

**Natura giuridica delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili e "ispessimento" del parametro del giudizio di costituzionalità.**  
(Note a margine della sentenza n. 11 del 2014 della corte costituzionale)  
di Gaia Cozzolino

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 11 del 2014. – 3 La giurisprudenza costituzionale in materia di energie rinnovabili. – 4 La natura giuridica delle Linee Guida. – 5 Il valore di "norma interposta" ascritto alle Linee Guida. – 6 Conclusioni.

## **1. Premessa**

La sentenza della Corte costituzionale n. 11 del 2014 si pone all'interno di quell'ampio filone giurisprudenziale che si occupa di definire l'assetto del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni in tema di energie rinnovabili.

La decisione si segnala non soltanto perché contribuisce a delineare il quadro del riparto delle competenze legislative di Stato e Regioni in materia, ma anche perché fornisce una particolare lettura delle Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili adottate con d.m. 10 settembre 2010, le quali, in quanto strettamente integrative della legge statale di principio che ad esse rinvia (art. 12, comma 10, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387), assurgono al rango di parametro del giudizio di costituzionalità.

## **2. La sentenza della Corte costituzionale n. 11 del 2014**

Le questioni di legittimità sottoposte al vaglio della Consulta riguardavano numerose disposizioni introdotte dalla legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012)<sup>1</sup>, concernenti, tra l'altro, norme in materia di energie rinnovabili. Si tratta, segnatamente, degli artt. 35 e 37 della citata legge regionale, i quali hanno sostituito, rispettivamente, gli artt. 16 e 17 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia) relativi alla disciplina dei titoli abilitativi di diversi interventi e impianti energetici.

---

<sup>1</sup> Si trattava, in particolare, degli artt. 1, 2, 3, 17, 35 e 37 della legge Regione Toscana n. 69 del 2012. La Corte ha accolto le questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento agli artt. 17 e 37 (quest'ultimo nella parte in cui modifica l'art. 17, comma 2, lettere a), b) ed f), della legge della Regione Toscana n. 39 del 2005, mentre ha rigettato le questioni prospettate in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 37 (quest'ultimo nella parte in cui modifica l'art. 17, commi 3, lettera a), 5, lettere a), b) e c), e 11, della legge Regione Toscana n. 39 del 2005). È stata invece dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 35.

La Consulta ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 35, non avendo le argomentazioni svolte dal ricorrente raggiunto "quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale"<sup>2</sup>. La Corte ha invece accolto la questione di legittimità costituzionale prospettata con riferimento all'art. 37 della legge regionale n. 69 del 2012, nella parte in cui modifica l'art. 17, comma 2, lettere a), b) ed f), della legge n. 39 del 2005<sup>3</sup>.

Con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'art. 17, comma 2, lettere a) e b), la Corte ha ritenuto che la Regione Toscana, nell'applicare il procedimento "semplificato" della mera comunicazione ad interventi ulteriori rispetto a quelli individuati dall'art. 7 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (disciplinante i regimi di autorizzazione per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili), abbia violato il principio fondamentale della materia "energia" espresso dalla disciplina statale<sup>4</sup>.

La Corte ha inoltre accolto la questione di legittimità costituzionale prospettata con riferimento al citato art. 37 nella parte in cui modifica l'art. 17, comma 2, lettera f), della legge regionale n. 39 del 2005, inserendo "l'installazione di impianti di produzione energetica alimentati a biomassa fino a 0,5 megawatt termici" tra gli interventi che non necessitano di titolo abilitativo se realizzati secondo le condizioni stabilite dal piano ambientale ed energetico regionale e dai relativi provvedimenti attuativi.

Nel vagliare la questione, la Corte ha assunto le "Linee Guida" come parametro del giudizio di costituzionalità, trattandosi di disposizioni facenti corpo con l'atto legislativo statale che ad essi rinvia, ed il cui mancato rispetto comporta, oltre alla violazione della norma interposta, l'illegittimità costituzionale della norma censurata, vertendosi in tema di materia riconducibile alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni.

Sulla scorta di tale premessa la Corte ha osservato che le "Linee Guida", nell'individuare il diverso regime abilitativo degli impianti alimentati da biomasse, fanno riferimento tanto ad un limite di potenza espresso in kW elettrici, quanto ad un limite espresso in kW termici<sup>5</sup>. Pertanto, mentre la normativa statale stabilisce che gli impianti alimentati da biomassa che hanno una capacità di generazione massima fino a 3.000 kWt sono assoggettati alla procedura abilitativa semplificata, la disposizione regionale invece assoggetta gli impianti con capacità di produzione fino a 0,5 MWt (e cioè 500 kWt) ad un regime diverso rispetto a quello previsto dalle disposizioni statali, richiedendo per la loro realizzazione la semplice comunicazione (secondo quanto disposto dall'art. 17, commi 2, lettera f, e 10).

<sup>2</sup> Corte cost., sentenza n. 11/2014, § 4.

<sup>3</sup> Tale ultima disposizione, a seguito delle modifiche introdotte, individuava, ai commi 2, lett. a), b), ed f), 3, lett. a), 5, lett. a), b) e c), e 11, una serie di interventi concernenti l'installazione di impianti da fonti rinnovabili che producono energia elettrica e termica per i quali non occorre il titolo abilitativo.

<sup>4</sup> In particolare, l'art. 17, comma 2, lettere a) e b), legge Regione Toscana n. 39 del 2005 prevede che sono considerati attività libera, e "non necessitano di titolo abilitativo ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005", tra gli altri: a) l'installazione di pannelli solari termici di sviluppo uguale o inferiore a 20 metri quadrati; b) l'installazione di pannelli solari termici per applicazioni nel settore florovivaistico. Ad avviso della Corte, dato che detti impianti sono descritti unicamente con riferimento alle suddette caratteristiche, risultano diversi da quelli considerati dalla norma statale, potendo trattarsi di pannelli solari non collocati su edifici esistenti o che comunque non ne rispettino le dimensioni e le caratteristiche.

<sup>5</sup> In particolare, le Linee Guida al paragrafo 12.3, lettera a), assoggettano a comunicazione la realizzazione di impianti alimentati a biomasse purché "operanti in assetto cogenerativo" e "aventi una capacità di generazione massima inferiore a 50 kWe"; al paragrafo 12.4 le Linee Guida assoggettano a DIA (oggi a procedura abilitativa semplificata "PAS") gli impianti di generazione elettrica alimentati da biomasse i quali abbiano una capacità di generazione massima inferiore a 1.000 kWe ovvero a 3.000 kWt.

Ne consegue che la normativa regionale ha violato la disciplina statale in tema di titoli abilitativi, espressione di un principio fondamentale in materia di energia e, in particolare, l'art. 6, comma 11 del d.lgs. n. 28 del 2011, che consente alle Regioni di estendere il regime semplificato della comunicazione soltanto agli impianti con potenza nominale fino a 50 kW<sup>6</sup>.

### 3. La giurisprudenza costituzionale in materia di energie rinnovabili

Come noto, per circoscrivere la portata definitoria della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" di cui all'art. 117, comma 3, Cost. la Corte costituzionale si è espressamente richiamata alla legislazione statale in tema di energia.

In generale, la Consulta ha chiarito che la materia energia corrisponde alla nozione di "settore energetico" di cui alla legge 23 agosto 2004, n. 239, così come alla nozione di "politica energetica nazionale" di cui all'art. 29 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, esplicitamente comprensiva di qualunque fonte di energia<sup>7</sup>. I principi fondamentali in materia energetica cui le Regioni, anche a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>8</sup>, devono attenersi sono stati principalmente rinvenuti dalla Corte nel d.l. n. 239 del 2003<sup>9</sup>, nella legge n. 239 del 2004<sup>10</sup>, nel d.lgs. n. 387 del 2003<sup>11</sup> e nel d.lgs. n. 28 del 2011<sup>12</sup>.

In particolare, ad avviso del Giudice delle leggi, la disciplina di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 - *che "costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili"*<sup>13</sup> - attribuisce allo Stato il compito di dettare i principi fondamentali, individuando nel livello regionale la dimensione idonea alla razionalizzazione e all'accelerazione delle procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Il citato art. 12 - a sua volta - dispone che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle province delegate dalla Regione (comma 3) e che in Conferenza Unificata, su proposta del Ministro

<sup>6</sup> Segnatamente, l'art. 6, comma 11, d.lgs. n. 28 del 2011 stabilisce che la comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, di cui ai paragrafi 11 e 12 delle Linee Guida, continua ad applicarsi, alle stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti. Le Regioni e le Province autonome possono tuttavia estendere il regime della predetta comunicazione ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche.

<sup>7</sup> Corte cost., sentenze nn. 383/2005, § 13; 339/2009, § 3; 278/2010, § 12.

<sup>8</sup> Corte cost., sentenze nn. 8/2004, § 3; 383/2005, § 14; 1/2008, § 4.2.4; 168/2010, § 4.1; 165/2011, § 4; 275/2011, § 3.2; 224/2012 § 4.2; 275/2012, § 4.2; 64/2014, § 6.1. Con particolare riguardo alle Regioni ad autonomia speciale, la Corte, pur rimarcando che non sono ammissibili nei confronti delle stesse vincoli puntuali e concreti, ha rilevato che "*la competenza primaria in materia di tutela del paesaggio rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le linee guida nella loro interezza, ma non esonera le medesime dall'osservanza delle disposizioni a carattere generale*" (cfr. sentenze nn. 168/2010, § 4.2; 224/2012 § 4.5.).

<sup>9</sup> Corte cost., sentenze nn. 383/2005, § 12; 298/2013, § 9.3.

<sup>10</sup> Corte cost., sentenze nn. 383/2005, § 12; 246/2006, § 4.4; 248/2006, § 5.1; 339/2009, § 3; 119/2010, § 2.2; 117/2013, § 2.2; 182/2013, § 2.1; 298/2013, § 14.2.1; 119/2014, § 3.1.

<sup>11</sup> Corte cost., sentenze nn. 364/2006, § 3; 166/2009, § 6; 282/2009, § 3; 119/2010, § 3.2; 124/2010, § 2.2; 168/2010, § 4.2; 194/2010, § 3; 313/2010, § 3.2; 332/2010, § 6; 344/2010, § 2.2; 366/2010, § 2.2; 44/2011, § 5.2; 67/2011, § 6.1; 107/2011, § 2.1; 192/2011, § 2.3; 275/2011, § 3.2; 308/2011, § 3.1; 310/2011, § 8.1; 224/2012, § 4.2; 298/2013, § 8.4; 307/2013, § 2.2.1; 11/2014, § 6.1; 13/2014, § 3.1; 166/2014, § 2.

<sup>12</sup> Corte cost., sentenze nn. 99/2012, § 3.1; 275/2012, § 4.2; 298/2013, § 4.2; 307/2013, § 2.2.1; 11/2014, § 5.2.

<sup>13</sup> Corte cost., sentenza n. 224/2012, § 4.2.

delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le Linee Guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3 (comma 10).

L'adozione delle Linee Guida<sup>14</sup> è tuttavia avvenuta con circa sette anni di ritardo dalla scadenza inizialmente prevista dal Legislatore. Nelle *more* dell'approvazione della regolamentazione a livello nazionale le Regioni hanno legiferato in modo autonomo, adottando leggi e atti di indirizzo che hanno dato origine a quadri normativi dissimili, con particolare riferimento alle condizioni necessarie per operare nel settore. Ciò si è tradotto nell'introduzione di ostacoli diretti e indiretti all'accesso al mercato, nonché di ingiustificate distorsioni della concorrenza tra operatori localizzati in diverse aree del territorio nazionale<sup>15</sup>.

Nella fase precedente alla emanazione delle Linee Guida la Corte ha fondato la declaratoria di illegittimità costituzionale delle discipline regionali proprio sulla mancata adozione delle medesime, costituendo queste condizione necessaria ed essenziale per la legittima elaborazione di criteri in tema di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili<sup>16</sup>.

Sulla scorta di tale premessa la Corte è giunta a dichiarare l'illegittimità delle discipline con cui le Regioni hanno introdotto deroghe e/o adempimenti aggiuntivi rispetto alla procedura di autorizzazione per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui all'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003<sup>17</sup>. Ad avviso della Corte, detta procedura deve qualificarsi quale principio fondamentale in quanto *"risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo"*<sup>18</sup>. Conseguentemente, il potere delle Regioni di adeguare detta procedura alle proprie esigenze può essere esercitato solo in base alle Linee Guida.

Analogamente, il Giudice delle leggi ha affermato che l'individuazione da parte del legislatore regionale di aree territoriali interdette all'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili viola il principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387 del

<sup>14</sup> Sui contenuti delle Linee Guida si vedano L. BITTO, *Le aree "non idonee" all'installazione di impianti a fonti rinnovabili sono aree vietate?*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 343 ss.; C. VIVANI, *I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 775 ss.; M. SANTINI, *Le energie rinnovabili tra qualità dell'ambiente e vincoli territoriali: le linee guida della Conferenza Unificata*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 283 ss.; A. QUARANTA, *Le linee guida sulle energie "rinnovabili" e la mancanza di una programmazione energetica (parte prima)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, 47 ss.; ID., *Le linee guida sulle energie "rinnovabili" e la mancanza di una programmazione energetica (parte seconda)*, *ivi*, 2011, 2, 141 ss.; L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni*, Milano, 2011, 14 ss..

<sup>15</sup> Sul punto si veda la Segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato prot. n. As680, "Regolamentazione in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e disciplina della costruzione ed esercizio dei relativi impianti", pubblicata sul Bollettino n. 15/2010 del 3 maggio 2010.

<sup>16</sup> Sul contenzioso costituzionale precedente alla emanazione delle Linee Guida ministeriali v. F. DI DIO, *Il "paradosso fotovoltaico" dopo la Consulta: criteri di bilanciamento tra impatto paesaggistico ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 774 ss.; J. RECLA, *Confermata la competenza statale in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili* in *Urbanistica e appalti*, 2010, 1035 ss.; S. FIENGA, *Energia da fonti rinnovabili e procedure autorizzatorie (nota a Corte cost. n. 119/2010)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 645 ss.; L. NANNIPIERI, *Regioni ed energia rinnovabile: sono (ancora una volta) dichiarate incostituzionali norme regionali che pongono limitazione alla localizzazione di impianti da fonti rinnovabili, dettate in assenza di linee guida statali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 0/2010; F. DI DIO, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedure regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 926 ss..

<sup>17</sup> Corte cost., sentenze nn. 364/2006, § 3; 282/2009, § 6.1; 124/2010, § 2.2; 168/2010, § 5; 194/2010, § 3; 344/2010, § 2.2; 192/2011, § 2.3; 99/2012, § 3.1; 307/2013, § 6.1. Nella sentenza n. 119/2014, § 3.2 la Corte ha ravvisato la lesione della legge n. 239 del 2004 da parte di una legge regionale che aveva subordinato la localizzazione delle centrali di compressione a gas alla realizzazione di un previo studio particolareggiato della risposta sismica locale.

<sup>18</sup> Corte cost., sentenze nn. 364/2006, § 3.

2003 che prevede l'intervento della legislazione regionale soltanto in attuazione delle Linee Guida nazionali. La mancata approvazione delle Linee Guida, alla data di entrata in vigore delle leggi regionali censurate, non rileva ad avviso della Corte avendo le Regioni "*ignorato l'esigenza di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito*", violando conseguentemente il principio di leale collaborazione<sup>19</sup>.

In tal senso la Corte ha rilevato che l'art. 12, comma 5, il quale prevede l'applicazione della denuncia di inizio attività ex artt. 22 e 23 d.P.R. n. 380 del 2011 in luogo dell'autorizzazione unica per gli impianti aventi una capacità di generazione inferiore alle soglie individuate nella tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, è espressione della legislazione di principio statale in materia di energia. Conseguentemente, l'individuazione di soglie diverse di potenza rispetto a quelle indicate dalla tabella è da ritenersi ammissibile solo a seguito di un procedimento che coinvolga lo Stato e le Regioni in applicazione del principio di leale collaborazione<sup>20</sup>. Quanto al bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali, la Corte ha sottolineato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nell'attribuire alla Conferenza Unificata il compito di approvare le Linee Guida in materia, assicura quella "preventiva ponderazione concertata" necessaria in tale ambito in ossequio al principio di leale collaborazione.

Nella fase successiva alla emanazione delle Linee Guida con d.m. 10 settembre 2010, confermando sostanzialmente la precedente impostazione, la Corte ha ritenuto le stesse vincolanti nei confronti delle Regioni, in quanto integrative delle previsioni di cui all'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Corte cost., sentenze nn. 166/2009, § 6; 282/2009, § 4.1; 382/2009, § 8.5; 119/2010, § 3.2; 168/2010, § 4.2; 344/2010, § 2.1; 44/2011, § 5.2; 67/2011, § 6.1; 192/2011, § 2.2; 166/2014, § 2. Un'altra questione oggetto delle pronunce della Consulta ha riguardato la possibilità per le Regioni di imporre misure di compensazione come corrispettivo per il rilascio o la modifica dell'autorizzazione per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. La legge statale (artt. 1, comma 5, legge n. 239 del 2004 e 12, comma 6, d.lgs. n. 387 del 2003) vieta tassativamente l'imposizione di un corrispettivo come condizione per il rilascio di titoli abilitativi per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili, costituendo la realizzazione di tali impianti una libera attività d'impresa soggetta alla sola autorizzazione amministrativa della Regione. Ad avviso della Corte vanno invece ammessi gli accordi aventi ad oggetto misure di compensazione e riequilibrio ambientale. Le Linee Guida hanno sostanzialmente recepito quanto rilevato dalla Consulta in materia di misure di compensazione. In particolare nell'allegato 2 viene affermato espressamente che l'autorizzazione non può prevedere né essere subordinata a misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province, mentre si riconosce che l'autorizzazione unica possa prevedere l'individuazione di misure compensative, a carattere non meramente patrimoniale, a favore degli stessi Comuni e da orientare su interventi di miglioramento ambientale nel rispetto criteri predeterminati.

<sup>20</sup> Corte cost., sentenze nn. 119/2010, § 3.2; 124/2010, § 6.2; 194/2010, § 3; 313/2010, § 3.2; 366/2010, § 2.2; 107/2011, § 2.1. Il legislatore statale è poi intervenuto con l'art. 1 *quater* d.l. n. 105 del 2010 a fare salvi gli effetti relativi alle procedure di D.I.A., avviate in conformità a disposizioni regionali recanti soglie superiori a quelle di cui alla tabella A del d.lgs. n. 387 del 2003, solo per gli impianti entrati in esercizio entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge.

<sup>21</sup> Corte cost., sentenze nn. 275/2012, § 5; 307/2013, § 2.2.1; 11/2014, § 6.1; 13/2014, § 3.1.

#### 4. La natura giuridica delle Linee Guida

Con riferimento alla natura giuridica delle Linee Guida<sup>22</sup>, la Corte nella sentenza n. 275 del 2011 ha ravvisato quegli indici sostanziali che la costante giurisprudenza costituzionale assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti.

È noto, infatti, che a partire dal 2010 la Corte ha “perfezionato” il proprio giudizio di qualificazione delle fonti regolamentari<sup>23</sup>. In particolare, in presenza di atti di dubbia natura regolamentare in quanto adottati sulla base di un procedimento differente rispetto a quello delineato dall'art. 17, comma 4, legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>24</sup>, la Corte si è richiamata a criteri di carattere “sostanziale”, ossia al contenuto degli atti medesimi, riconoscendo agli stessi natura regolamentare se volti a dettare norme intese a disciplinare, in via generale e astratta, la fattispecie individuata dalla fonte primaria<sup>25</sup>: più precisamente, ha rilevato che “non possono essere requisiti di carattere formale, quali il *nomen iuris* e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall'ordinamento, a determinare di per sé l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare, giacché, in tal caso, sarebbe agevole eludere la suddivisione costituzionale delle competenze, introducendo nel tessuto ordinamentale norme secondarie, surrettiziamente rivestite di altra forma, laddove ciò non sarebbe consentito”<sup>26</sup>.

La Corte, pertanto, nella sentenza n. 275 del 2011 ha ascritto alle Linee Guida natura di fonte regolamentare, riconoscendo espressamente che “Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione”<sup>27</sup>.

Diversamente, nella pronuncia n. 278 del 2010 aveva riconosciuto valore non regolamentare alla potestà affidata dalla legge 9 aprile 2009, n. 99 al CIPE in materia di energia nucleare (art. 26, comma 1) circa la definizione delle “tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale”. In quella circostanza la Corte aveva infatti ritenuto che la potestà affidata al CIPE non si concretizzasse nella produzione di norme generali ed astratte, conformi alla previsione normativa, ma fosse invece espressiva di una scelta di carattere essenzialmente tecnico, con cui l'amministrazione persegue la cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge, individuando le tipologie di impianti idonee, in concreto ed *uno actu*, la cui sfera di efficacia si esaurisce e si consuma entro i limiti, obiettivi e temporali, della scelta

<sup>22</sup> Sottolinea l'incerta natura delle Linee Guida, G. DE VERGOTTINI, *Il governo delle energie rinnovabili tra stato e regioni*, in *Regole e mercato delle energie rinnovabili*, a cura di G. Napolitano e A. Zoppini, Bologna, il Mulino, 2013, 23 ss.; G. NAPOLITANO, *Energie rinnovabili: un problema di «governance»*, *ivi*, 284.

<sup>23</sup> E. ALBANESI, *La Corte consolida la propria giurisprudenza sul percorso interpretativo da seguire in un giudizio costituzionale avente ad oggetto un atto d'incerta natura regolamentare*, in *Giur. It.*, 2012, 8-9, 1756 ss..

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost., sentenze nn. 274/2010, § 4.2; 278/2010, § 16; 275/2011, § 4.

<sup>25</sup> Sui decreti del governo di natura non regolamentare si vedano A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo « natura non regolamentare » che producono effetti normativi*, in *Giur. Cost.*, 2008, 5075 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Giur. Cost.*, 2011, 999 ss.; C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Diritto pubblico*, 2010, 365 ss.; N. DURANTE, *La non idoneità delle aree e dei siti all'installazione di impianti di produzione di energia alternativa*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 227 ss.. Con particolare riferimento al fenomeno della c.d. “truffa delle etichette”, ossia alla fuga dal regolamento attuata dal legislatore statale che, pur di non attivare la competenza regolamentare regionale, demanda l'attuazione delle proprie leggi ad atti statali formalmente non regolamentari v. F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Un “non regolamento” statale nelle competenze concorrenti*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 356.

<sup>26</sup> Corte cost., sentenza n. 278/2010, § 16.

<sup>27</sup> Corte cost. sentenza n. 275/2011, § 4.

stessa<sup>28</sup>. In quel caso si era pertanto in presenza dell'esercizio di una funzione amministrativa, rispetto al quale non era conferente l'art. 117, comma 6, Cost.: in buona sostanza, il carattere tecnico e l'assenza di requisiti sostanziali di generalità ed astrattezza hanno portato la Corte a ritenere che la potestà conferita dal legislatore statale al CIPE non avesse natura regolamentare.

Nel caso delle Linee Guida la Corte, sulla base della stessa lettura sostanzialistica, giunge invece ad ascrivere valore regolamentare alle stesse, superando il carattere tecnico che indubbiamente le connota, ravvisandovi i caratteri distintivi della generalità ed astrattezza, anche se nella sentenza in commento la "tecnicità" delle Linee Guida viene valorizzata per far assurgere le stesse al rango di parametro del giudizio di costituzionalità<sup>29</sup> unitamente alla norma-principio statale espressa dall'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003.

Tutto ciò a prescindere da ogni considerazione circa un eventuale contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost. che riserva alle Regioni la potestà regolamentare nella materia "energia", di competenza concorrente. L'affermata natura regolamentare delle Linee Guida - atto di normazione secondaria "statale", ancorché adottato in sede di Conferenza Unificata - mal si concilia con la riserva di competenza regolamentare alle Regioni nelle materia di potestà concorrente.

Per escludere la violazione dell'art. 117, comma 6, Cost. appare invero necessario ricondurre l'adozione delle Linee Guida al meccanismo della cd. chiamata in sussidiarietà, secondo lo schema delineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003<sup>30</sup>, che consente allo Stato di esercitare funzioni amministrative<sup>31</sup> in materia di competenza regionale per rispondere a superiori esigenze di unitarietà, a patto che sia garantito il rispetto del principio di leale collaborazione mediante adeguate forme (di solito, intese): nel caso di specie tale principio risulterebbe comunque assicurato, costituendo le Linee Guida "un vero e proprio atto "congiuntamente elaborato" - dunque sin dalla sua fase genetica - tra tutti i diversi livelli di governo coinvolti (Stato, Regioni ed enti locali)"<sup>32</sup>.

Va tuttavia evidenziato che parte della dottrina ha ritenuto che gli strumenti cooperativi utilizzati nel caso delle Linee Guida - redatte dagli organi statali per poi essere rimesse all'approvazione della Conferenza Unificata - non sono in grado di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione<sup>33</sup>. In particolare, si è evidenziato che, da un lato, la Conferenza non può ritenersi sede sufficiente all'instaurazione dei meccanismi cooperativi per l'assenza di

<sup>28</sup> Sul punto v. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali*, cit., 407 ss.

<sup>29</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 11/2014, § 6.1, ove si legge, con riferimento agli atti di normazione secondaria come le Linee Guida, che "Se è ovvio che essi, qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia".

<sup>30</sup> M. SANTINI, *Le energie rinnovabili*, cit., 283 ss..

<sup>31</sup> In questo caso di natura regolamentare, cfr. M. SANTINI, *Le energie rinnovabili*, cit., 283 ss..

<sup>32</sup> M. SANTINI, *Le energie rinnovabili*, cit., 283 ss., il quale evidenzia altresì che l'art. 12 d.lgs. 387 del 2003, parlando di Linee Guida approvate "in Conferenza" anche se su proposta ministeriale, pare configurare una fonte nuova ed atipica.

<sup>33</sup> Un'interpretazione critica circa l'effettivo rispetto del principio di leale collaborazione nel procedimento utilizzato per l'approvazione da parte della Conferenza Unificata del decreto ministeriale contenente le "Linee Guida" si trova in R. MORELLI, *Fonti energetiche rinnovabili e poteri delle Regioni. Considerazioni alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle linee guida statali*, disponibile on line all'indirizzo [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it). In tal senso v. anche M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 637 ss., la quale evidenzia che l'approvazione delle Linee guida in sede di Conferenza Unificata risponde più che altro ad un'attrazione al centro che si concretizza nella redazione delle stesse da parte dagli organi statali. Più in generale, P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 553, ritiene che l'esperienza del sistema delle Conferenze non possa essere letta come una soluzione soddisfacente, essendo caratterizzata da "margini di contraddittorietà e ambiguità non secondari".

strumenti di raccordo con i poteri del legislatore regionale e, dall'altro, che lo strumento dell'intesa dovrebbe precedere l'intervento legislativo statale e rilevare preliminarmente su questo piano e non solo sulla fase amministrativa-attuativa<sup>34</sup>.

## 5. Il valore di "norma interposta" ascrivito alle Linee Guida

L'aspetto forse più rilevante della pronuncia in commento riguarda l'esplicita qualificazione delle Linee Guida come "norma interposta", la cui violazione determina un'indiretta lesione della legge statale di principio segnando, conseguentemente, il contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. che individua il riparto della potestà legislativa di Stato e Regioni nelle materie cd. "concorrenti"<sup>35</sup>.

In particolare, ad avviso della Corte le citate Linee Guida, quale atto di normazione secondaria, rappresentano, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa statale (*id est* l'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003), costituendo "un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale, mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo"<sup>36</sup>.

La Corte ha pertanto espressamente riconosciuto che la violazione da parte della legge regionale delle Linee Guida viene a determinare un'indiretta violazione delle dettato costituzionale, determinandosi detta lesione in forza non di un unico passaggio - la violazione della norma interposta come sarebbe accaduto in caso di diretta violazione della disposizione "di principio" statale - ma di un duplice passaggio, costituito in prima battuta dalla fonte regolamentare (le Linee Guida) ed in seconda battuta dalla legge cornice statale; con la conseguenza che per arrivare alla violazione del riparto di competenze delineato dalla Carta costituzionale non sarà più necessaria la

<sup>34</sup> R. MORELLI, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit.. Sulle diverse forme di declinazione del principio di leale collaborazione si vedano A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, 3908 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale e la cooperazione tra Stato e Regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 662 ss..

<sup>35</sup> A tale conclusione, sia pur in termini diversi, era già pervenuta la Corte nella pronuncia n. 307/2011, § 2.2.1 ove la natura di principio fondamentale delle Linee Guida era stata desunta dalla ««ponderazione concertata» imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali». Nella sentenza n. 275/2012, § 5, la Consulta ha ritenuto che la vincolatività delle Linee Guida nei confronti delle Regioni discende dal fatto che esse costituiscono "necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003". Tuttavia, solo nella pronuncia in commento la Corte ha formalmente elevato le Linee Guida a parametro del giudizio di costituzionalità.

Va inoltre evidenziato che in dottrina già all'indomani della emanazione delle Linee Guida era stato evidenziato il valore di norma interposta delle stesse (N. DURANTE, *Il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: complessità e spunti di riflessione, alla luce delle recenti linee guida nazionali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, vol. II, parte III, 73 ss.; ID., *La non idoneità ..*, cit., 227 ss.). In particolare, l'Autore aveva rilevato che l'articolo 5 del d. lgs. n. 28 del 2011 ha operato un fenomeno di recepimento delle stesse Linee Guida nel corpo legislativo, mediante un meccanismo di espresso rinvio "mobile". In tal modo, si sarebbe determinata una vera e propria elevazione delle Linee Guida al rango di principi fondamentali della materia, esplicitata nella deliberazione del Consiglio dei Ministri 28 luglio 2011 che ha promosso ricorso di legittimità in via principale nei confronti dell'articolo 1 della legge Regione Campania 1° luglio 2011 n. 11, sostenendo la violazione del decreto ministeriale 10 settembre 2010, recante le Linee Guida, "recepito dal d. lgs. n. 28/2010, che ha il valore di norme di principio".

<sup>36</sup> Corte cost., sentenza n. 11/2014, § 6.1.

lesione dei principi "fondamentali" riservati alla legislazione dello Stato, ma basterà la violazione di quelle disposizioni di dettaglio, aventi peraltro contenuti non necessariamente di carattere giuridico, che di quei principi costituiscono attuazione.

In questo senso la Corte giunge ad individuare in una fonte di rango secondario un parametro del giudizio di legittimità costituzionale, con la conseguenza di pervenire alla declaratoria di incostituzionalità di una fonte primaria per contrasto con una fonte di rango inferiore, sia pur attuativa di una norma statale di principio<sup>37</sup>. Invero, circa la possibilità di individuare dei caratteri comuni con riferimento alle fonti produttive di "norme interposte"<sup>38</sup>, la dottrina ha evidenziato che diverso può essere il rango delle stesse<sup>39</sup>, giungendo ad individuare talune fonti di rango costituzionale<sup>40</sup> e tal altre di rango ordinario<sup>41</sup>. Attesa l'impossibilità di individuare un unico rango delle fonti produttive di norme interposte, è stato indicato come unico carattere comune "la parametricità o, in altri termini, il valore costituzionale "derivato" inteso nel senso più ristretto di "trattamento" ai fini del giudizio di costituzionalità"<sup>42</sup>.

Da tale analisi emerge dunque che il rango delle fonti da cui originano le norme interposte è stato tradizionalmente individuato nel "grado" costituzionale o "primario"<sup>43</sup>, ma non anche nel

<sup>37</sup> G. DE VERGOTTINI, *Il governo delle energie rinnovabili*, cit., 23 ss., aveva già rilevato che le Linee Guida, attese la loro incerta natura giuridica, non sono in grado di fornire la cornice per l'esercizio concorrente della competenza regionale a livello legislativo.

<sup>38</sup> Sulle "norme interposte", cfr. C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della "manifesta infondatezza"*, 1957, in *Riv. it. sc. giur.*, 1955-56, 230 ss.; P. GIOCOLI NACCI, *Norme interposte e giudizio di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 1982, 1875 ss.; M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» del giudizio di legittimità costituzionale*, *ivi*, 1984, 1849; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, II, 2, 357 ss.; G. ZAGREBELSKY, voce *Processo costituzionale*, in *Enc. Dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 549 ss.; M. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992; V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, sub art. 134, Padova, 1990, 780 ss.; G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994, 137 ss.; M. D'AMICO, F. BIONDI, *Art. 134, 1° alinea*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 2573 ss.; S. M. CICCONE, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in *Giur. cost.*, 2008, 565 ss.; ID., *Tipologia, funzione, grado e forza delle norme interposte*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2011.

<sup>39</sup> M. SICLARI, *Le "norme interposte"*, cit., 141 ss.; S. M. CICCONE, *Creazione indiretta del diritto*, cit., 565 ss., il quale rileva che le fonti che contengono norme qualificabili come interposte non si distinguono dalle altre fonti previste dall'ordinamento giuridico né in termini di gerarchia né in termini di competenza: la loro caratteristica risiede nel fatto di essere composte da norme che assolvono la funzione di parametro del giudizio di legittimità costituzionale. L'Autore evidenzia altresì che la dottrina che si è occupata delle norme interposte non si è posta in modo esplicito il problema del loro grado gerarchico, quasi a voler presupporre l'inesistenza di un grado gerarchico diverso da quello proprio della fonte-legge che le contiene.

<sup>40</sup> M. SICLARI, *Le "norme interposte"*, cit., 142 individua nelle disposizioni del Concordato di cui all'art. 7, comma 2, Cost. e nella legge di esecuzione del Trattato CEE le norme interposte di rango costituzionale.

<sup>41</sup> M. SICLARI, *Le "norme interposte"*, cit., 142 individua nelle leggi di delegazione e nelle leggi cornice esempi di norme interposte di rango primario. La Corte costituzionale ha individuato le "norme interposte" nelle disposizioni contenute nella legge delega, ex art. 76 Cost. (Corte cost., sentenza n. 3/1957), nei principi contenuti nelle leggi "cornice" statali nelle materie di potestà legislativa ex art. 117, comma 3, Cost.. Ancora, la Corte ha ritenuto che la lesione di norme internazionali generalmente riconosciute o di trattati che regolano la condizione giuridica dello straniero determinano, rispettivamente, la violazione dell'art. 10, comma 1, Cost. (cfr. Cost. Corte cost., sentenza n. 67/1961) e dell'art. 10, comma 2, Cost. (Corte cost., sentenza n. 120/1967). Da ultimo, la Corte ha individuato come "interposte" le norme della CEDU (Corte cost., sentenze nn. 348 e 349/2007) la cui violazione determina il contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost..

<sup>42</sup> M. SICLARI, *Le "norme interposte"*, cit., 142; S. M. CICCONE, *Tipologia, funzione, grado*, cit., 3.

<sup>43</sup> R. CALVANO, *La Corte costituzionale e la CEDU nella sentenza n. 348/2007: Orgoglio e pregiudizio?*, in *Giur. It.*, 2008, 573 ss., evidenzia che la particolarità della teoria delle norme interposte risiede "nel dato per cui esse, pur se di pari grado gerarchico rispetto alla norme censurate nel giudizio di costituzionalità, per la particolare condizione nella quale la Costituzione le pone, sono utilizzate come parametro nel sindacato svolto dal giudice costituzionale".

livello "secondario"<sup>44</sup>. Tale esclusione trova la propria ragion d'essere non solo nel fatto, più evidente, che la norma sulla quale la Corte è chiamata a sindacare la costituzionalità deve avere, ai sensi dell'art. 134 Cost., "valore di legge" - e quindi superiore rispetto a un parametro di livello secondario -, ma anche nel fatto che una disposizione per potere assumere il valore di norma interposta deve essere idonea "a sottostare al giudizio di legittimità costituzionale"<sup>45</sup>, idoneità che agli atti di normazione secondaria difetta ai sensi del citato art. 134<sup>46</sup>. Del resto, le "norme interposte" si definiscono tali proprio perché si collocano fra la legge ordinaria e la Costituzione, determinando un'indiretta violazione di quest'ultima<sup>47</sup>.

Del resto la stessa Corte costituzionale nella nota pronuncia n. 348 del 2007 a proposito delle norme della CEDU (qualificabili come norme interposte di grado legislativo aventi la funzione di parametro in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.<sup>48</sup>) ha espressamente rilevato come l'"esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta"<sup>49</sup>.

Nella pronuncia in commento la Corte se per un verso ha ammesso espressamente che gli atti di normazione secondaria, "qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta", per altro verso ha sancito che "altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia". Tale considerazione, tuttavia, non vale ad elidere il problema circa la non assoggettabilità delle fonti di rango secondario al giudizio di costituzionalità, individuato dalla dottrina come elemento caratterizzante *tutte* le norme interposte<sup>50</sup>.

Va peraltro ravvisato che la conclusione cui la Corte è pervenuta ha come effetto principale quello della ulteriore compressione delle competenze regionali in materia di energia, essendosi lo spazio di intervento delle Regioni ulteriormente ristretto a seguito del riconoscimento delle Linee Guida come norme interposte - in quanto attuative di principi fondamentali espressi dalla legislazione statale. Né a tale conclusione sembra possa obiettarsi il fatto che le Linee Guida siano state approvate, a norma dell'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387 del 2003 in sede di Conferenza Unificata e quindi nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>51</sup>, in quanto, come si è già evidenziato, la Conferenza non appare rappresentare sede sicuramente efficace all'instaurazione dei meccanismi cooperativi<sup>52</sup>.

<sup>44</sup> Non esclude tale possibilità P. GIOCOLI NACCI, *Norme interposte*, cit., 1875.

<sup>45</sup> M. SICLARI, *Le "norme interposte"*, cit., 142.

<sup>46</sup> Sulla limitazione del controllo di costituzionalità alle sole fonti primarie v. G. ZAGREBELSKY, voce *Processo costituzionale*, cit., 523 ss..

<sup>47</sup> C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale*, cit., 230; G. ZAGREBELSKY, voce *Processo costituzionale*, cit., 548; M. D'AMICO, F. BIONDI, *Art. 134, 1° alinea*, cit., 2573 ss..

<sup>48</sup> Sul punto v. S. M. CICONETTI, *Creazione indiretta del diritto*, cit., 565 ss.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale*, cit., 573 ss..

<sup>49</sup> Corte cost., sentenza n. 348/2007, § 4.7.

<sup>50</sup> M. SICLARI, *Le "norme interposte"*, cit., 142.

<sup>51</sup> Corte cost., sentenza n. 308/2011, § 3.3.

<sup>52</sup> R. MORELLI, *Fonti energetiche rinnovabili*, cit.. In senso analogo M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti*, cit., 637 ss. Sulle diverse forme di declinazione del principio di leale collaborazione si vedano A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, 3908 ss.; A. MORRONE, *La*

L'effettiva giustificazione all'elevazione delle Linee Guida a "norma interposta" del giudizio di costituzionalità potrebbe invece risiedere nell'interferenza tra la materia di competenza esclusiva "ambiente" e quella concorrente dell'"energia", il cui bilanciamento "impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione"<sup>53</sup>. Il riconoscimento delle Linee Guida come norme interposte potrebbe passare dunque attraverso quelle competenze, di attribuzione esclusiva statale, che si collegano "trasversalmente" alla materia energia, ed in particolare la materia "ambiente"<sup>54</sup>. Il richiamo a quest'ultima consentirebbe alla Corte di giustificare un intervento statale che si traduce nell'adozione di atti di normazione secondaria come le Linee Guida cui i Legislatori regionali devono conformarsi, diversamente giustificabile invece ove l'adozione delle Linee Guida venisse ricondotta alla materia concorrente "energia"<sup>55</sup>, come è accaduto nel caso della sentenza in esame<sup>56</sup>.

Ciò il linea con il pensiero della dottrina circa la "rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio" per affermare il potere esclusivo dello Stato di fissare standard uniformi di tutela di detto bene sul territorio nazionale<sup>57</sup>.

## 6. Conclusioni

La Corte è giunta dunque a riconoscere alle Linee Guida carattere di "norme interposte" facenti un "corpo unico" con la disciplina statale di principio cui le Regioni, in virtù di quanto stabilito dall'art. 117, comma 3, Cost., devono attenersi per non incorrere nella declaratoria di incostituzionalità, confermando così quella tendenza — riduttiva per l'autonomia regionale — tesa ad "attrarre nella dimensione dei principi anche le norme strumentali e dettagliate, perché coesenziali a quelle di principio"<sup>58</sup>.

Ancora una volta la via percorsa dalla Corte è stata dunque quella dell'allargamento della sfera di competenza dello Stato avendo riconosciuto ad una norma regolamentare attuativa il valore "sostanziale" di principio fondamentale, la cui violazione innesca un meccanismo, per così dire, ad "effetto domino" che conduce, inesorabilmente, alla declaratoria di incostituzionalità della legge regionale adottata in violazione dei parametri tecnici individuati nella fonte regolamentare.

---

*Corte costituzionale e la cooperazione tra Stato e Regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 662 ss. Sul sistema italiano delle conferenze si veda R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, 233 ss..

<sup>53</sup> Corte cost., sentenza n. 275/2011, § 3.2.

<sup>54</sup> Oltre all' "ambiente", le materie che interessano "trasversalmente" il settore energetico sono "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", A. COLAVECCHIO, voce *Energia elettrica*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Aggiornamento\*\*, Torino, 2005, 233 ss.. Sulle "interferenze competenziali" che hanno riguardato la materia "energia" si veda inoltre M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti*, cit., 637 ss.

<sup>55</sup> Cfr. M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti*, cit., 637 ss..

<sup>56</sup> Corte cost., sentenza n. 11/2014, § 5.2, ove la Corte ha espressamente riconosciuto che il d.lgs. n. 28 del 2011, che richiama all'art. 6, commi 1 e 11, le Linee Guida "è espressione della competenza statale in materia di energia".

<sup>57</sup> V. ACQUAFREDDA, *Impianti fotovoltaici in Puglia. Gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale 31 marzo 2010 n. 119*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), il quale ha mosso tale rilievo verso la sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 2010, citato poi da F. DIDIO, *Il "paradosso fotovoltaico"*, cit., 774 ss..

<sup>58</sup> F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2011, 339.

La questione, già da tempo evidenziata nella materia "energia", circa l'identificazione dei "principi fondamentali" attribuiti allo Stato e la disciplina di dettaglio spettante alle Regioni<sup>59</sup> è stata dunque risolta dalla Corte nel senso di assegnare espressamente allo Stato il compito di definire i principi e di disciplinare gli stessi nel dettaglio<sup>60</sup>, con l'effetto di uno sbilanciamento in favore della normativa statale e derivante riduzione del potere delle Regioni di introdurre una disciplina di carattere sostanziale nella materia "energia"<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Mette in evidenza "l'assurda regionalizzazione", tra l'altro, della materia "energia", con conseguente aggravamento della sovrapposizione di competenze legislative statali e regionali A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2 ottobre 2012, 9 ss.. Sull'incoerenza della previsione costituzionale che attribuisce alla legislazione concorrente la disciplina del settore, anche quando gli interventi riguardano impianti, infrastrutture e obiettivi nazionali v. G. NAPOLITANO, *Energie rinnovabili*, cit., 283.

<sup>60</sup> Sull'ampliamento della potestà legislativa statale in materia di energia attuato dalla Corte costituzionale v. S. SILVERIO, *Sull'incerto rapporto tra Stato e Regioni nel governo dell'energia*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 3 giugno 2014; M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti*, cit., 637 ss..

<sup>61</sup> M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti*, cit., 637 ss..