

Sentenza: n. 307 del 10 dicembre 2013

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia

Parametri invocati: artt. 23, 81, comma quarto, 117, comma secondo, lettere e) ed s), e comma terzo, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) - art. 5, commi 15 e 18; art. 6, commi 1, lettera f), 3 e 6; art. 7, commi 5 e 6; art. 13, comma 1; art. 16, comma 2; art. 18, comma 2, ultima parte

Esito: 1) ill.cost. dell'art. 7, comma 5, l.r. 25/2012; 2) ill. cost. dell'art. 16, comma 2, l.r. 25/2012; 3) ill. cost. dell'art. 18, comma 2, ultimo periodo, l.r. 25/2012; 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 15, l.r. 25/2012, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. ; 5) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 5, comma 18, l.r. 25/2012 sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) e terzo comma Cost.; 6) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 6, comma 1, lettera f), l.r. 25/2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.; 7) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 7, comma 6, l.r. 25/2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.; 8) non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 1, l.r. 25/2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio ha proposto questione di legittimità di numerose disposizioni della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili).

Preliminarmente la Corte rileva che la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sent. n. 275 del 2012). Con riferimento a questa materia i principi fondamentali, vincolanti le Regioni, sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e nelle norme del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (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).

In primo luogo, viene impugnato l'art. 5, comma 15, l.r. 25/2012, nella parte in cui, rinvia la definizione delle misure compensative che possono essere previste nell'ambito dell'autorizzazione unica a favore dei Comuni interessati ai «*provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste*». In tal modo, infatti, ad avviso del ricorrente, la norma finirebbe con l'escludere la partecipazione dei Comuni alle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità, ponendosi in contrasto con le Linee guida statali di cui al d.m. 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). L'allegato di tale decreto al paragrafo 14.15. impone, infatti, la partecipazione dei Comuni alla determinazione delle misure

compensative nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica. Sotto questo profilo, la Corte – dopo aver premesso che le linee guida adottate in attuazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, costituiscono “necessaria integrazione” delle previsioni contenute in tale articolo e sono per questo vincolanti per le Regioni – sostiene che il contrasto con tali linee guida nel caso di specie non sussista in quanto la norma regionale, imponendo espressamente il rispetto dell'Allegato 2 delle stesse, si limita a prevedere, in linea con la normativa statale che, nell'ambito del procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili, nel caso in cui sia richiesta anche la valutazione di impatto ambientale o la verifica di assoggettabilità a VIA, le misure compensative vengano determinate, in sede di riunione della conferenza di servizi, tramite la quale si svolge il procedimento unico (14.1. delle Linee guida) e nella quale confluiscono i provvedimenti di VIA (14.13. delle Linee guida).

Viene poi impugnato il comma 18 dell'art. 5 l.r. 25/2012 nella parte in cui stabilisce che *«la convocazione della conferenza dei servizi di cui all'articolo 12 d.lgs. 387/2003 è subordinata alla produzione da parte del proponente di un piano economico e finanziario [...]»*. Ad avviso della Corte tale norma non contrasta con i principi fondamentali in materia di energia, contenuti nell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui la conferenza dei servizi deve essere convocata dalla Regione entro il termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, senza che tale convocazione sia subordinata ad alcuna circostanza. Inoltre non esiste il contrasto con i principi esplicitati nella lett. j) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida nazionali, che prevede che l'istante presenti, all'atto dell'avvio dei lavori, una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino e non un generico piano economico e finanziario. L'art. 5 deve essere letto alla luce del comma 9 dello stesso che stabilisce espressamente che l'istanza di autorizzazione unica deve essere corredata da quanto indicato al paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida statali e quindi anche da quanto prescritto alla lett. j) dello stesso, che impone di presentare all'atto dell'avvio dei lavori una cauzione. Con la conseguenza che l'obbligo di presentare il piano economico e finanziario, ai sensi del comma 18 dell'art. 5, si aggiunge e non si sostituisce a quanto prescritto dalla lett. j) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida. Neppure sussiste il preteso contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, che si limita a stabilire che *«la conferenza dei servizi è convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione»*. Tale domanda, ai sensi del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida, deve essere corredata dalla documentazione ivi elencata, che *«è considerata contenuto minimo dell'istanza ai fini della sua procedibilità»* (paragrafo 14.2. delle Linee guida), nonché dalla *«documentazione imposta dalle normative di settore e indicata dalla regione o dalle province delegate [...]»* (paragrafo 13.2.) – che è *«aggiuntiva rispetto a quella indicata al paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida»* (così paragrafo 6.1. delle medesime Linee guida). Con la conseguenza che le Regioni possono prevedere che l'istanza – da cui si fanno decorrere i trenta giorni per la convocazione della conferenza dei servizi – sia corredata da documenti ulteriori rispetto a quelli di cui al paragrafo 13 delle richiamate Linee guida.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 6, comma 1, lett. f), l.r. 25/2012 nella parte in cui prevede l'applicazione, a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa, della procedura abilitativa semplificata anche per gli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe. Secondo la Corte tale norma non contrasta, come invece sostenuto dal ricorrente, con il d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale), che, All'allegato IV, punto 2 “*Industria energetica ed estrattiva*”, alla lett. m), prevede che gli impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza installata superiore a 100 kW rientrano nel novero delle opere soggette alla procedura di assoggettabilità a VIA di competenza regionale. Quest'ultimo, infatti, si limita ad individuare gli impianti sottoposti alla verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle Regioni e delle Province autonome, includendovi quelli *«per la produzione di energia idroelettrica con potenza nominale di concessione superiore a 100 kW»*. Esso costituisce, quindi, parametro inconferente nella specie, considerato che la sottoposizione alla procedura abilitativa semplificata, stabilita dalla

norma regionale impugnata, non esclude l'applicazione della procedura di assoggettabilità a VIA imposta dalle citate norme del d.lgs. n. 152 del 2006, in specie dai commi 2, ultimo periodo, e 5 del richiamato art. 6. La norma in questione non lede, ad avviso della Corte, neppure la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. A tal proposito la Corte sottolinea infatti che l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplina la *«procedura abilitativa semplificata»* per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, al comma 9 dispone che *«le Regioni e le Province autonome possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 [procedura abilitativa semplificata] agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico»*. Tale norma statale attribuisce quindi alle Regioni la facoltà di estendere la soglia di applicazione della procedura abilitativa semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico. La norma regionale impugnata, nella parte in cui estende la procedura abilitativa semplificata agli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe, per i quali è prescritta la verifica di assoggettabilità a VIA, costituisce pertanto applicazione di quanto stabilito dal citato comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011.

Con riferimento all'art. 7, comma 5, l.r. n. 25/2012 - che prevede che *«le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure della legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25»* (e cioè con le procedure semplificate previste per la realizzazione di linee e impianti elettrici) *«a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)»* - la Corte ritiene che contrasti con i principi fondamentali in materia di *«energia»* fissati dal legislatore statale all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003. Tale articolo impone infatti l'autorizzazione unica per le *«opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti»* alimentati da fonti rinnovabili, escludendo in tali casi il ricorso alle procedure semplificate.

Viene poi impugnato l'art. 13, comma 1, l.r. 25/2012 nella parte in cui prevede che la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione, in quanto contrastante con i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 9, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135. Ad avviso della Corte nel caso di specie la violazione di tale articolo - che stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. - non sussiste in quanto la norma finalizzata alla *«riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali, risulta espressamente ed esclusivamente riferita agli enti locali»*.

La Corte dichiara poi la questione di legittimità costituzionale fondata con riferimento all'art. 16, comma 2, della legge regionale in esame, nella parte in cui istituisce l'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. in quanto, pur comportando oneri, la cui presenza non sarebbe esclusa dalla clausola di invarianza finanziaria, non indica i mezzi per fare fronte alla spesa correlata.

Infine la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, ultima parte, della legge regionale in esame, ove prevede che *«la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica»* avviene con provvedimento della Giunta regionale, senza fornire alcuna ulteriore indicazione relativa ai criteri per lo svolgimento di tale compito. La Corte ritiene infatti che tale articolo violi la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. che, stabilendo che *«nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge»*, impone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa.