

Alessandro Lauro

---

***NOT IN MY BACK YARD: LA  
“SENSIBILITÀ ECOLOGICA”  
DELLE LEGGI REGIONALI NELLA  
GABBIA DELLE COMPETENZE***

---

Estratto



**Lefebvre Giuffrè**

SENTENZA (15 luglio 2025) 28 luglio 2025 n. 134 — *Pres.* Amoroso — *Red.* Antonini — C.M., Comune di Laino Borgo, Regione Calabria — *Pres. Cons.* ministri.

[1960/186] Corte costituzionale - Procedimento - Intervento nel giudizio in via principale - Intervento di soggetti privi di potestà legislativa, o di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione - Inammissibilità.

[1132/12] Calabria - In genere - Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Interventi in materia di salvaguardia ambientale - Realizzazione, nei parchi nazionali e nei parchi naturali con sede ricadente nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici - Divieto, anziché possibile indicazione che le aree suddette sono non idonee - Necessità, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, che i medesimi impianti riducano la potenza - Denunciata violazione del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente - Genericità delle censure - Inammissibilità delle questioni.

(Cost., art. 117, commi 1, 2, lett. s; l. reg. Calabria 26 novembre 2024, n. 36, art. 14, commi 1 e 2).

[1132/12] Calabria - In genere - Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Interventi in materia di salvaguardia ambientale - Realizzazione, nei parchi nazionali e nei parchi naturali con sede ricadente nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici - Divieto, anziché possibile indicazione che le aree suddette sono non

**idonee - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

(Cost., art. 117, comma 3; l. reg. Calabria 26 novembre 2024, n. 36, art. 14, comma 1).

[1132/12] Calabria - In genere - Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Interventi in materia di salvaguardia ambientale - Impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici - Necessità, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, che i medesimi impianti riducano la potenza - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché della libera iniziativa economica privata e del legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 41, 117, comma 3; l. reg. Calabria 26 novembre 2024, n. 36, art. 14, comma 2).

*Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, l. reg. Calabria 26 novembre 2024, n. 36, sono inammissibili gli interventi in giudizio dei Consorzi M. e C., dei Comuni di Laino Borgo, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Laino Castello, Lauria, Mormanno e Papisidero, nonché dell'Associazione forum ambientalista O. L'intervento dell'Associazione forum ambientalista è tardivo, in quanto il deposito del relativo atto di intervento è stato effettuato oltre il termine previsto dagli artt. 4, comma 3, e 31, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Quanto agli altri interventi, nel giudizio in via principale non è ammesso l'intervento di soggetti privi di potestà legislativa, né di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, salva l'ipotesi, in via del tutto eccezionale, in cui la legge impugnata incida specificamente sulla sfera di attribuzione costituzionale di altre Regioni o Province autonome. Il ristretto confine entro cui è ammissibile l'intervento non pregiudica il diritto di difesa di soggetti i cui interessi possono essere incisi dall'esito del giudizio in via di azione, poiché questo non scaturisce da una controversia concreta rispetto alla quale possa configurarsi l'interesse di specifici soggetti, vertendo piuttosto sulla astratta conformità a Costituzione della legge impugnata (sentt. nn. 170 del 2017, 119, 192 del 2024, 28 del 2025) (1).*

*Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, l. reg. Calabria 26 novembre 2024, n. 36, impugnato per violazione degli artt. 117, commi 1 e 2, lett. s), Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11 l. 6 dicembre 1991, n. 394, nella parte in cui vieta la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10MWatt termici, disponendo che entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge impugnata, gli impianti di potenza eccedente i 10MWatt termici sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola alla disposizione impugnata, a pena di decadenza della relativa autorizzazione. La questione promossa in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost. è generica, poiché a fondamento della stessa il ricorrente evoca indistintamente l'intero corpo di quattro direttive europee, due delle quali peraltro abrogate, senza in alcun modo individuare le norme interposte, espressione del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili, di cui lamenta la lesione. Quanto alla censura di violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., il ricorrente non si confronta adeguatamente con le previsioni normative di cui agli artt. 11 e 12 l. n. 394 del 1991, omettendo di chiarire perché il divieto ricadrebbe nella riserva di regolamento e non potrebbe, quindi, essere stabilito anche dal piano per il parco (sentt. nn. 156 del 2016, 14 del 2018, 286 del 2019) (2).*

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 1, l. reg. Calabria 26 novembre 2024, n. 36, nella parte in cui dispone che «[è] vietata», nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, la realizzazione di impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse, anziché disporre che i suddetti parchi «costituiscono aree*

*non idonee» alla realizzazione di questa tipologia di impianti. La disposizione impugnata viola l'art. 117, comma 3, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», al cui ambito di competenza deve essere ricondotta, in considerazione del suo oggetto. Nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico, dal d.m. 21 giugno 2024, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, di individuare con legge le aree idonee è ora stato accordato alle Regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che la inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata. Si tratta di un assetto funzionale a dare risalto alla autonomia regionale ma al contempo idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrono allo "strappo legislativo" per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori, ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili: interesse di cruciale rilievo proprio rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni. Dal momento che l'individuazione con legge dei parchi nazionali o regionali come aree inidonee alla realizzazione degli impianti alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MW termici non può comportare un divieto assoluto, l'eventuale dissenso, in seno al successivo procedimento amministrativo, di una delle amministrazioni coinvolte (ad esempio, la Regione o l'ente parco) potrebbe essere superato dal Consiglio dei ministri, con la precisazione che, se tale regime potrebbe condurre, di per sé, all'autorizzazione di centrali alimentate da biomasse di elevata potenza termica nei parchi naturali, tale eventualità potrebbe presentare criticità rispetto alla preminente rilevanza accordata alla protezione dell'ambiente dal novellato art. 9 Cost., che ne consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa. Tale mandato costituzionale, evidentemente, dovrà essere attentamente considerato da tutte le amministrazioni procedenti — ivi compreso il Consiglio dei ministri in sede di decisione sull'opposizione di cui all'art. 14-quinquies della l. 7 agosto 1990, n. 241 — in relazione all'esigenza di tutelare la biodiversità e i delicati ecosistemi che si sviluppano nei parchi nazionali o regionali, ove assentissero in questi luoghi alla realizzazione delle suddette centrali (sentt. nn. 77, 121, 216, 221 del 2022, 27 del 2023, 105 del 2024, 28, 125 del 2025) (3).*

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 2, l. reg. Calabria 26 novembre 2024, n. 36. La disposizione impugnata, disponendo che gli impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10MWatt termici, sono tenuti a ridurre la potenza, a pena di decadenza della relativa autorizzazione, viola l'art. 117, comma 3, Cost., dal momento che si traduce in un divieto assoluto di esercizio per gli impianti già esistenti che non si adeguino al limite prescritto. Essa viola altresì gli artt. 3 e 41 Cost. atteso che, benché il novellato art. 41, comma 2, Cost. preveda ora tra i principi limitanti l'iniziativa economica privata anche l'«ambiente», la previsione regionale assume il carattere di legge provvedimento, essendo riferibile unicamente alla centrale del Mercure (che oggi è il solo impianto a biomasse collocato in un parco nazionale o regionale calabrese) e risultando, quindi, destinata a incidere su una singola posizione giuridica, attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa. Essa non supera lo scrutinio stretto di*

costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa, perché trasmoda in una disciplina lesiva del legittimo affidamento. Infatti, data anche la brevità del termine richiesto per l'adeguamento (sei mesi) alla riduzione di potenza, la norma impugnata non si giustifica adeguatamente rispetto non solo all'iniziativa economica della società autorizzata alla gestione dell'impianto ma anche alla posizione dei lavoratori nello stesso occupati (sentt. nn. 20 del 2012, 85, 154, 275 del 2013, 231 del 2014, 114, 182 del 2017, 24 del 2018, 181 del 2019, 116, 168 del 2020, 49 del 2021, 182, 186 del 2022, 36 del 2025) (4).

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 8 del 19 febbraio 2025, 1<sup>a</sup> serie spec.

(1-4) Circa la determinazione dei principi fondamentali, nelle materie di competenza concorrente, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 179 del 2022. Poi, cfr. nota alla sent. n. 79 del 2023, nonché nota redazionale di G. BATTAGLIA alla sent. n. 112 del 2023. Successivamente v. le note di richiami alle sentt. nn. 193 e 223 del 2023; 118 e 165 del 2024; 108 del 2025.

Sul riparto di competenze tra Stato e Regioni — anche ad autonomia speciale — in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, v. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 177 del 2021. Poi cfr. nota alla sent. n. 216 del 2022, nonché le note alle sentt. nn. 27, 48 e 58 del 2023; 28 del 2025.

A commento della presente sentenza pubblichiamo un’osservazione del dott. Alessandro Lauro.

### ***Not in my back yard*: la “sensibilità ecologica” delle leggi regionali nella gabbia delle competenze.**

1. Con sentenza n. 134 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma regionale calabrese — inserita in una legge *omnibus* — che vietava la costruzione di impianti energetici alimentati a biomasse, con potenza eccedente 10MWatt termici, nei parchi nazionali e regionali (1).

Se ci fermassimo solo all’esito, infausto per la Regione Calabria su entrambi i commi denunciati dallo Stato, sembrerebbe non esserci molto da dire sulla pronuncia. In verità, la decisione si rivela particolarmente interessante, sia, da un lato, perché segna un (parziale) *revirement* della precedente giurisprudenza in materia energetica, sia, dall’altro, perché offre alcuni spaccati sull’efficacia normativa degli artt. 9 e 41, come riformati nel 2022. Insomma, si osservano problematiche molto dense, affrontate in maniera non sempre cristallina da parte del giudice costituzionale.

La questione nasce attorno ad un caso specifico: nel Parco Nazionale del Pollino, in territorio calabrese, è inserita la centrale del Mercure, un impianto energetico a biomasse costruito negli anni Sessanta dall’ENEL ed oggi gestito da una società del gruppo Sorgenia. La centrale è da molto tempo oggetto di critiche da parte delle

---

(1) Art. 14 della l. reg. Calabria, 26 novembre 2024, n. 36: «1. È vietata la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10MWatt termici. 2. Entro sei mesi dall’entrata in vigore della presente legge, gli impianti di potenza eccedente i 10MWatt termici, di cui al comma 1, sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola alla presente disposizione, a pena di decadenza della relativa autorizzazione».

associazioni ambientaliste e degli enti locali, sia per ragioni connesse al deturpamento paesaggistico, sia per la discussa sostenibilità dell'attività di produzione energetica ivi realizzata, che richiede un ininterrotto flusso di autocarri che trasportino le biomasse e una altrettanto continua combustione delle stesse, con conseguenti emissioni di fumi nell'aria del Parco Nazionale.

A fronte di questa situazione, la disposizione contestata aveva una duplice portata: in primo luogo, si fissava un generale divieto di apertura di nuove centrali nelle aree naturali protette di rilievo nazionale e regionale, in relazione alla loro potenza. In seconda battuta, con "norma provvedimento", il legislatore calabrese imponeva alla centrale del Mercure di ridurre la sua produzione, rientrando nel livello di 10 Mwatt termici.

Sono tre i poli della sentenza che meritano l'attenzione di questo commento. Il primo riguarda la oggi possibile identificazione *per legge* delle aree non idonee alla realizzazione di impianti a biomasse; il secondo attiene alla "ridondanza" dell'art. 9 riformato sul riparto di competenze Stato-Regioni, che viceversa sembra non verificarsi — e questo è il terzo punto d'interesse — con riguardo all'art. 41 Cost.

2. Bisogna anzitutto registrare come, dopo granitica giurisprudenza di segno contrario, la Corte arrivi ad ammettere che anche la legge regionale può identificare *aree non idonee* all'installazione di centrali a biomasse.

Si tratta di un'evoluzione giurisprudenziale che segue, in realtà, la novità legislativa introdotta dal 2022 a livello nazionale, con un'autorizzazione del legislatore statale a quelli regionali per *provvedere* in questo senso (2). Il verbo non è utilizzato a caso: nei fatti, si ammettono oggi leggi-provvedimento di questo tenore, essendo venuta meno la c.d. "riserva di amministrazione" che troneggiava nella materia (3) e, invero, era stata pure celebrata dalla Corte costituzionale come scelta oculata, in grado di contemperare interessi confliggenti molto meglio di quanto non potesse fare la legge regionale (4).

Ora, la giurisprudenza appare coerente nell'interpretazione del parametro: è lo Stato che ha autorizzato la decisione *per legem*, perché è lo Stato ad essere titolare della relativa competenza almeno "di principio", trattandosi di materia concorrente ("*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*"). Si tratta di un'innovazione che va salutata con favore e che sembra mettere fine ad una distonia che non si fatica a definire "oggettiva". Se una materia è di potestà *legislativa* concorrente, non si vede perché lo Stato — titolare, come detto, della potestà di principio — debba imporre un atto di natura amministrativa alle Regioni.

---

(2) La norma di riferimento statale è l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, attuato dal d.m. 21 giugno 2024, il cui art. 3, comma 1, fa riferimento alla legge regionale come atto per individuare le aree idonee e non.

(3) Cfr. *ex plurimis* la sent. n. 216 del 2022 e la recentissima n. 28 del 2025. Quest'ultima sentenza, relativa ad una legge sarda del 3 luglio 2024, sembra non aver recepito per tempo il nuovo assetto di principi contenuti nel d.m. 21 giugno 2024, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 2 luglio 2024 ed entrato in vigore il giorno seguente, dunque in concomitanza con la legge regionale della Sardegna. La sentenza n. 134 ricomponе il quadro, aggiornando la giurisprudenza all'evoluzione intervenuta. Sulla "riserva di amministrazione" v. A. MITROTTI, *Riserva di Amministrazione' versus 'Amministrazione per Legge'. Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica*, in *Nomos - Le attualità nel diritto* 2020, n. 3, 1 ss.

(4) «Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili» (sent. n. 286 del 2019, variamente ripresa nella giurisprudenza successiva).

Ma c'è un argomento di natura diversa, di carattere "democratico", da tenere in considerazione e che rende questa novità, sul piano teorico, particolarmente pregevole: nel momento in cui la norma statale esclude il legislatore regionale, di fatto sta accettando (almeno in linea di principio e pur nelle diversificazioni statutarie delle Regioni) che l'organo consiliare sia escluso da questa scelta. In sostanza per anni, in nome di "linee guida" siglate fra il Governo statale e (non a caso) i Governi regionali (5), le assemblee legislative locali sono state sostanzialmente pretermesse dalle scelte concernenti la politica energetica nazionale e le sue derivazioni nei territori. Ciò generava (e può generare ancora, in base alle materie che vengono in rilievo) l'ennesima ed indebita adulterazione del testo costituzionale: un accordo fra Esecutivi, in nome della leale collaborazione (6), per "de-legificare" la competenza in una specifica materia, a detrimento dei Consigli regionali cui compete la potestà legislativa (art. 121, comma secondo, Cost.).

Malgrado questo avanzamento, la Corte tiene a puntualizzare e corregge il testo della legge regionale, in piena conformità letterale a quanto stabilito dalla legge dello Stato: le aree possono essere identificate come "non idonee", ma non può essere apposto dalla Regione un divieto totale concernente quelle stesse superfici. Il che, a dire il vero, sembra completamente dimenticare che lo Stato aveva conferito alla legge regionale il potere di identificare le "misure di salvaguardia" relative ai Parchi naturali regionali (7) e che il caso in questione si poneva all'intersezione fra materie diverse: la produzione dell'energia, da un lato, e la valorizzazione dei beni ambientali con il governo del territorio, dall'altro, ed in queste ultime è ascrivibile la competenza regionale a disciplinare le aree protette (8), peraltro con l'obbligo di introdurre *standard* migliorativi e mai peggiorativi della tutela ambientale e paesaggistica (9).

La novità, dunque, appare grandemente ridimensionata: le Regioni dichiarino pure l'inidoneità di determinate aree, ma l'ultima parola spetta al provvedimento amministrativo che si adotterà all'esito dell'istruttoria, con buona pace dei legislatori regionali.

L'argomento ultimo è la diffidenza nei confronti delle Regioni, ben sintetizzata nel richiamo che fa la sentenza al fenomeno "*not in my backyard*" (NIMB), ovvero la tendenza ad ostruire la realizzazione di particolari impianti quando essi si trovino nelle vicinanze dei luoghi in cui si vive. Non vera sensibilità ambientale, dunque, ma un particolarismo che non tollera sacrifici, anche solo estetici, in nome di un bene collettivo superiore.

Insomma, si registra un'alternanza fra "carota e bastone": prima si riconosce la nuova possibilità alla legge regionale e poi la si svuota. Il che, a ben vedere, crea qualche chiaroscuro di troppo.

(5) Si tratta delle Linee guida previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, confluite nel d.m. 10 settembre 2010 dopo l'approvazione in sede di Conferenza Unificata.

(6) Una "leale collaborazione" sul piano esterno (cioè nei rapporti con lo Stato) che si tramuta in una sleale estromissione sul piano interno (cioè degli equilibri interni alla forma di governo regionale). Acuti spunti in questo senso, con riguardo alla materia paesaggistica, si ritrovano in A. CARMINATI, *La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia paesaggistica, ma la via consensuale produce impasse e squilibri*, in *Le Regioni* 2021, n. 3, 687 ss.

(7) Art. 23 legge n. 394 del 1991.

(8) Sulla riconosciuta discrezionalità regionale nell'organizzazione delle aree protette di interesse locale v. sent. n. 115 del 2023, commentata da D.M. TRAINA, *L'art. 9 Cost. non esclude la riduzione delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico*, in questa *Rivista* 2023, p. 1294 ss.

(9) Cfr. *ex plurimis* la sent. n. 251 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale pugliese sull'istituzione di parchi regionali proprio perché prevedeva misure di salvaguardia più blande di quelle previste a livello nazionale.

3. L'alternanza di cui sopra continua, nel ragionamento del giudice costituzionale, con un richiamo al novellato art. 9 Cost. ed un monito nei confronti del decisore amministrativo.

Se anche l'indicazione da parte del legislatore regionale non è considerabile come tassativa ed esclusiva, il nuovo mandato costituzionale volto a tutelare l'ambiente impone che qualunque corpo amministrativo si trovi a decidere in ultima istanza (in particolare, il Consiglio dei ministri ove investito della questione ai sensi dell'art. 14-*quinquies* della legge n. 241/1990) debba tenere a mente l'obbligazione che vincola tutta la Repubblica a proteggere l'ambiente, l'ecosistema e la biodiversità.

Come a dire: ci si pensi bene prima di autorizzare la costruzione di impianti a biomasse in un parco naturale, regionale o nazionale che sia, anche se la legge regionale non ha il potere di vietarlo *in toto*.

Qui riemerge uno dei latenti conflitti sottesi dal valore ambientale: la promozione dell'energia rinnovabile — con tutte le opportune distinzioni che riguardano, soprattutto, l'uso di biomasse, che di per loro non sono energie “pulite” (10) — si scontra con la preservazione degli habitat e delle bellezze naturali, obiettivo immanente della costituzione di aree protette (11). Se è vero che la revisione costituzionale del 2022 non ha davvero composto molti di questi conflitti, non si può non osservarne le ricadute «non affatto trascurabili» (12) che in concreto si sprigionano.

Malgrado l'andamento sinusoidale della sentenza e l'approccio cauto rispetto a svolte regionaliste che potrebbero preludere a smodate ed opposte tendenze (il *NIMB*, ma anche la costruzione deregolata di impianti), la Corte sembra indicare che almeno il conflitto di specie è risolto sul piano costituzionale: la Repubblica non tutela solo “l'ambiente” (con tutte le sue spinte contraddittorie), ma anche gli *ecosistemi* e la *biodiversità* e ciò deve essere tanto più vero nei “santuari” naturali voluti dalla Repubblica, in tutte le sue articolazioni (13).

Dunque, altrettanto in concreto il riparto delle competenze non potrebbe rimanere del tutto insensibile alla modifica costituzionale: il problema che si staglia all'orizzonte è quello della legittimità costituzionale *per saltum* (14). Cosa accade se la legge regionale si conforma ai principi costituzionali, ma non ai principi fondamentali della legislazione

---

(10) La Direttiva UE 2023/2414 - RED III, già nei Considerato (a partire dal n. 10) mette in luce come l'uso della biomassa legnosa sia comunque meno vantaggioso per l'ambiente rispetto ad altre fonti, sicché si invitano gli Stati a prevedere usi diversi degli scarti del legno, prima di arrivare alla produzione energetica. In particolare si afferma che «[i]n linea con il principio dell'uso a cascata della biomassa, la biomassa legnosa dovrebbe essere utilizzata in base al suo massimo valore aggiunto economico e ambientale nel seguente ordine di priorità: prodotti a base di legno, prolungamento del ciclo di vita dei prodotti a base di legno, riutilizzo, riciclaggio, bioenergia e smaltimento. Nei casi in cui nessun altro uso della biomassa legnosa sia economicamente sostenibile o ecocompatibile, il recupero energetico contribuisce a ridurre la generazione di energia a partire da fonti non rinnovabili». È evidente che la peculiarità delle fonti energetiche (rinnovabile, ma non troppo) ha reso più facile alla Corte il *revirement* parziale, proprio a fronte del rapporto costi-benefici insito nell'uso delle biomasse.

(11) V. per una sintesi M. MELI, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *Ambienteditto* 2021, n. 2.

(12) Corte cost., sent. n. 125 del 2025, par. 5.2.3 *Cons. dir.*

(13) Non a caso, la legge quadro sulle aree protette (n. 394 del 1991) ha ammesso l'istituzione di aree protette regionali.

(14) Come è noto, il problema è un'antica questione di diritto pubblico che riguarda la validità dei regolamenti difformi rispetto alla legge illegittima, che nella dottrina amministrativa francese è racchiuso sotto la dottrina della c.d. *loi écran*, ovvero la “legge schermo”. Sul punto si v. almeno, con i pertinenti richiami giurisprudenziali, B. PLESSIX, *Droit administratif général*, Parigi 2022, 214 ss.

statale nella materia concorrente? Può la Corte costituzionale “disapplicare” la norma di principio statale e salvaguardare quella regionale?

Come si è visto, in alcuni casi il veicolo della norma di principio non è la legge, ma un atto di natura diversa che forse potrebbe venire disapplicato — nel senso tecnico del termine — dalla Consulta. Quando ciò riguardasse una norma legislativa, la Corte — salve ipotesi ermeneutiche di adeguamento — si troverebbe dinanzi a due strade: disconoscere la natura di principio fondamentale alla norma in questione ovvero sollevare avanti a sé questione di legittimità costituzionale, riconoscendo la pregiudizialità del dubbio sulla legge statale.

Nel caso in commento non si è giunti a questo punto perché non si rinviene una norma statale di principio da ritenere costituzionalmente illegittima. Ci si trova, semmai, di fronte ad una attuazione costituzionale “forte” dell’art. 9 da parte della legge regionale: forse “troppo forte” rispetto agli stessi intendimenti statali nella materia, ma senza dubbio coerente con la norma costituzionale.

La sintesi è questa: nelle aree protette gli impianti a biomasse non devono essere autorizzati, ma la legge regionale non può dirlo in questi termini.

Tanto premesso, la parte finale della decisione precisa che i verbi di questi alti impegni che la Repubblica si è assunta solennemente dal 2022 vanno declinati al futuro: nel presente, tutto resta come è.

4. La dedotta e riconosciuta violazione della libertà di iniziativa economica da parte della legge calabra non è particolarmente sviscerata dalla Corte. Il che, in realtà, è un’occasione persa, dato che l’art. 41 ha subito la stessa metamorfosi “ecologista” dell’art. 9 e, a maggior ragione dopo aver ricordato la nuova obbligazione costituzionale, si poteva spendere al riguardo qualche parola di più.

La questione era spinosa: la legge regionale aveva come unico obiettivo la centrale del Mercure e le sue previsioni solo ad essa si sarebbero applicate, con l’obbligo per la centrale di ridurre la sua produzione. Questo punto è fondamentale e, tutto sommato, non abbastanza sottolineato dalla Corte: la centrale nel Parco Nazionale del Pollino non doveva chiudere, ma ridurre la sua attività. È chiaro che ciò avrebbe avuto dei costi, di cui eventualmente avrebbe anche potuto farsi carico la Regione, ma l’effetto della norma non avrebbe determinato la chiusura dello stabilimento.

Anche qui il *dictum* del giudice delle leggi è un po’ ambiguo: la “norma provvedimento” è considerata illegittima in quanto “sproporzionata”, poiché si fa riferimento, per esempio, ad un termine di adeguamento troppo breve e agli effetti negativi sull’occupazione, senza approfondire — almeno stando alla lettera della decisione — l’eventuale disponibilità regionale a farsi carico di questi effetti (magari con l’assunzione del personale in esubero). E se il termine fosse stato più lungo? Perché la Corte non è intervenuta su quello (15), piuttosto che espungere l’intera norma?

I dubbi che solleva la soluzione, stringatamente motivata, sono molteplici. È un problema di mancato bilanciamento fra libertà di impresa e tutela ambientale o di violazione pura e semplice della prima? Il dubbio è ulteriormente amplificato dalla mancata considerazione (almeno apparente) dei limiti introdotti nel 2022 alla libertà di iniziativa economica e di come essi si atteggiino in un caso del genere, dove i “nuovi” principi devono trovare applicazione retroattiva a situazioni preesistenti e consolidate.

Ad avviso di chi scrive, questo caso illumina bene la differenza che tutt’ora persiste fra i due “poli” dell’art. 41, comma secondo, riguardo ai valori ambientali: l’utilità

(15) Nella sent. n. 105 del 2024 si faceva questione proprio di un termine per mettere fine ad un’attività industriale altamente inquinante e detto termine venne preso, come “misura adeguata”, dalla legislazione speciale sull’ILVA di Taranto.

sociale, da un lato, e il divieto di arrecare danno all'ambiente, dall'altro. La prima non si è completamente spogliata di tutti i connotati ambientali ed ecologici che precedentemente le erano attribuiti (16) e, di conseguenza, non si possono assottigliare i limiti all'iniziativa economica alla sola prova di un "danno" all'ecosistema (17).

In particolare, la situazione del Mercure ci dimostra come i due limiti restino complementari. Se, difatti, non si può asserire che l'attività della centrale a biomasse provochi un "danno ambientale" *ex novo* (dato che l'energia prodotta è classificata come "rinnovabile", non proviene da combustibili fossili e viene prodotta da molto tempo), viceversa è forse sostenibile che il mantenimento di una centrale alla potenza attuale, con il traffico di autocarri che ne consegue, si svolga in contrasto con l'utilità sociale, rappresentata dai valori ecologici e paesaggistici di tutela e fruizione del Parco Nazionale dove è insediata. *Ergo*, il principio di utilità sociale mantiene ancora voce in capitolo quando si discorra di questioni connesse all'ambiente, potenzialmente in via sussidiaria rispetto al paradigma del danno (18).

Ancora, si può notare come la norma *de qua* fosse, tutto sommato, inquadrabile nella fattispecie dell'art. 41, comma terzo: l'attività economica veniva chiaramente indirizzata a fini ambientali e, se è vero che era imposta una riduzione energetica dalla combustione di biomasse, andava verificata la possibilità di attivare una produzione di carattere diverso, sfarzi con un allungamento dei tempi di riconversione, tanto più che il contributo allo sforzo energetico nazionale sarebbe continuato, almeno in minima parte. Sarebbe stato altresì interessante comprendere se e come l'indirizzo e coordinamento dell'attività economica può essere perseguito dalle leggi regionali (19).

D'altra parte, il riferimento ai livelli occupazionali — ormai un tema "classico"

(16) Cfr. R. NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, in *Trattato di diritto del lavoro*; I, Milano 2025, 284 ss. Sui contenuti del principio di utilità sociale si v. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel disegno costituzionale*, Padova 1983, 125 ss., che riconduce l'utilità sociale al disegno di trasformazione della società concepito nell'art. 3, comma secondo, Cost. Oggi, il richiamo alle generazioni future fatto dall'art. 9, in relazione alla tutela dell'ambiente, sembra giustificare l'immissione di quest'ultima in quel disegno trasformativo, posto che la società non può che vivere nell'ambiente circostante.

(17) Sull'insufficienza della logica del "danno ambientale" e della conseguente responsabilità cfr. G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi* 2022, n. 6, V.

(18) Ciò anche perché — come si intravede nell'utilizzo di un termine economico quale "utilità" — l'utilità sociale si identifica da un "bilancio" di posizioni attive e passive, dato che essa non corrisponde all'utilità "di tutti" e nemmeno all'interesse pubblico in senso lato, ma all'interesse della *società in trasformazione* (cfr. ancora M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, cit., 130 ss.).

(19) Si apre qui un tema interessante dal punto di vista teorico, cui si può solo fare un cenno. La "legge" predicata dall'art. 41, comma terzo è sicuramente la legge statale, ma, nello spettro delle competenze, il mandato può riguardare pure la legge regionale, almeno nelle materie di competenza residuale. Il che è stato dato per pacifico nell'assetto pre-2001: cfr. F. ROVERSI-MONACO, *L'attività economica pubblica*, in F. GALGANO, (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economica*. vol. I, *La Costituzione economica*, Padova 1977, 385 ss. Nella materia del turismo, di recente ciò è stato ribadito dalle sent. n. 143, n. 186 e n. 218 del 2025. Il dubbio si pone oggi più insistentemente con riguardo alle competenze concorrenti: *i programmi ed i controlli opportuni*, oltreché i *fini* individuati dalla norma costituzionale, sono oggetto esclusivo di una potestà legislativa statale "di principio" e dunque uniforme o è ammissibile anche l'intervento regionale? Per due specifiche materie (porti e aeroporti civili; grandi vie di navigazione e di trasporto) la risposta che è stata data depone in favore dello Stato, ma pur sempre con specifico e peculiare riferimento alle esigenze sottese dalle materie citate: sia consentito rinviare a A. LAURO, *Il governo dei porti e l'unità economica nazionale*, Napoli 2025, 309 ss. Nel caso in questione, è l'esistenza del parco regionale che sembra deporre in un senso diverso, proprio a

della materia ambientale sin dal caso ILVA — appare un filo capzioso, tenute in considerazione le dimensioni della centrale (20) e, peraltro, il suo inserimento in un solido gruppo societario operante a livello nazionale. È però rivelatore di un approccio, più o meno dichiarato, del giudice costituzionale, su cui vale la pena soffermarsi in chiusura di questo commento.

5. A qualche anno dalla revisione costituzionale del 2022, chi immaginava un solida e convinta svolta “ecologista” da parte del giudice costituzionale può per il momento dirsi deluso o, almeno, poco soddisfatto.

Già alcuni precedenti della Corte hanno sottolineato come la riforma costituzionale esplicitasse mandati già desumibili dal Testo costituzionale (sent. n. 105 del 2024). Non solo, la Corte ha tenuto a precisare nella recentissima sent. n. 125 del 2025 che la novella degli artt. 9 e 41 Cost. non ha modificato «numero ed essenza» dei principi supremi dell’ordinamento repubblicano (21), escludendo così che potessero sprigionarsi imperativi nuovi e diversi rispetto a quanto già esistente e confermando quindi che la tutela ambientale rientra nell’ampia attività di bilanciamento che ha ad oggetto tutte le norme costituzionali (22), tanto più laddove non siano “supreme”.

La pronuncia qui in commento, sebbene inquadrata nel contenzioso Stato-Regioni (dunque con una genesi un poco meno “nobile”, date le valutazioni di opportunità politica che muovono gli attori processuali) restituisce il senso di questa traiettoria: la Corte richiama tutti i pubblici poteri a compiere il mandato ambientale della Costituzione, in questo modo rinviando ad altre giurisdizioni il controllo sul suo adempimento (23), ma sottolinea che non modificherà il suo metro di giudizio, non renderà “tiranna” la tutela ambientale. E, senza sminuire il fondamentale ruolo del giudice costituzionale nella foggia dei principi di tale tutela (24), forse c’è di più: nel possibile conflitto tra i *fini sociali* e i *fini ambientali*, entrambi predicati dall’art. 41, comma terzo, come se fossero naturalmente concordi (cosa che non è) (25), la Corte sembra predili-

---

fronte di specifiche norme statali nella materia delle aree protette che autorizzano l’intervento regionale.

(20) Dai dati liberamente accessibili su portale [www.ufficiocamerale.it](http://www.ufficiocamerale.it) i dipendenti di Sorgenia Mercurio s.r.l. risultano 23 nel 2025.

(21) Sent. n. 125 del 2025, par. 5.3.2. *Cons. dir.* La Corte non manca di sottolineare nello stesso paragrafo che le novelle costituzionali «non hanno fatto altro che confermare e ulteriormente precisare quanto la Costituzione già prevedeva».

(22) Si nota, in realtà, una deviazione da quanto affermato nella sent. n. 105 del 2025, che aveva a chiare lettere statuito che delle «chiare indicazioni del legislatore costituzionale — lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia — [la] Corte è chiamata a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente» (par. 5.1. *Cons. dir.*) Malgrado la petizione di principio, l’esito di allora fu piuttosto blando, limitandosi a prevedere un termine temporale rispetto alla prosecuzione dell’attività di alcune industrie inquinanti, sulla scorta del modello ILVA: il che conferma che non vi è stato un diverso atteggiamento fra il pre- e post-riforma del 2022.

(23) Particolarmente investito del tema è evidentemente il giudice amministrativo, chiamato a dirimere in concreto controversie sull’uso del potere da parte dei plessi amministrativi cui è affidata la cura degli interessi ambientali.

(24) La sent. n. 125 del 2025 ricorda che è stata la stessa Corte ad identificare l’ambiente come bene costituzionale primario, bisognoso di doverosa tutela, con richiamo alle decisioni n. 247 del 1974 e n. 210 del 1987.

(25) L’idea che la “sostenibilità” abbracci indistintamente la tutela dell’ambiente e la promozione sociale si rivela non di rado un espediente retorico, di grande afflato valoriale, ma di assai complessa declinazione pratica. Il che vale a partire dall’ordinamento euro-unitario, che assume finalità economiche, sociali ed ambientali «in competizione fra loro» (M. MANETTI, *I*

gere i primi, quelli originari, che sembrano, questi sì, attratti in un livello “supremo” che discende dalla visione solidaristica del Costituente (26).

Questo atteggiamento non può che rifluire sul contenzioso costituzionale Stato-Regioni: se anche le leggi regionali mostrano (talvolta) una maggiore sensibilità ambientale, in adesione all’art. 9 Cost., tale sensibilità non può essere utilizzata come grimaldello per scardinare il sistema delle competenze disegnato dalla Costituzione e, soprattutto, dalla Corte. Il perché lo ritroviamo all’art. 41: la tutela ambientale ha un’ampia attitudine a confliggere con esigenze unitarie, essenzialmente di natura economica (27), che restano sotto il controllo e la vigilanza dello Stato. E, non a caso, sono ancora gli organi statali ad essere richiamati dalla sentenza a “tenere a mente” il mandato di protezione ambientale. Del resto, nella materia ambientale la composizione di interessi segue una logica tanto verticale (cioè nazionale) quanto orizzontale (ovvero locale) che, in definitiva, richiede un sostanziale rovesciamento del principio di sussidiarietà. Il livello da cui partire sembra essere sempre quello nazionale, per poi domandarsi se e quali attività (legislative o amministrative, o amministrative, ma per via legislativa) possono essere trasferite ai livelli inferiori.

Questa sentenza ne è, in definitiva, un plastico esempio.

ALESSANDRO LAURO

#### ABSTRACT

La sentenza n. 134 del 2025, innovando una precedente giurisprudenza, sancisce che le leggi regionali possono identificare le aree non idonee alla realizzazione di impianti di produzione dell’energia rinnovabile. Tuttavia, la Corte dichiara incostituzionale la norma della Regione Calabria che obbligava l’unica centrale a biomasse operante nel Parco Nazionale del Pollino a ridurre la sua produzione. La decisione si rivela l’occasione per riflettere sul portato normativo

---

*fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quaderni costituzionali* 2019, n. 2, 323). Anche da un punto di vista comparatistico, la Costituzione italiana sembra ancorata ad una preminenza del sociale sull’ambientale: sia consentito rinviare a A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le nuove generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal* 2022, n. 2, 129. Sul possibile modello di *Eco-Welfare State* v. G. MARCHETTI, *Il “principio fondamentale ambientalista” nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull’assetto costituzionale*, Milano 2024, 154.

(26) In questo senso può leggersi la sent. n. 116 del 2025, relativa alle cooperative. Cfr. *Cons. dir.* 3.1.: «il valore della cooperazione, che ne giustifica la promozione, sta nella capacità di unire strutturalmente all’aspetto economico quella funzione sociale che i costituenti consideravano necessaria per la promozione del lavoro e la realizzazione del bene comune». Questi fini sociali appaiono così saldarsi con gli inderogabili doveri di solidarietà economica e sociale (art. 2), nonché con il diritto-dovere al lavoro (art. 4), che connotano l’identità costituzionale italiana, ponendosi così su un livello più alto dell’ambiente. È pur vero che anche l’art. 9 contiene, sin dall’origine, previsioni peculiari e inestricabilmente connesse all’ordinamento costituzionale, ma in relazione al paesaggio e alla cultura.

(27) La chiusura della sent. 125 del 2025 sembra andare in questa direzione, là dove elenca i molteplici beni potenzialmente confliggenti fra loro, quali: «l’interesse delle comunità locali, il fondamentale interesse nazionale alla tutela del bene-ambiente, l’interesse privato e pubblico alla protezione della proprietà, l’interesse privato e pubblico all’esercizio dell’attività economica e alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno».

degli artt. 9 e 41 come riformati nel 2022, dando modo di osservare come la Corte abbia inteso contenere le possibili implicazioni della svolta ecologica della Costituzione.

***Not in my back yard: the “ecological sensitivity” of regional laws in the cage of competences.***

*Judgment no. 134 of 2025, departing from previous case law, establishes that regional laws may identify areas deemed unsuitable for the construction of renewable energy production facilities. However, the Court declares unconstitutional the provision enacted by the Calabria Region that required the sole biomass power plant operating within the Pollino National Park to reduce its output. The decision provides an opportunity to reflect on the normative implications of Articles 9 and 41, as amended in 2022, and allows for an examination of how the Court sought to limit the potential consequences of the Constitution’s ecological turn.*