



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 18 del 29/01/2009

RICORSO 31 dicembre 2008, n. 105

Incostituzionalità e annullamento L.R. n.31/2008.

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 24 delle Norme integrative del 16 marzo 1956

Ricorso n. 105
depositato 31 dicembre 2008

il Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici ha legale domicilio in Roma, Via dei Portoghesi n. 12

contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica con sede in Bari

per la declaratoria di incostituzionalità
e conseguente annullamento

della legge della Regione Puglia del 21 ottobre 2008, n. 31, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 167 del giorno 24 ottobre 2008, recante "Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale", con specifico riguardo a:

- 1) articolo 1, per contrasto con gli articoli 3, 117, comma terzo, e 41 della Costituzione;
- 2) articolo 2, commi 1 e 2, per contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera e), comma terzo, della Costituzione;
- 3) articolo 3, per contrasto con l'articolo 117, comma terzo, della Costituzione;
- 4) articolo 4, per contrasto con l'articolo 117, comma terzo, della Costituzione;
- 5) articolo 7, comma 1, per contrasto con l'articolo 117, comma terzo, della Costituzione.

e a ciò a seguito

della determinazione del Consiglio dei Ministri di impugnativa della predetta legge regionale, assunta nella seduta del 18 dicembre 2008.

* * *

1. Nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 167 del 24 ottobre 2008, risulta pubblicata la legge regionale 21 ottobre 2008, n. 31, recante “Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale”.

Con riferimento a tale legge si riporta per completezza espositiva, il testo degli articoli impugnati

Art. 1

(Interventi in materia di riequilibrio ambientale)

1. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 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), al fine di promuovere la riduzione della immissione in atmosfera di sostanze incidenti sulle alterazioni climatiche indotte dalle produzioni industriali, la Giunta regionale è autorizzata a stipulare accordi nei quali, a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte degli operatori industriali, sia previsto il rilascio di autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ovvero altre misure di riequilibrio ambientale. Tali accordi devono espressamente quantificare le riduzioni delle emissioni inquinanti correlandone alle potenze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili autorizzati e devono essere coerenti con gli obiettivi del piano energetico ambientale regionale (PEAR).

2. Le autorizzazioni relative agli interventi previsti negli accordi di cui al comma 1 devono essere rilasciate, anche per quote eccedenti i limiti eventualmente posti dalla normativa regionale, in conformità di quanto previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

3. Gli accordi di cui al comma 1 sono approvati dalla Giunta regionale previo parere delle commissioni consiliari competenti, da esprimersi entro e non oltre quindici giorni dalla data di ricezione del provvedimento.

Art. 2

(Disposizioni per gli insediamenti degli impianti alimentati da fonti rinnovabili)

1. E' vietata la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica:
- a) nelle zone agricole che gli strumenti urbanistici vigenti qualificano come di particolare pregio ovvero nelle quali sono espressamente inibiti interventi di trasformazione non direttamente connessi all'esercizio dell'attività agricola. Sono considerati di particolare pregio i terreni ricadenti negli ambiti territoriali estesi (ATE) A e B del piano urbanistico tematico territoriale “Paesaggio” (PUTT/P). Per i terreni ricadenti negli ambiti territoriali estesi C e D per le aree di pertinenza e le aree annesse degli ambiti territoriali distinti (ATD) del PUTT/P si applicano le norme di piano. Sono altresì considerati di particolare pregio i terreni in cui risultano coltivati gli uliveti considerati monumentali ai sensi della legge regionale 4 giugno 2007, n. 14 (Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia). Si applica, in ogni caso, l'articolo 10 della l.r. 14/2007;
 - b) nei siti della Rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria - SIC - e zone di protezione speciale - ZPS) ai sensi delle direttive comunitarie 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici;
 - c) nelle aree protette nazionali istituite ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette);

d) nelle zone protette regionali istituite ai sensi della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella regione Puglia);

e) nelle oasi istituite ai sensi della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria);

f) nelle zone umide tutelate a livello internazionale dalla convenzione firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971 e resa esecutiva dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448.

2. I comuni, con motivata deliberazione approvata dal consiglio comunale, possono individuare parti di territorio di particolare pregio ai sensi del comma 1, lettera a), fermo restando che, nelle more della loro eventuale approvazione, vige il regime previsto dalla vigente legge senza alcuna sospensione della attività autorizzativa.

Art. 3

(Denunce di inizio attività)

1. Per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs. 387/2003, con potenze elettriche nominali superiori a quelle previste alla tabella A di cui all'articolo 2, comma 158, lettera g), della legge 31 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), e fino a 1 MWe, da realizzare nella regione Puglia, fatte salve le norme in materia di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività (DIA), di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia emanato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modifiche e integrazioni, nei seguenti casi:

a) impianti fotovoltaici posti su edifici, esistenti o da costruire, con destinazione civile, industriale, agricola, commerciale e servizi, e/o collocati a terra internamente a complessi, esistenti o da costruire, di fabbricati civili, industriali, agricoli, commerciali e servizi;

b) impianti fotovoltaici in zona agricola, a condizione che l'area asservita all'intervento sia estesa almeno due volte la superficie radiante. La superficie, non occupata dall'impianto deve essere destinata esclusivamente a uso agricolo. Gli impianti collocati a terra in un'area agricola costituita da terreni appartenenti a unico proprietario, ovvero costituita da più lotti derivanti dal frazionamento di un'area di maggiore estensione, effettuato nel biennio precedente alla domanda, ai fini del calcolo della potenza elettrica massima per ricorrere alla procedura di DIA, sono considerati come un unico impianto;

c) impianti eolici on-shore realizzati direttamente dagli enti locali, nonché quelli finalizzati all'autoconsumo costituiti da un solo aerogeneratore;

d) impianti idraulici;

e) impianti alimentati a biomassa posti internamente a complessi, esistenti o da costruire, di fabbricati industriali, agricoli, commerciali e servizi, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 2, comma 4, per gli impianti ricadenti in zone agricole;

f) impianti alimentati a gas di discarica, posti internamente alla stessa discarica, esistente o da costruire;

g) impianti alimentati a gas residuati dai processi di depurazione, posti internamente a complessi, esistenti o da costruire, di fabbricati industriali, agricoli, commerciali e servizi;

h) impianti alimentati a biogas, posti internamente a complessi, esistenti o da costruire, di fabbricati industriali, agricoli, commerciali e servizi.

2. E' comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere l'autorizzazione comunale per gli interventi di cui al comma 1.

3. Nella DIA i proponenti privati sono obbligati a dichiarare, ai sensi degli articoli 46, come modificato dall'articolo 49 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, e 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa emanato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di avere la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per la compiuta realizzazione dell'intervento.

Art. 4

(Autorizzazione unica regionale
e adempimenti conseguenti)

1. La convocazione della conferenza di servizi di cui all'articolo 12 del D.Lgs. 387/2003 è subordinata:

- a) alla produzione, da parte del soggetto proponente, di un piano economico finanziario, asseverato da un istituto bancario o da un intermediario finanziario iscritto nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia emanato con decreto legislativo 1 settembre 1993, 385, come da ultimo modificato dalla lettera m) del comma 1 dell'articolo 1 del decreto legge 27 dicembre 2006, n. 297, come modificata dalla relativa legge di conversione, che ne attesti la congruità;
- b) alla produzione, da parte del soggetto proponente, di una dichiarazione resa da un istituto bancario che attesti che il soggetto medesimo dispone di risorse finanziarie ovvero di linee di credito proporzionate all'investimento per la realizzazione dell'impianto.

2. Entro centottanta giorni dall'avvenuto rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 12 del D.Lgs. 387/2003, il soggetto autorizzato deve depositare presso la Regione Puglia -Assessorato allo sviluppo economico e innovazione tecnologica:

- a) dichiarazione congiunta del proponente e dell'appaltatore che attesti l'avvenuta sottoscrizione del contratto di appalto per la costruzione dell'impianto autorizzato che contiene la previsione di inizio e fine lavori nei termini di cui al successivo comma 5, ovvero dichiarazione del proponente che attesti la diretta esecuzione dei lavori;
- b) dichiarazione congiunta del proponente e del fornitore che attesti l'esistenza del contratto di fornitura relativo alle componenti tecnologiche essenziali dell'impianto;
- c) fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto, di importo non inferiore a Euro 50,00 per ogni kW di potenza elettrica rilasciata;
- d) fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto, di importo non inferiore a Euro 5,00 per ogni kW di potenza elettrica rilasciata.

3. Gli importi da garantire con le fideiussioni di cui al comma 2, lettere e) e d), possono essere adeguati in aumento con delibera di Giunta regionale.

4. Le dichiarazioni di cui al comma 2, lettere a) e b), devono essere rese ai sensi di quanto disposto dagli articoli 46 e 47 del D.P.R. 4451/2000. Il mancato deposito, nel termine perentorio indicato al comma 2, della documentazione di cui al comma 2, lettere a), b), c) e d), determina la decadenza di diritto dall'autorizzazione, l'obbligo del soggetto autorizzato di ripristino dell'originario stato dei luoghi e il diritto della Regione di escutere la fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto. La fideiussione rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto è svincolata entro trenta giorni dal deposito dell'atto di collaudo.

5. Il termine di inizio dei lavori è di mesi sei dal rilascio della autorizzazione; quello per il completamento dell'impianto è di mesi trenta dall'inizio dei lavori, salvo proroghe per casi di forza maggiore da richiedersi almeno quindici giorni prima della scadenza. Il collaudo deve essere effettuato entro sei mesi dal completamento dell'impianto.

6. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano nel caso di istanze proposte da enti

pubblici o da società con capitale interamente pubblico.

7. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano a tutte le procedure in corso, con esclusione di quelle relative alle istanze per la realizzazione di impianti eolici presentate prima della data di entrata in vigore del regolamento regionale 4 ottobre 2006, n. 16 (Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella regione Puglia), nonché di quelle relative alle istanze per la realizzazione di impianti da biomasse presentate prima dell'entrata in vigore del regolamento regionale 14 luglio 2009, n.12 (Regolamento per la realizzazione degli impianti di produzione di energia alimentata a biomasse), per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non risultino formalmente concluse le conferenze di servizi di cui all'articolo 12 del D.Lgs. 397/2003.

8. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano a tutte le procedure per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non sia ancora intervenuto il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 12 del D.Lgs. 387/2003.

Art. 7

(Norme transitorie)

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 5, dall'articolo 4, commi 6 e 7, e dall'articolo 5, comma 2, la presente legge si applica a tutte le procedure in corso per le quali non risultino formalmente concluse le conferenze di servizi di cui all'articolo 12 del D.Lgs. 387/2003, ovvero non sia validamente trascorso il termine di trenta giorni dalla formale presentazione di dichiarazione di inizio attività, depositata a norma degli articoli 22 e 23 del D.P.R. 380/2001.

2. In ordine alla denunciata illegittimità costituzionale dell'articolo 1, si osserva quanto segue.

La norma contenuta nell'art. 1, emanata in asserita attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004 n. 239 (riordino del settore energetico), stabilisce che la Giunta regionale possa stipulare e approvare accordi nei quali, a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte di operatori industriali, sia previsto il rilascio di autorizzazioni per l'istallazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili.

Il citato art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239, stabilisce che "Le Regioni e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti, hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387". Quest'ultima norma statale disciplina l'autorizzazione unica per l'istallazione e l'esercizio di impianti da fonti rinnovabili e al comma 6, stabilisce il divieto che la stessa autorizzazione sia subordinata a misure di compensazione a favore delle regioni e delle province.

Da quanto esposto, pertanto risulta evidente che l'impugnata norma regionale viola l'articolo 1, comma 5, della legge n. 239/2004.

Inoltre, considerato che in base al disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 1, le autorizzazioni sono rilasciate ai soli "operatori industriali", di fatto si stabilisce a favore di taluni soggetti una via parallela e diversa per l'autorizzazione alla realizzazione degli impianti in esame, rispetto a quella prevista in via generale dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003.

L'indicazione, da parte della norma statale di un procedimento unico vale come principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": la disposizione, infatti, risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, mirando a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione del procedimento amministrativo, con modalità certe ed entro un termine definito.

La norma regionale, pertanto, viola l'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Essa inoltre lede gli

articoli 3 e 41, perché crea una procedura che reca un vantaggio competitivo a favore di alcuni soggetti, non giustificato da ragioni di interesse pubblico o di riallineamento fra concorrenti, con lesione del principio di uguaglianza e del principio di iniziativa economica.

3. In ordine alla denunciata illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1 e 2, si osserva quanto segue.

Tale articolo vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in numerose aree, precisamente nelle zone agricole considerate di particolare pregio, nei siti della Rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria e zone di protezione speciale), nelle aree protette regionali e in quelle regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale.

Al riguardo, tuttavia, va considerato che l'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 387 dell'anno 2003 stabilisce che "le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti". Il successivo comma 10, dispone che le regioni possano procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti sulla base di linee guida - volte in particolare ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, con specifico riguardo agli impianti eolici - approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro 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.

Le richiamate disposizioni statali costituiscono principi fondamentali in materia di energia: di conseguenza, sussiste la violazione dell'art. 117 comma 3 della Costituzione. Inoltre, poiché viene limitato aprioristicamente il libero accesso al mercato dell'energia, si crea uno squilibrio nella concorrenza fra le diverse aree del Paese e tra i diversi modi di produzione dell'energia, in violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, che stabilisce la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

4. In ordine alla denunciata illegittimità costituzionale dell'articolo 3, si osserva quanto segue.

Tale articolo prevede la denuncia di inizio di attività (D.I.A.) per numerosi tipi di impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, tenendo conto della collocazione e delle caratteristiche di essi. A tale riguardo l'impugnato articolo individua alcune aree e condizioni per le quali viene aumentata la soglia per l'effettuazione degli interventi di installazione di impianti da fonte rinnovabile, tramite denuncia di inizio attività (DIA). Esso, però, non tiene conto della disposizione contenuta nell'articolo 12, comma 5, del decreto legislativo n. 387/2003, il quale, al terzo periodo, stabilisce che "maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività" possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Ambiente.

La norma pertanto determina una lesione di tale principio fondamentale e quindi viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

5. In ordine alla denunciata illegittimità costituzionale dell'articolo 4, si osserva quanto segue.

Detto articolo stabilisce una lunga serie di impegnative condizioni alle quali subordina l'autorizzazione regionale alla realizzazione dell'impianto, con riferimento sia alla convocazione della conferenza di servizi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 387/2003, sia agli adempimenti successivi al rilascio dell'autorizzazione.

La norma regionale, però, non tiene in considerazione il disposto dell'articolo 12, comma 3, del citato decreto legislativo n. 387/2003. Quest'ultimo, infatti, prevede soltanto l'autorizzazione unica in sede regionale (o in sede provinciale, su delega della regione) assentita "nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico". L'indicazione di tale procedimento si configura come principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e

distribuzione nazionale dell'energia". Tale disposizione, invero, risulta finalizzata alla semplificazione amministrativa ed alla celerità e a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione con modalità certe ed entro un termine definito del procedimento autorizzativo, alla stregua di quanto indicato da codesta Corte Costituzionale con le sentenze n. 383 e n. 336 del 2005 e n. 364 del 2006. La norma regionale, quindi, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

6. In ordine alla denunciata illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, si osserva quanto segue. Tale articolo stabilisce la disciplina transitoria, prevedendo l'applicabilità delle norme regionali anche alle procedure in corso per le quali non risultino formalmente concluse le conferenze dei servizi ovvero non sia validamente trascorso il termine di trenta giorni dalla formale presentazione di dichiarazione di inizio attività.

Così disponendo, tuttavia, tale articolo viola l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, perché, attribuendo efficacia retroattiva alla legge regionale per i procedimenti pendenti, modifica le condizioni per l'autorizzazione degli impianti e lede, di conseguenza, il principio fondamentale fissato dal comma 4 dell'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, che, in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", fissa in 180 giorni il termine massimo per l'autorizzazione delle installazioni.

Per le considerazioni che precedono, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come in epigrafe rappresentato e difeso

CHIEDE

che codesta Corte Costituzionale voglia dichiarare illegittimi e quindi annullare gli articoli 1; 2, commi 1 e 2; 3; 4; 7, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 31 del 21 ottobre 2008. Si depositeranno con l'originale notificato del presente ricorso:

1. estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 2008 e della relazione allegata al verbale;
2. copia della impugnata legge regionale n. 31/2008.

Roma, 22 dicembre 2008

Enrico Arena
Avvocato di Stato

Copia conforme all'originale per la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia.

Roma, 13 gennaio 2009

Il Cancelliere
PARTE SECONDA

Atti di Organi monocratici regionali
