primo comma, lett. c) del d.p.r. n. 633/1972 (nella nuova formulazione introdotta con l'art. 34 del d.l. 2 marzo 1989, n. 69, convertito nella legge 27 aprile 1989, n. 154), e dei dd.mm. 29 dicembre 1989 e 12 gennaio 1990, il commercio dei periodici è soggetto ad un'iva del 4% condensata, a carico esclusivo dell'Editore. Ne consegue, pertanto, che all'abbonato non è consentita la detrazione dell'imposta (circolare ministeriale n. 63/490676 del 7 agosto 1990).



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

ASSOCIATO A:
A.N.E.S.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE
EDITORIA PERIODICA SPECIALIZZATA

CONFINDUSTRIA

Gli articoli firmati esprimono il pensiero degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione della Rivista

Altre sentenze di interesse sono reperibili sul sito:
www.rivistadga.it

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

DOMENICO MONCI: Le regole sulla produzione di energia e a tutela dell'ambiente: una difficile coesistenza 7

PATRIZIA MAZZA: Tutela del benessere degli animali e manifestazioni storiche e culturali 17

OPINIONI E COMMENTI

COSIMO PACCIOLLA: «Consapevolezza» giuridica nella valutazione e gestione degli strumenti a tutela dell'ambiente e della sicurezza 20

NOTE A SENTENZA

FULVIO DI DIO: Per la Corte di giustizia il diritto di accesso del pubblico alle informazioni si applica alle emissioni di organismi geneticamente modificati 26

PAMELA LATTANZI: Sull'incrocio di competenze in tema di energia elettrica verde 30

ANTONIO ORLANDO: Agevolazioni tributarie per i terreni montani 34

OSCAR CINQUETTI: Giurisprudenza alla deriva 35

ANTONINO CIMELLARO e PIERO TAMBURINI: Tra gli espropri (e asservimenti) legittimi e quelli illegittimi *tertium datur*: l'usucapione 37

MARCELLA PINNA: Brevi considerazioni in ordine alla validità di una clausola concernente l'obbligo risarcitorio del prelazionante in caso di utilizzo di un fondo rustico per scopi non inerenti la produzione agricola 40

STEFANO DI PINTO: Acque di scarico, rifiuti liquidi e rifiuti speciali 41

GIUSEPPE SECCIA e BENEDETTO RONCHI: Omessa bonifica e *ius superveniens* 44

FRANCESCO MAZZA: Danneggiamento ed inquinamento di corsi d'acqua 46

ROBERTO FRANCESCO IANNONE: Inquinamento elettromagnetico e ambiente salubre nella normativa di protezione ... 49

ARCANGELO GIUSEPPE ANNUNZIATA: La lettura costituzionale dell'art. 844 c.c. negli stretti confini tra tutela reale e tutela personale 51

ALFREDO SCIALÒ: Le procedure di approvazione di impianti eolici in bilico tra la *ratio legis* acceleratoria e la «difficoltosa» trasposizione nei territori comunali 58

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Di scarico - Disciplina sui rifiuti - Applicazione - Esclusione - Reflui stoccati in attesa di successivo smaltimento - Disciplina di cui all'art. 256, d.lgs. n. 152/06 - Applicabilità. *Cass. Sez. III Pen. 10 settembre 2009, n. 35138*, con nota di S. DI PINTO 41

Acque - Inquinamento - Reato di danneggiamento - Configurabilità - Elementi. *Cass. Sez. III Pen. 29 luglio 2008, n. 31485*, con nota di F. MAZZA 46

Acque - Inquinamento idrico - Tutela penale - Scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione - Acque reflue industriali - Nozione. *Cass. Sez. III Pen. 5 febbraio 2009, n. 12865 (M)* 65

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Organismi geneticamente modificati - Trasparenza amministrativa - Emissione deliberata di OGM - Ubicazione del sito dell'emissione - Riservatezza - Limiti - Direttiva 2001/18/CE. *Corte di giustizia CE, Sez. IV 17 febbraio 2009, in causa C-552/07*, con nota di F. DI DIO 24

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Legge n. 191/1992 - Carattere innovativo della disposizione - Successione per causa di morte - Normativa applicabile - Riferimento al momento dell'apertura della successione - Necessità - Fondamento - Succes-

(*) Con (M) vengono indicate le decisioni riportate nella rubrica Massimario.

vare, che per pacifica giurisprudenza di questa Corte «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (sentenze n. 371 e n. 159 del 2008).

(*Omissis*)

Per questi motivi la Corte costituzionale riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposta nei confronti di altre disposizioni della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) con i ricorsi indicati in epigrafe; riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lett. *a*), e comma 165, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione e 11 della l. cost. 11 ottobre 2001, n. 3, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe; (*omissis*).

(1) SULL'INCROCIO DI COMPETENZE IN TEMA DI ENERGIA ELETTRICA VERDE.

1. La Corte costituzionale conferma, con la sentenza in commento, la validità di alcune disposizioni della legge finanziaria 2008 (l. 24 dicembre 2007, n. 244), relative alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, avverso le quali le Regioni Toscana e Veneto hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, ritenendo violati gli artt. 117 e 118 della Costituzione nonché il principio di leale collaborazione.

Con l'intento di superare alcuni evidenti aspetti di criticità del quadro normativo sulle fonti energetiche rinnovabili e di imprimere un maggiore impulso alla loro diffusione, la finanziaria 2008 è intervenuta apportando sostanziali modifiche a diversi aspetti di tale contesto normativo; ad esempio, quelli concernenti i meccanismi di incentivazione economica, la determinazione e la ripartizione degli obiettivi indicativi nazionali, il ruolo delle Regioni, la procedura di autorizzazione degli impianti e l'accesso alle reti (1).

Le disposizioni oggetto del giudizio della Corte – art. 2, comma 158, lett. *a*) e *c*), e comma 165 – riguardano proprio gli ultimi due profili sopra menzionati. Esse, infatti, hanno interessato gli artt. 12 e 14 del d.lgs. 387/2003, «attuazione della direttiva 2001/77 relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», riguardanti, rispettivamente, la razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative e le questioni attinenti al collegamento degli impianti alla rete elettrica.

Il punto della pronuncia che desta peculiare interesse in questa sede è il numero 3 che contempla una parte

del ricorso presentato dalla Regione Veneto in ordine alla legittimità dell'art. 2, comma 165. Nello specifico tale norma, nell'intento di favorire maggiormente la connessione alle reti di distribuzione da parte degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, arricchisce l'art. 14 del d.lgs. 387/2003 di ulteriori previsioni, concernenti ciascuna una nuova competenza affidata all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Secondo la Regione, tale previsione sarebbe lesiva dell'art. 117 perché adottata senza il benché minimo confronto con le Regioni ed inoltre sarebbe lesiva dell'art. 118 e del principio di leale collaborazione poiché l'Autorità sarebbe legittimata ad emanare direttive capaci di interferire sull'autonomia regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Per la Corte, invece, tale previsione statale non incide sulla competenza regionale né viola il principio di leale collaborazione. In particolare, si riconosce che la norma «pur ripercuotendosi sulle materie della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» incide, prevalentemente, su materie di competenza esclusivamente dello Stato – tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza – con la conseguente esclusione di qualsiasi ingerenza regionale.

È proprio quest'ultimo assunto della Corte costituzionale che offre l'occasione di riflettere sulla competenza in materia di energia elettrica da fonti rinnovabili e, più in generale, sulla competenza circa lo sfruttamento energetico delle fonti rinnovabili (2).

2. Nell'attuale art. 117 Cost. non vi è alcun testuale riferimento alle fonti energetiche rinnovabili, il che, di primo acchito, potrebbe indurci a concludere per il riconoscimento di una piena competenza legislativa regionale in materia dovendo attribuire allo Stato, secondo la formulazione della norma costituzionale, la competenza esclusiva nelle sole materie elencate dal secondo comma; allo Stato e alle Regioni la competenza concorrente nelle materie enumerate dal terzo comma ed alle Regioni, invece, la competenza residuale per tutto ciò che non vi trova esplicita menzione.

Tuttavia, seguendo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale e, pertanto, muovendo dall'indagine sulla esistenza di riserve di competenza esclusiva o concorrente statale (3), scorrendo con attenzione l'elenco delle materie enumerate nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117, almeno due sono le materie alle quali, a prima vista e in via generale, parrebbe possibile ricondurre lo sfruttamento energetico delle fonti rinnovabili: la materia «tutela dell'ambiente e dei beni culturali dell'ecosistema», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, e la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», appartenente alla competenza concorrente Stato-Regioni (4).

(1) Sulle novità introdotte dalla finanziaria 2008 sia consentito rinviare a LATTANZI, *Agricoltura e energia. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Macerata, 2008.

(2) La questione, nello specifico, riguarda la competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Sul presupposto per cui a tale Autorità, che è un'Autorità nazionale, la legge statale possa assegnare le stesse funzioni amministrative che spetterebbero allo Stato, la Corte verifica se nel caso in oggetto la competenza debba essere effettivamente riconosciuta al legislatore nazionale. Sulla natura e competenza dell'autorità si rinvia a MANGANELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta?* nota a commento della sentenza in epigrafe.

(3) «La giurisprudenza costituzionale ritiene che una materia non possa essere qualificata come "residuale" per il solo fatto che non figura negli elenchi dell'art. 117 (Corte cost. 17 dicembre 2003, n. 370, in *Giur. it.*, 2005, 13; Corte cost. 21 marzo 2007, n. 94, in *Giur. cost.*, 2007, 2). La Corte include una materia nel gruppo delle residuali dopo aver preso in conside-

razione e scartato ogni ipotesi alternativa, ogni eventuale titolo di competenza statale (es. Corte cost. 18 febbraio 2005, n. 77, in *Dir. traspr.*, 2007, 471)», DI COSIMO, *Materia (riparto di competenze)*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, 2008, 485.

(4) Secondo NICOLETTI, *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in *Dir. econ.*, 2004, 383, n. 40, optare per l'una o l'altra materia dipende dall'adozione di un criterio teleologico in luogo di un criterio ontologico-oggettivo. Per tale A., ove si adottasse un criterio teleologico, ovvero un criterio calibrato sulle finalità della produzione energetica con impianti alimentati da fonti rinnovabili, si dovrebbe preferire la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Nel secondo caso, invece, in ragione dell'applicazione di un criterio ontologico-oggettivo, relativo, cioè, all'essere di detto sfruttamento, sarebbe la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» a venire in rilievo.

Nell'operazione di riordino del settore energetico, il legislatore con legge 239/2004 (c.d. legge Marzano), tra le cui finalità si conta la definizione delle competenze in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» tra Stato e Regioni, nella determinazione dei principi fondamentali in materia si è più volte occupato delle fonti energetiche rinnovabili, lasciando con ciò presumere la generale attrazione delle questioni attinenti al loro sfruttamento nell'ambito della detta materia. La stessa legge, tuttavia, evidenzia l'influenza di altre materie sulla materia energetica, tra cui proprio la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, oltre alla tutela della concorrenza, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dell'incolumità e della sicurezza pubblica (5).

Che le questioni attinenti allo sfruttamento energetico delle rinnovabili incidano, comunque, sulla materia energia trova conferma da parte della stessa Corte costituzionale che, nelle questioni riguardanti le fonti energetiche rinnovabili, ha sempre – salvo alcune eccezioni (6) – chiamato in causa tale materia (7); come dimostra la sentenza che qui si annota. In una pronuncia del 2006 la Corte ha addirittura riconosciuto che il d.lgs. 387/2003 contiene i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» per quanto concerne l'elettricità da fonti rinnovabili (8).

Come anticipato, la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» è attribuita dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente. Nel precedente assetto costituzionale, in quanto innominata, essa era ascritta alla competenza statale.

La novità introdotta dalla riforma del Titolo V, da molti criticata in ragione degli interessi di carattere unitario che caratterizzano da sempre la materia in questione (9), è stata interpretata come «il punto di arrivo di un percorso da tempo avviato dal legislatore ordinario» (10). Difatti, l'ordinamento costituzionale, pur riconoscendo sin dall'inizio alla competenza statale un ruolo di primaria importanza in questo settore, non ha escluso

giamai del tutto la partecipazione del potere normativo regionale, che nei fatti ha trovato numerosi spazi di coinvolgimento. Ciò si è verificato in particolare nel settore delle energie rinnovabili, le quali per loro natura presentano una forte connessione con il territorio locale.

Già sul finire degli anni settanta, infatti, stante un'inerzia statale ad operare nel settore della differenziazione delle fonti e della promozione delle energie rinnovabili, nelle Regioni di diritto comune sono entrate in vigore alcune leggi volte ad incentivare l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili nei loro territori (11). Il legame tra Regioni e regolamentazione delle fonti energetiche rinnovabili trova, poi, conferma nella successiva legge 308 del 1982, che ha affrontato per la prima volta in modo tendenzialmente globale il problema dello sviluppo delle energie rinnovabili, e in tutta la successiva legislazione nazionale concernente le fonti energetiche rinnovabili, precedente la riforma costituzionale del 2001 (12).

In questo notevole ampliamento delle competenze regionali in materia di energia, riscontrabile anche con riferimento alle fonti energetiche non rinnovabili, trova la propria matrice la riforma del Titolo V (13).

Spetta ora, dunque, al legislatore regionale il potere normativo in materia di energia nel rispetto dei principi fondamentali statali, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, alla luce dell'esperienza giurisprudenziale maturata successivamente alla riforma del 2001, anche nel rispetto della legislazione statale esclusiva nelle materie che interessano trasversalmente il settore energetico (14) e «dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato nell'esercizio della propria "quota" di potere legislativo in altre materie attribuite alla competenza concorrente, le quali, anch'esse per la loro natura "trasversale", presentano interazioni con il settore energetico» (15).

Per quanto riguarda la potestà regolamentare, essa, a norma dell'art. 117, comma 6, spetta alle Regioni nella materia energia per la parte di essa assegnata alla legi-

(5) Occorre comunque precisare che la stessa legge puntualizza il fatto che essa contiene anche «le disposizioni per il settore energetico che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dell'incolumità e della sicurezza pubblica, 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» (comma 1, art. 1).

(6) Cfr. sentenza Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Urban. e appalti*, 2006, 293 avente ad oggetto la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 4, lett. f), legge 239/2004 nella parte in cui esclude la presa in considerazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nella eventuale determinazione di misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale da stabilirsi nel caso di impianti ad elevato impatto ambientale, poiché eccedente il potere statale di determinare soltanto i principi fondamentali della materia. In questa circostanza viene fatto riferimento esclusivamente alla materia governo del territorio.

(7) Cfr. Corte cost. 18 gennaio 2008, n. 1, in *Giust. amm.*, 2008, 27, che si occupa di concessioni di grandi derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico, su cui v. FANETTI, *Una nuova decisione della Corte costituzionale in materia di energia. La sentenza 1/2008*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 583 e ss.; Corte cost. 31 marzo 2006, n. 133, sulla quale v. *infra* nel testo, in questa *Riv.*, 2006, 583, con nota di IACOVIELLO, *Fondi statali destinati alla ricerca scientifica in materia ambientale ed autonomia finanziaria regionale: i criteri di risoluzione dei conflitti di competenza tra Stato e Regioni*. V. da ultimo Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166, in *www.rivistadga.it*.

(8) Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364, in questa *Riv.*, (M), 2008, 288.

(9) In senso decisamente critico sulla previsione di una competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia di energia, cfr., *ex multis*, SCARPA, *Titolo V e politica energetica: per favore, riformiamo la riforma*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2002, 389 ss.; DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.*, 2004, 148 ss., 153.

(10) Così DONATI, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in*

materia di energia, in *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, a cura di BRUTI LIBERATI - DONATI, Torino, 2007, 35.

(11) Per una rassegna della legislazione regionale v. CALA, *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, Milano, 1984, 23, n. 19; ROCCELLA, *Le iniziative legislative regionali in campo energetico: appunti per una rassegna*, in *Not. giur. reg.*, 1981, 116 e ss.

(12) La legislazione nazionale successiva alla legge 308 ha continuato ad attribuire un ruolo importante alle Regioni, non solo sotto il profilo normativo ma anche programmatico e amministrativo, con l'attribuzione di specifici compiti concernenti le fonti rinnovabili. Vedasi, in particolare, la l. 9 gennaio 1991, n. 10 e il d.lgs. 112/1998, con il quale si è attuata la ripartizione tra i vari livelli di governo delle funzioni amministrative in materia di energia (artt. 28 e ss).

(13) In tal senso PICOZZA - COLAVECCHIO, *Energie*, in CORSO - LOPILATO, *Diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, vol. II, Milano, 2006, 89. V. inoltre sulla materia «energia» dopo la riforma del Titolo V, CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001*, in *Rass. giur. ener. elettr.*, 2002, 497 e ss.; BIANCO, *Stato, Regioni ed autorità indipendenti nel settore dell'energia: brevi considerazioni sulle prospettive di attuazione della riforma costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*; CARAVITA, *Taking Constitution seriously, federalismo e energia nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *www.federalismi.it*.

(14) Come «i rapporti dello Stato con l'Unione europea; la tutela della concorrenza; la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza; la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; la tutela dell'ambiente [art. 117, comma 2, rispettivamente lett. a, e, b, m, p, s)]», COLAVECCHIO, *Energia elettrica*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggiornamento*, Torino, 2005, 308.

(15) Come «la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, nonché il governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost)», COLAVECCHIO, *op. cit.*, 308.

slazione concorrente. Mentre le funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118, comma 1, sono attribuite ai Comuni «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Inoltre, i Comuni, le Province e le città metropolitane, a norma dell'art. 118, comma 2, «sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (16).

3. Nella sentenza in commento, la Corte – pur riconoscendo che la norma, in quanto relativa al «collegamento degli impianti alla rete elettrica» incide sulla materia energetica – ritiene che le molteplici previsioni di cui essa si compone, proprio «in ragione delle finalità cui paiono ispirate e dell'obiettivo fascio di interessi che ne vengono incisi, siano riconducibili, con un giudizio di prevalenza rispetto alla materia energia, a materie di competenza esclusiva dello Stato», quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la tutela della concorrenza.

Il riscontro di ambiti nei quali coesistono, intrecciati, interessi e finalità diversi non costituisce di certo una novità nel panorama nella giurisprudenza costituzionale. Sempre più spesso sono state riconosciute situazioni di concorso di molteplici competenze – siano esse esclusive, concorrenti, residuali.

La Corte costituzionale, infatti, in diverse circostanze ha affermato che l'oggetto della legge impugnata per incostituzionalità – nella maggioranza dei casi legge statale – coinvolge una «una pluralità di materie ed interessi» (17) o «plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate» (18), «si colloca all'incrocio di varie competenze legislative» (19) o dà luogo ad una «concorrenza di competenze» (20).

Dinanzi a tale intreccio di competenze in alcune circostanze, laddove era possibile individuare una materia preponderante rispetto alle altre coinvolte, la Corte, avvalendosi solitamente del metodo teleologico, ha risolto la questione adottando il criterio della prevalenza, il quale «presuppone una valutazione degli interessi in campo (oltre che dello scopo dell'intervento legislativo)» (21). In altre circostanze, invece, laddove non ha ritenuto possibile individuare una materia prevalente, ha posto l'attenzione sulla necessità di una collaborazione tra le potestà legislative, utilizzando il principio della leale collaborazione (22).

Nel caso in esame, il giudice costituzionale, dopo una valutazione delle finalità perseguite dalla disposizione impugnata (23), ritiene possibile l'applicazione del criterio di prevalenza, con la drastica conseguenza che «non vi è più ragione che allo Stato sia imposto di coinvolgere le Regioni nell'attuazione (e tanto meno

nella formulazione) della legge» (24). Infatti, la Corte, una volta riconosciuta l'esclusività della competenza statale, perentoriamente statuisce che «la funzione amministrativa che abbia per oggetto materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato non può spettare, infatti, che alla legge statale, la quale vi provvederà in conformità all'art. 118 della Costituzione (sentenza n. 69 del 2004; sentenza n. 43 del 2004); in tal caso, la Costituzione non impone in linea di principio l'adozione di meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa, solo quando vi sia una «concorrenza di competenze» nazionali e regionali ove «non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri» (sentenza n. 219 del 2005).

Con riferimento, invece, all'altro motivo di impugnazione della norma, quello relativo al mancato coinvolgimento delle Regioni nella approvazione della legge, la Corte, si richiama al suo consolidato indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale deve riconoscersi che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (sentenze n. 371 e n. 159 del 2008)».

Diversamente, la Corte si era espressa in una precedente pronuncia avente ad oggetto una disposizione della finanziaria 2005 che istituiva un fondo per la promozione delle energie prodotte da fonti rinnovabili (25). In quella circostanza, pur riconoscendo che la disposizione censurata riguardava una pluralità di materie diverse e, più precisamente, la ricerca scientifica, l'ambiente e l'energia, ha ritenuto non applicabile il criterio della prevalenza poiché alcune delle materie coinvolte (ambiente e ricerca scientifica), non esaurendosi in un delimitato ambito materiale, non si prestano ad un giudizio di prevalenza. Conseguentemente, è stata fatta applicazione del principio di leale collaborazione.

In altre precedenti pronunce, vertenti sulla disciplina autorizzatoria degli impianti eolici prevista da una legge regionale e sulla disciplina nazionale delle concessioni idroelettriche, la Corte non ha esitato a chiamare in causa esclusivamente la materia «energia», non considerando affatto la possibilità del coinvolgimento di altre materie, quali l'ambiente o la tutela della concorrenza, come invece sostenuto dalla difesa delle Regioni coinvolte (26). Al contrario, in alcune pronunce, la Corte ha considerato esclusivamente altre materie [tutela della concorrenza (27) e governo del territorio (28)] rispetto a quella energetica.

Dal confronto tra le decisioni possono trarsi alcune considerazioni. Innanzitutto, sulla diversa valutazione delle materie coinvolte oltre alla materia energia, la quale ha condotto, nel caso del riscontro di una concorrenza tra competenze, a risultati diametralmente opposti.

(16) La legge Marzano provvede anche al riparto delle competenze amministrative, con ciò modificando il quadro precedentemente delineato dalla legge 59/97 e dal d.lgs. 112/98, che tuttavia deve ritenersi ancora vigente. In tal senso cfr. PICOZZA - COLAVECCHIO, *op. cit.*, 91 e 92.

(17) Corte cost. 25 novembre 2004, n. 354, in *Giur. cost.*, 2004, 3937, e 12 aprile 2005, n. 151, *ivi*, 2005, 1244.

(18) Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 51, in *Foro it.*, 2005, 625.

(19) Corte cost. 8 giugno 2005, n. 219, reperibile sul sito *web* <http://www.cortecostituzionale.it>.

(20) Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, in *Giur. cost.*, 2005, 486.

(21) DI COSIMO, *op. cit.*, 481, al quale si rinvia per approfondimenti sulla concorrenza tra criterio della prevalenza e principio di leale collaborazione. V. in merito, inoltre, BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, 889 e ss.; BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella defi-*

nizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie, in *www.forumcostituzionale.it*.

(22) Cfr. Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, cit., e 6 giugno 2005, n. 219, cit.; v. DI COSIMO, *op. cit.*, 482.

(23) Secondo la Corte, la finalità prevalente della norma è quella di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale.

(24) BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, 2008, 400.

(25) Corte cost. 31 marzo 2006, n. 133, cit.

(26) Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364, cit. e 18 gennaio 2008, n. 1, cit.

(27) V. Corte cost. n. 1 del 2008, cit., con riferimento alla prima parte dell'art. 1, comma 483 che disciplina l'espletamento delle gare ad evidenza pubblica.

(28) V. Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, cit., su cui v. nt. 6.

Tutela dell'ambiente, ricerca e tutela della concorrenza sono considerate materie cc.dd. trasversali, materie cioè che «allo scopo di raggiungere i fini loro propri, possono incidere negli ambiti di competenza della legge regionale, possono attraversare trasversalmente le materie regionali» e che, però, consentono anche «interferenze nel senso opposto, della legge regionale nel campo delle materie trasversali. Ciò che è specifico delle materie trasversali è che la competenza legislativa statale viene connotata dal fine da raggiungere più che dal riferimento a un ben delimitato campo materiale, tanto che si può ben parlare di «smaterializzazione delle materie» (29).

Proprio in ragione di questa smaterializzazione, la Corte nella sentenza del 2005 non aveva ritenuto possibile prendere in considerazione il principio di prevalenza. Al contrario, nella sentenza in commento, la Corte non ha operato alcun richiamo alla trasversalità delle materie coinvolte ed ha proceduto tranquillamente all'applicazione del criterio della prevalenza. Pur non richiamandolo espressamente la Corte parrebbe ispirata dal più recente indirizzo giurisprudenziale in materia di tutela della concorrenza per il quale entrambe le materie, per certi aspetti, costituiscono delle materie vere e proprie non esclusivamente trasversali (30), giungendo ad un'opposta soluzione.

Sul piano della competenza relativa alle fonti rinnovabili, emerge che possa riconoscersi in via generale l'attinenza delle questioni concernenti la produzione di energia da fonti rinnovabili alla materia energetica. Tuttavia il ricco quadro normativo di riferimento, in merito ad alcuni profili, presenta aspetti riconducibili ad ambiti materiali diversi che possono dar luogo ad un intreccio di interessi che a sua volta può condurre ad una concorrenza di competenze, la cui soluzione, tuttavia, non sembra essere univoca. In questo intreccio di competenze, un ruolo senza dubbio di primo piano deve essere attribuito alla tutela dell'ambiente, fondamentale finalità dell'intera strategia di promozione delle fonti energetiche rinnovabili (31). Questioni, poi, che riguardano da più vicino le biomasse agricole, i biocarburanti o, più in generale, le agroenergie potrebbero coinvolgere anche la materia agricoltura.

Inoltre, può evidenziarsi che, in contrasto con una visione che esalta la partecipazione delle Regioni alla regolazione della promozione delle fonti energetiche rinnovabili presente nella sentenza 133 del 2006 (32), la più recente pronuncia, preferendo l'applicazione del criterio di prevalenza al principio di leale collaborazione

(33), rafforza l'indirizzo espresso non solo dalla legge 239/2004, che lascia intravedere un'attrazione al centro delle competenze in materia di energia, ma dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale successiva all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, le cui decisioni appaiono accomunate «dal tentativo di restituire coerenza sistematica (*id est*: ragionevolezza) al contraddittorio modello di governo dell'energia delineato dalla riforma costituzionale, ri-accentrando in capo allo Stato la gran parte delle funzioni di disciplina normativa e di gestione amministrativa del settore, sul presupposto della necessità di garantire in modo unitario l'esercizio degli impianti e delle infrastrutture energetiche» (34). Di questo accentramento ne dà pienamente atto la pronuncia in commento laddove evidenzia che in merito alla competenza regionale nella materia energetica la Corte «abbia già ritenuto in linea di principio non difforme dalla Costituzione "riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative" (sentenza 13 gennaio 2004, n. 6, in *Giust. amm.*, 2004, 187), secondo l'indirizzo assunto dalla normativa statale di riordino dell'intero settore energetico (sentenza n. 14 ottobre 2005, n. 383) e sia a seguito della introduzione di adeguati meccanismi di leale collaborazione, ove ritenuti costituzionalmente necessari».

A questo proposito, però, vale la pena sottolineare che questa tendenza alla riunificazione delle competenze in materia di energia non deve giungere a ridimensionare il ruolo delle Regioni e degli enti locali nella promozione delle fonti energetiche rinnovabili, poiché gli obiettivi di sviluppo possono essere conseguiti pienamente solo con un impegno attivo da parte di tutti i soggetti istituzionali.

Il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali riveste, infatti, assoluta priorità nell'ottica del necessario rispetto degli impegni assunti, non solo a livello comunitario, ma anche internazionale, dal momento che l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante fonti rinnovabili costituisce un impegno assunto dallo Stato italiano, con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto, al fine della riduzione delle emissioni di gas serra.

La promozione delle fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo cogente e vincolante e il suo conseguimento esige la partecipazione attiva di tutte le amministrazioni, di ogni livello costituzionale.

Pamela Lattanzi

(29) DI COSIMO, *op. cit.*, 482. Sulla «smaterializzazione» delle materie v., diffusamente, BENELLI, *La smaterializzazione delle materie*, Milano, 2006.

(30) In tal senso, sulla tutela della concorrenza v. Corte cost. 23 novembre 2007, n. 401, su cui cfr. il commento di VENTURI, *La tutela della concorrenza: da «valore materia» a «materia valore»*. La Corte conferma il riparto Stato-Regioni operato dal codice De Lise, in *Le Regioni*, 2008, 407 e ss.

Sulla tutela dell'ambiente, cfr. Corte cost. 18 aprile 2008, n. 104, in questa Riv., 2009, 321, con nota di DI DIO, *La Consulta torna sul riparto di competenze in materia di habitat naturali: alcuni retroscena segnano il percorso storico giuridico* e 18 aprile 2008, n. 105, reperibile sul sito web: <http://www.cortecostituzionale.it>. In dottrina v. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in www.federalismi.it. Nel senso che tali pronunce non costituiscano un ripensamento della Corte sulla definizione della materia ambiente v. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 905 e ss.

(31) L'importanza della tutela dell'ambiente in particolare della tutela paesaggistica, è evidenziata da ultimo nella sentenza Corte cost. 29 maggio

2009, n. 166, cit.

Tale pronuncia, avente ad oggetto la legittimità di una normativa regionale concernente la procedura di autorizzazione degli impianti eolici e difforme da quanto disposto dall'art. 12 del d.lgs. 387/2003, riconosce, anche nel caso in questione una «presenza» di diverse competenze (tra cui energie e governo del territorio) ed attribuisce preminente interesse alla tutela ambientale/paesaggistica, escludendo per le Regioni la possibilità di intervenire autonomamente al di fuori della Conferenza unificata prevista dalla normativa nazionale e proprio giustificata dalla concomitanza di diverse competenze.

In merito vedi BITTO, *La Corte bocchia le restrizioni regionali alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, in www.forumcostituzionale.it.

(32) V. nt. 7.

(33) Sulle conseguenze dell'uso preferenziale del criterio di prevalenza seguito dalla recente giurisprudenza costituzionale, v. le considerazioni di BIN, *Prevalenza senza criterio*, nota a Corte cost. 17 dicembre 2008, n. 411, in www.forumcostituzionale.it.

(34) PICOZZA - COLAVECCHIO, *op. cit.*, 112.