

www.dirittoambiente.net



Diritto all'ambiente[®]
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

**Il ruolo fondamentale delle Regioni nell'attuazione
degli obiettivi comunitari in tema di energie rinnovabili**

A cura del Dott. Giulio Spina

DOCUMENTI **2009**
INformazione

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Sommario: 1. I rapporti tra Stato e Regioni. 1.1. La potestà legislativa. 1.1.1. La potestà amministrativa. 2. Gli obiettivi comunitari e il ruolo delle regioni. 3. La leale collaborazione tra i livelli di governo.

1. I rapporti tra Stato e Regioni

1.1. La potestà legislativa

L'assetto della *governance* del settore energetico vede, nel nostro Paese, il sovrapporsi di numerose competenze di natura politica, legislativa ed amministrativa. D'altronde, la tematica energetica coinvolge inevitabilmente i vari livelli di governo di cui è costituita la Repubblica italiana, così come ridisegnata dalla riforma del Titolo V, la quale ha dato pari dignità costituzionale ai vari livelli di governo, affermando che *"la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"*¹.

La riforma costituzionale del 2001² ha infatti attribuito alla potestà legislativa concorrente la materia relativa alla produzione, al trasporto e alla distribuzione nazionale dell'energia³. Pertanto, nella produzione normativa inerente il settore energetico, lo Stato dovrebbe limitarsi a fornire principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, senza definire norme di dettaglio che, invece, sarebbero prerogativa della produzione legislativa regionale.

Risulta dunque di tutta evidenza come numerosi siano i contrasti tra lo Stato e le Regioni in ordine alla competenza legislativa in tema di energia. Se da un lato, infatti, le Regioni hanno rivendicato la competenza legislativa loro affidata dal novellato art. 117 Cost. in ordine alla realizzazione di normative di dettaglio, spesso lo Stato ha giustificato la propria produzione normativa in tema energetico facendo appello all'orientamento interpretativo costituzionale che vede la possibilità di ampliamento della competenza legislativa statale in ordine a quelle materie trasversali definite dal secondo comma dell'art. 117 Cost. quali la tutela della concorrenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza

¹ Art. 114, co. I Cost., così come novellato dalla L. C. n. 3 del 2001. Con riferimento a tale aspetto si nota come, rispetto al testo pre-riforma dell'art. 114, Cost., si sia verificato un notevole rovesciamento di prospettiva: da una visione gerarchica dell'ordinamento, basata su un criterio di ripartizione verticale delle competenze, si è passati ad un ordinamento ispirato alla logica della pari dignità istituzionale tra Stato ed altri enti locali e alla pluralità di livelli di governo.

² Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

³ Art. 117, co. III Cost.



pubblica e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che permette allo Stato di fissare *standard* validi per tutto il territorio nazionale, ai quali le regioni non possono derogare⁴.

Con riferimento a tale aspetto, la Corte Costituzionale nel 2004 ha precisato come sia possibile che venga, almeno in parte, ampliato il campo di competenza statale, qualora *“la valutazione dell'interesse pubblico sottostante l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”*⁵.

A tale dato va aggiunta la flessibilità cui i rapporti tra lo Stato e le Regioni devono ispirarsi, regolando le numerose sfere di intersezione tra le rispettive competenze ispirandosi ai criteri della sussidiarietà e della leale collaborazione. Al riguardo la Corte costituzionale nel 2005 ha ribadito l'importanza del coinvolgimento di tutti i livelli di governo coinvolti e l'utilizzo di strumenti di leale collaborazione (quali accordi o intese) nel definire in concreto e gestire l'assetto delle competenze tra Stato e Regioni nel settore energetico.

Confermando il proprio orientamento interpretativo, il Giudice delle leggi ha difatti affermato come le intese tra i diversi livelli di governo *“costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la «chiamata in sussidiarietà» di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese «in senso forte», ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale”*⁶.

⁴ Con riferimento all'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di protezione ambientale ed alla nozione di ambiente quale materia trasversale, tematica strettamente connessa a quella energetica, per evidente vicinanza concettuale ed analogia di problematiche, si vedano, tra le altre, C. Cost. n. 641/87, n. 407/02, n. 259/04, n. 378/07, n. 104/08.

⁵ Così, C. Cost. n. 6 del 2004, avente ad oggetto il sindacato di legittimità relativo al decreto legge n. 7 del 2002, convertito dalla legge n. 55 del 2002, recante *“Misure urgenti per garantire la sicurezza del settore elettrico nazionale”*, con riferimento alla disposizione ivi contenuta concernente la disposizione circa la possibilità della costruzione di nuove centrali (superiori ai 300MW) e l'ampliamento di quelle già esistenti nonostante gli impedimenti dalle autorità locali competenti a rilasciare le autorizzazioni grazie ad un'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero.

⁶ Così, C. Cost. n. 383 del 2005, ma si vedano anche, tra le altre, C. Cost. n. 303/03, n. 242/05 e n. 285/05.

1.2. La potestà amministrativa

La centralità dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione ritorna, ovviamente, anche con riferimento alla potestà amministrativa, relativamente alla quale il novellato art. 118 Cost. stabilisce che *“le funzioni amministrative 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 ed adeguatezza”*.

Il principio di sussidiarietà (verticale) prevede l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative agli enti pubblici funzionalmente più vicini al territorio ed ai cittadini interessati, secondo le dimensioni territoriali, associative ed organizzative di tali enti, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime⁷.

Nell'ottica dell'applicazione razionale ed efficiente del principio di sussidiarietà, fondamentale è il principio di differenziazione, il quale prevede che l'allocatione delle funzioni agli enti locali sia effettuata in considerazione delle loro diverse caratteristiche, associative, demografiche, territoriali e strutturali. Ispirato alla stessa *ratio* è il principio dell'adeguatezza, il quale risponde all'esigenza di attribuire le competenze amministrative in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni conferite.

Con riferimento al principio di leale collaborazione, è appena il caso di rilevare come i rapporti tra Stato e regioni siano sì basati sulla logica della separazione e della garanzia dei rispettivi ambiti di competenza; ma più che di separazione, termine che rimanda ad un rigido criterio di compartimentazione, dovrebbe trattarsi di distinzione, criterio più flessibile, che tiene conto delle esigenze di integrazione e coordinamento tra i due livelli di autonomia. Assicurata quindi l'autonomia nelle distinte sfere di competenza, la logica che deve disciplinare i rapporti tra lo Stato e le regioni, e più in generale tra i diversi livelli di governo, è quella della collaborazione. Al riguardo la Corte costituzionale, nella sentenza n. 242 del 1997, ha chiarito come il principio di leale collaborazione non solo deve essere applicato, ma che *“deve governare”* l'interrezza dei rapporti fra Stato e Regioni in tutte quelle materie ed attività nelle quali *“le rispettive competenze concorrano o si intersechino”*⁸.

⁷ Cfr. l'art. 4, comma 3, lettera a) L. 15 marzo 1997, n. 59.

⁸ Così C. Cost. n. 242 del 1997, la quale, richiamando i valori della Carta Costituzionale del 1947, afferma che il principio di leale collaborazione, *“espressione”* del fondamentale principio costituzionale di autonomia sancito di cui all'art. 5 Cost., è chiamato ad operare *“su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni”*.



2. Gli obiettivi comunitari e il ruolo delle Regioni

La direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 28 del 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili ha stabilito, tra l'altro, che, entro il 2020, il 20% del consumo finale di energia (per l'Italia il 17%) debba provenire da fonti rinnovabili⁹. Al fine di realizzare tale obiettivo, entro il 30 giugno del 2010 il nostro Paese dovrà notificare alla Commissione europea il proprio *"piano di azione nazionale per le energie rinnovabili"*, volto a fissare gli obiettivi nazionali per raggiungere la quota di energia da fonti rinnovabili consumata nel 2020 e le misure appropriate da adottare per raggiungere tale obiettivo¹⁰. A tal fine risulterà fondamentale l'apporto e la collaborazione con le Regioni e gli Enti locali perché saranno le varie comunità territoriali a partecipare al concreto (ed auspicato) raggiungimento dell'obiettivo nazionale. È la stessa normativa comunitaria ad affermare che la centralità, nell'ambito della realizzazione di tale piano strategico nazionale, della *"cooperazione tra autorità locali, regionali e nazionali, i trasferimenti statistici"*¹¹.

La centralità dell'ente regione è rappresentata in primo luogo dalla possibilità di partecipare al processo negoziale per l'identificazione dei criteri per definire gli obiettivi regionali per la ripartizione delle quote di energia rinnovabile, sì da raggiungere l'obiettivo complessivo nazionale del 17% (così come, a livello comunitario, sono state definite le varie quote nazionali, al fine di raggiungere la quota comunitaria del 20%).

Inoltre, le Regioni possono utilizzare i finanziamenti e i fondi strutturali messi a disposizione dell'Unione europea per la realizzazione di politiche sostenibili.

Altro fondamentale aspetto che rende imprescindibile il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nell'attuazione degli obiettivi comunitari in tema di energia riguarda l'abbattimento delle barriere amministrative e burocratiche. L'art. 13 della richiamata direttiva, difatti, stabilisce che gli Stati membri assicurino che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti e alle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e distribuzione per la produzione di elettricità, di calore o di freddo a partire da fonti energetiche rinnovabili (nonché al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti o altri prodotti energetici) siano proporzionate e necessarie.

L'Italia, dunque, dovrà prendere appropriate misure definire in modo chiaro e coordinato le responsabilità rispettive degli organi amministrativi nazionali, regionali e locali in materia di procedure di autorizzazione, di certificazione e di concessione di licenze, compresa la pianificazione del territorio, dovendo, tra l'altro, prevedere calendari trasparenti per decidere sulle domande urbanistiche ed edilizie¹². La

⁹ Per «energia da fonti rinnovabili» si intende, a norma dell'art. 1, lett. a), Direttiva 2009/28/CE, l'*"energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas"*.

¹⁰ Direttiva 2009/28/CE, art. 4.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Direttiva 2009/28/CE, art. 13, par. 1. lett. a).

specificità territoriale, assicurata dalla competenza regionale, risulta centrale anche in quanto dovrà assicurarsi che le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti, proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili¹³.

La direttiva in esame, inoltre, auspica la realizzazione di misure di semplificazioni amministrative, attività che, inevitabilmente, vede direttamente coinvolte le Regioni le quale, tra l'altro, sono direttamente chiamate in causa dalla normativa comunitaria, la quale stabilisce che gli Stati membri dovranno raccomandare a tutti i soggetti, *“in particolare agli organi amministrativi locali e regionali di garantire l'installazione di apparecchiature e sistemi di produzione di elettricità, calore e freddo da fonti energetiche rinnovabili e l'installazione di apparecchiature e sistemi di teleriscaldamento o di teleraffrescamento in sede di pianificazione, progettazione, costruzione e ristrutturazione di aree industriali o residenziali”*, incoraggiando, in particolare, *“gli enti amministrativi locali e regionali a includere, se del caso, il riscaldamento e il raffreddamento da fonti rinnovabili nella pianificazione delle infrastrutture urbane delle città”*¹⁴.

3. La leale collaborazione tra i livelli di governo

Per rispondere in modo soddisfacente alla sfida che ha di fronte, e per ricoprire il ruolo da protagonista che gli compete, ciascun ente regionale dovrà sfruttare apparato amministrativo ispirato a criteri organizzativo-gestionali prettamente privatistici ed imprenditoriali quanto ad efficacia ed efficienza operativa, e votato alla trasparenza e al perseguimento del fine comune che caratterizza l'organo pubblico, coinvolgendo, nel proprio operato, le associazioni di categoria ed i propri cittadini, nell'attuazione del principio della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

Tra le funzioni che le regioni potrebbero svolgere nel processo di raggiungimento degli obiettivi comunitari in tema di cambiamenti climatici ed energia rinnovabile è stato ipotizzato, tra l'altro: la definizione dei nuovi programmi regionali per le fonti rinnovabili (utilizzando lo strumento della valutazione ambientale strategica al fine di identificare il potenziale effettivamente sfruttabile in termini di integrazione con le altre politiche, processi di concertazione istituzionale e governance economico-sociale); l'integrazione delle politiche regionali per le fonti rinnovabili con le altre politiche regionali (ambientali, agricole, territoriali), in ragione della trasversalità della materia dell'energia; la realizzazione di processi di *governance* che coinvolgano i portatori d'interesse e i soggetti economico-sociali coinvolti; la razionalizzazione delle procedure autorizzative e la realizzazione di modalità di verifica di adeguatezza delle medesime

¹³ Direttiva 2009/28/CE, art. 13, par. 1. lett. d).

¹⁴ Direttiva 2009/28/CE, art. 13, par. 3.

procedure; la predisposizione di politiche di incentivazione regionale coerenti con gli obiettivi da raggiungere entro il 2020¹⁵.

Per altro verso, è la stessa direttiva comunitaria a sancire l'obbligo per gli Stati membri di assicurare *“che le informazioni sulle misure di sostegno siano messe a disposizione di tutti i soggetti interessati”*¹⁶. Al riguardo, recentemente il Comitato delle Regioni ha ribadito, con riferimento al tema dei cambiamenti climatici (fortemente connesso all'energie rinnovabili, basti pensare che la direttiva 2009/28/CE sopra richiamata rientra nel complesso di interventi comunitari denominato pacchetto clima-energia), la *“necessità di lanciare campagne attive di sensibilizzazione con il pieno sostegno degli enti regionali e locali che hanno un canale di comunicazione diretto con i cittadini”*¹⁷.

Il rispetto e l'applicazione del soprarichiamato principio di leale collaborazione tra livelli di governo, *“cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni”*¹⁸, esclude quindi una rigida distinzione tra le diverse sfere di competenze ed impone l'attuazione di forme di confronto e raccordo, con particolare impegno del legislatore ordinario, per la realizzazione sostanziale di tale principio. In dottrina, al riguardo, è stato autorevolmente affermato come presupposto imprescindibile per una corretta comprensione ed attuazione delle competenze in tema di energia sia il *“coinvolgimento delle Regioni nell'attuazione delle scelte nazionali (e comunitarie) del «governo dell'energia»”*¹⁹.

Giulio Spina

Publicato il 26 settembre 2009

¹⁵ Si veda, al riguardo, T. Franci, *“Stato e regioni: quale governance per le politiche di promozione delle fonti rinnovabili”*, Osservatorio Energia REF, Convegno QUALENERGIA - Solarexpo, Verona, 7 maggio 2009.

¹⁶ Direttiva 2009/28/CE, art. 14.

¹⁷ Risoluzione del Comitato delle Regioni sui cambiamenti climatici: il cammino verso Copenaghen, adottata il 18 giugno 2009.

¹⁸ Crf. C. Cost. n. 116/1994.

¹⁹ B. Caravita, *“Taking constitution seriously. Federalismo ed energia nel nuovo Titolo V della Costituzione”*, relazione al Workshop *“Il federalismo possibile nel settore dell'energia”*, Osservatorio sulla politica energetica Fondazione Einaudi, Roma, 19/02/2003, in www.federalismi.it, 4.

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI **2009**
INformazione