

Sentenza: n. 298 dell'11 dicembre 2013

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia

Parametri invocati: artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettere e), l), m) e s), e terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 5, comma 9; art.12, comma 8; art.13, commi 2, 3, 4, 5 e 6; art. 14, per intero e, in subordine, commi 2, 7 e 9; art. 16, comma 2, lett. a); art. 17; art. 18, commi 2 e 4; art. 34, comma 1, lett. f) ed h) e 35, comma 7, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, l.r. Friuli-Venezia Giulia 19/2012, limitatamente alle parole «Nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei di cui al comma 8»;
- 2) ill. cost. in via consequenziale dell'art. 5, comma 8, l.r. n. 19/2012, limitatamente alle parole «escluse le procedure relative alla VAS»;
- 3) ill. cost. dell'art. 12, comma 8, l.r. 19/2012, nella parte in cui non prevede che si tratti di interventi da realizzarsi relativamente a impianti e infrastrutture «esistenti»;
- 4) ill. cost. dell'art. 13, comma 6, l.r. 19/2012, limitatamente alla disciplina degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili;
- 5) ill. cost. dell'art. 14 l.r. 19/2012, nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non dispone che “dalla data di comunicazione dell'avviso dell'avvio del procedimento ai comuni interessati, è sospesa ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nelle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo” e nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non dispone che l'autorizzazione unica “sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti e comprende ogni opera o intervento necessari alla risoluzione delle interferenze con altre strutture, costituendo titolo a costruire e ad esercire tali infrastrutture, opere o interventi, in conformità con il progetto approvato”;
- 6) ill. cost. dell'art. 14, comma 7, l.r. 19/2012, limitatamente alla disciplina degli elettrodotti, nella parte in cui non prevede che il parere di ARPA sia acquisito in conferenza di servizi;
- 7) ill. cost. dell'art. 14, comma 9, l.r. 19/2012, limitatamente alla disciplina delle infrastrutture energetiche lineari, nella parte in cui prevede che il rilascio dell'autorizzazione sortisca l'effetto di variante urbanistica solo subordinatamente alla circostanza che, in sede di conferenza di servizi, il rappresentante del Comune esprima il suo assenso, sulla base del previo parere favorevole espresso dal Consiglio comunale;
- 8) ill. cost. art. 16, comma 2, lett. a), l.r. 19/2012, nella parte in cui non prevede che la possibilità di realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici o aree di pertinenza degli stessi all'interno delle zone destinate ad attività produttive o commerciali previste dagli strumenti urbanistici comunali, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera m-bis), della legge regionale 11 novembre 2009, n. 19 (Codice regionale dell'edilizia), previa comunicazione dell'inizio dei lavori, sia limitata ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili «con potenza nominale fino a 50 kW» e agli impianti fotovoltaici «di qualunque potenza da realizzare sugli edifici»;

- 9) ill. cost. dell'art. 17 l.r. 19/2012, con riferimento alle sole infrastrutture energetiche, limitatamente alle parole «In tal caso l'espressione dell'intesa di cui all'articolo 11 è subordinata alla stipula dell'accordo»;
- 10) ill. cost. dell'art. 18, comma 2, l.r. 19/2012, limitatamente alle parole «anche qualora sia stata approvata la variante urbanistica ai sensi di quanto disposto all'articolo 14, comma 9»;
- 11) ill. costituzionale dell'art. 18, comma 4, l.r. 19/2012;
- 12) ill. cost. dell'art. 35, comma 7, l.r. 19/2012 nella parte in cui prevede che, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale, possano essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio aventi le caratteristiche indicate nell'art. 34 della medesima legge regionale

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha proposto questione di legittimità di numerose disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti).

La prima di queste è l'art. 5, comma 9, della l.r. 19/2012, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale. Tale disposizione stabilisce che l'atto di programmazione regionale (APR) predisposto, nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale (PER), in attuazione del provvedimento ministeriale previsto dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale o pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), è sottoposto alle procedure relative alla valutazione ambientale strategica (VAS) “*nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei*” (implicitamente escludendola negli altri casi). Sotto questo profilo la Corte ritiene che per le sue caratteristiche l'APR - in quanto atto di programmazione elaborato da un'autorità a livello regionale per essere approvato mediante una procedura legislativa ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. e), numero 1), d.lgs. 152/2006 - rientri in base al disposto dell'art. 6, comma 2, lett. a) dello stesso d.lgs. n. 152/2006 a pieno titolo nel novero dei piani assoggettati sempre (ad eccezione dei casi di cui al comma 3 dello stesso art. 6) alla VAS prevista da tale fonte statale. L'atto di programmazione in questione, in quanto atto avente natura di piano energetico, rientra pertanto nell'ambito applicativo della norma interposta ed è affetto dal vizio di costituzionalità dedotto dal ricorrente. Con la conseguente illegittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 5 della l.r. 19/2012 e del comma 8 del medesimo articolo, limitatamente alle parole “*escluse le procedure relative alla VAS*”.

Il ricorrente impugna poi l'art. 12, comma 8, della l.r. 19/2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (e artt. 4 e 5 Statuto). Tale disposizione assoggetta alla procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 6 del d.lgs. 28/2011 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003 /30/CE) gli interventi per modifiche non sostanziali da realizzarsi, “*anche in corso d'opera*”, su impianti e infrastrutture che hanno ottenuto l'autorizzazione unica (e quindi non necessariamente esistenti). Ad avviso della Corte, tale previsione contrasta con l'art. 5, comma 3, d.lgs. 28/2011 che attribuisce ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico l'individuazione degli interventi di modifica sostanziale degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica. Nelle more dell'approvazione di tale decreto, la disposizione statale citata perimetra l'area degli interventi da considerare “*non sostanziali*” e, quindi, sottoposti alla procedura abilitativa semplificata, delimitandola ai soli interventi da realizzare sugli impianti “*esistenti*”. La norma regionale, estendendo l'autorizzazione semplificata anche agli interventi relativi ad impianti non necessariamente esistenti, si pone in contrasto con la normativa statale di principio fissata dal d.lgs. n. 28 del 2011 nella materia di “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*”, cui va ricondotta la disposizione censurata con la conseguenza che la Corte

ne dichiara la illegittimità costituzionale, per la parte in cui non prevede che si tratti di interventi da realizzarsi relativamente a impianti e infrastrutture “esistenti”.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l’art. 13, comma 6, l.r. 19/2012 per violazione degli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, Cost.. Tale disposizione, nel prevedere che l’autorizzazione per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili sia rilasciata esclusivamente al richiedente che dimostri di essere in possesso di idonei requisiti soggettivi, nonché di atti definitivi attestanti la titolarità delle aree, contrasta con la normativa statale di principio di cui al d.lgs. n. 28 del 2011; al d.lgs. 79/1999 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica) e al d.lgs. 387/2003 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità). In particolare, la previsione della dimostrazione del possesso degli idonei requisiti soggettivi contrasta con l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, che sancisce la natura libera dell’attività in esame; mentre quella avente ad oggetto il possesso di atti attestanti la titolarità delle aree contrasta con l’art. 12 d.lgs. 38/2003, da cui si desume che l’iniziativa può essere intrapresa anche da soggetti non in possesso di “atti definitivi attestanti la titolarità delle aree”. La Corte precisa che la questione deve intendersi limitata alla parte in cui la disposizione impugnata riguarda gli impianti alimentati da fonte rinnovabile.

Viene poi impugnato, per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. l’art. 14 l.r. 19/2012, che disciplina il procedimento per il rilascio dell’autorizzazione. A tal proposito la Corte precisa che la questione di legittimità sulla base del complessivo tenore del ricorso e dai parametri invocati è da intendersi limitata alla parte relativa agli elettrodotti (e dunque alle sole autorizzazioni di cui all’art. 12, comma 1, lett. b) l.r. n. 19/2012). Ad avviso del Giudice delle leggi la norma regionale - non prevedendo l’apposizione di “misure di salvaguardia” volte ad impedire che, nelle more dell’autorizzazione della nuova infrastruttura, vengano rilasciati permessi di costruire sui terreni potenzialmente impegnati dal progetto - in primo luogo contrasta con l’art. 1-sexies, comma 3, del d.l. 239/2003, che dispone invece la sospensione di ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nelle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo. Ad avviso della Corte la norma statale interposta costituisce un principio fondamentale della legislazione statale, come dispone peraltro il comma 5 dello stesso articolo, volto ad incentivare la produzione e distribuzione di energia elettrica. D’altro lato la norma regionale - non prevedendo che l’autorizzazione unica sia titolo sufficiente a realizzare ogni opera si renda necessaria - appare in contrasto con l’art. 1-sexies d.l. 239/2003, che, al comma 1, sancisce il principio contrario.

Con riferimento all’art. 14, comma 7, l.r. 19/2012, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lett.m), e terzo comma, Cost. - nella parte in cui prevede che le autorizzazioni per la realizzazione degli elettrodotti, sia di quelli ricompresi nella rete di trasmissione nazionale, sia di quelli che rientrano nella spettanza della Regione, siano rilasciate “[...] previa espressione del parere favorevole di ARPA” quanto alle emissioni elettromagnetiche - la Corte premettendo che la censura in esame è da intendersi limitata agli elettrodotti sostiene che essa contrasti con il principio di semplificazione di cui all’art. 1-sexies, comma 5, del d.lgs. 239/2003, violando, in tal modo, anche la competenza legislativa statale ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Dal complesso della normativa regionale, infatti, non può desumersi che il parere sia acquisito nell’ambito della conferenza di servizi.

Vengono poi impugnati gli artt. 14, comma 9, e 18, comma 2, l.r. 19/2012 per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. m), e terzo comma, Cost. Tali disposizioni prevedono che l’autorizzazione unica rilasciata dalla Regione per infrastrutture energetiche lineari non abbia di per sé effetto di variante urbanistica e necessiti perciò anche dell’assenso del Comune, espresso in sede di conferenza di servizi. Per la Corte la questione - con riferimento alle strutture energetiche lineari - è fondata essendo evidente la difformità rispetto alla disciplina statale, che prevede all’art. 1-sexies, comma 2, lett. b), d.l. n. 239 del 2003 che il rilascio dell’autorizzazione ha effetto di variante

urbanistica qualora le opere in questione comportino variazione degli strumenti urbanistici. La disciplina regionale dunque introduce un passaggio ulteriore e superfluo nell'iter procedimentale dell'autorizzazione.

Con riferimento all'art. 16, comma 2, lett. a), l.r. 19/2012 per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost., che assoggetta al regime della comunicazione di inizio lavori l'installazione degli impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici o aree di pertinenza degli stessi, la Corte dichiara la questione di legittimità fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto la disciplina regionale contrasta con la normativa statale di principio di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.lgs. n. 28 del 2011. La disposizione regionale, infatti, estende il regime abilitativo oltre i limiti fissati dal legislatore statale all'art. 6, comma 11, d.lgs. n. 28/2011 in ordine all'ubicazione e alla potenza degli impianti (limitazione legata alla ubicazione: «sugli edifici» per gli impianti solari fotovoltaici; limite di potenza «non superiore a 50 kW» per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

Viene poi impugnato l'art. 17 della legge regionale in esame per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. Tale norma dispone che l'Assessore regionale competente in materia di energia possa proporre alla Giunta regionale l'approvazione di uno schema di accordo con i proponenti volto ad attribuire vantaggi economici o occupazionali per il territorio regionale, misure compensative ovvero opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti. La disposizione è dichiarata costituzionalmente illegittima, con riferimento al parametro dettato dall'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto prevede che la stipula dell'accordo condizioni l'espressione dell'intesa di cui all'art. 11 della legge regionale impugnata, ponendosi per ciò in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale all'art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia). Tale disposizione infatti, pur consentendo alle regioni e agli enti locali di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e di riequilibrio ambientale, non prevede che la stipula di detti accordi possa condizionare l'espressione dell'intesa ed il correlato rilascio dei pareri propedeutici all'ottenimento dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio della infrastruttura energetica.

Per quanto riguarda l'art. 18, comma 4, l.r.19/2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte ritiene che la questione sia fondata in quanto tale norma, che disciplina l'autorizzazione unica per le reti degli scambi transfontalieri, prevede che sia riservata una quota significativa dell'energia disponibile importata al fabbisogno energetico regionale, violando l'art. 1, comma 4, lett. a), b) e c), della legge n. 239 del 2004 e creando un vulnus al sistema unitario nazionale di gestione dell'approvvigionamento energetico con conseguente alterazione delle regole di concorrenza del mercato dell'energia.

Viene infine impugnato l' art. 35, comma 7, l.r. 19/2012 per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e). In particolare, tale articolo prevede che «possono essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio come definiti all'articolo 34, comma 1, lettera f)» a condizione che dispongano di determinate apparecchiature (ad es. di tipo self service, servizi igienici). Secondo la Corte la questione è fondata in quanto tale articolo pone divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, introducendo dunque un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi che devono adeguarsi alla nuova disciplina ma in modo graduale).