



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Puglia	Legge n° 27 del 10/11/2023	BUR n°101 del 13/11/2023
ID:PU23027	Esito: Impugnativa	(Scadenza 12/01/2024)

Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica).

La legge regionale, che, dettando modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica), prevede disposizioni volte a introdurre nuove misure di compensazione ambientale e territoriale a carico degli operatori del settore energetico, eccede dalle competenze regionali ed è quindi censurabile relativamente alle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 1, lettera c che, per le motivazioni di seguito illustrate, viola i principi generali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” di cui all’art. 117 comma 3, della Costituzione , in relazione alla norma interposta prevista dalla legge 23 agosto 2004, n. 239, articolo 1, comma 5, violando altresì il principio del legittimo affidamento in relazione ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 41, 42 e 97 della Costituzione, per i motivi di seguito specificati.

In particolare :

1. L’articolo 2 della legge regionale n. 27 del 2023 (rubricato “Modifiche all’articolo 2 della l.r. 28/2022”) prevede testualmente:
“1. All’articolo 2 della L.R. n. 28/2022, sono apportate le seguenti modifiche:
a) al comma 1, le parole: “è disposta per ogni impianto o infrastruttura, nella misura del 3 per cento del valore commerciale del volume del gas prodotto, trasportato o importato in Italia, la misura di compensazione e riequilibrio territoriale a carico dei

proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture di gas presenti, anche in esercizio, sul territorio pugliese.” sono sostituite dalle seguenti: “è disposta per ogni nuovo impianto e infrastruttura energetica oppure per il potenziamento o trasformazione di impianti e infrastrutture energetiche esistenti, nella misura fino al 3 per cento del valore commerciale del volume del gas prodotto, trasportato o importato in Italia, la misura di compensazione e riequilibrio territoriale a carico dei proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture di gas sul territorio pugliese.”;

b) al comma 3, le parole: “La Giunta regionale stipula un accordo con l’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente per la definizione delle modalità operative di attribuzione delle compensazioni.” sono sostituite dalle seguenti: “Nell’ambito delle forme di collaborazione previste o consentite dalla legislazione nazionale, la Giunta regionale si avvale, ove possibile e previo eventuale accordo, del supporto dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente per la definizione delle modalità operative di attribuzione delle compensazioni.”.

c) il comma 4 è sostituito dal seguente:

“4. Alle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell’articolo 1 e con il procedimento di cui all’articolo 1. Con il medesimo procedimento le misure previste dall’articolo 1 si applicano anche agli impianti e infrastrutture di cui al comma 1 del presente articolo.”.

Ai fini di una più agevole lettura, si riporta il testo dell’articolo 2 della legge regionale n. 28 del 2022, così come novellato dall’articolo 2 della legge regionale n. 27 del 2023:

“Art. 2. Misure di compensazione territoriale relative agli impianti e alle infrastrutture di gas.

1. Fuori dai casi di cui all’articolo 1 della presente legge e ai sensi dell’articolo 1, comma 4, della lettera f), della L. n. 239/2004, al fine di contenere il costo del gas sostenuto dalle famiglie pugliesi, al ricorrere dei presupposti di cui alla medesima lettera f), è disposta per ogni nuovo impianto e infrastruttura energetica oppure per il potenziamento o trasformazione di impianti e infrastrutture energetiche esistenti, nella misura fino al 3 per cento del valore commerciale del volume del gas prodotto, trasportato o importato in Italia, la misura di compensazione e riequilibrio territoriale a carico dei proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture di gas sul territorio pugliese. Dall’applicazione della predetta misura di

compensazione sono escluse le imposte, che restano dovute secondo la relativa disciplina.

2. I soggetti di cui al comma 1 cedono il gas alle società di vendita, al prezzo decurtato dall'ammontare della compensazione disposta dal comma 1, affinché il corrispettivo sia detratto a titolo di sconto in fattura alle utenze domestiche delle famiglie pugliesi. Lo sconto deve essere espressamente indicato in ogni fattura.

3. Nell'ambito delle forme di collaborazione previste o consentite dalla legislazione nazionale, la Giunta regionale si avvale, ove possibile e previo eventuale accordo, del supporto dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente per la definizione delle modalità operative di attribuzione delle compensazioni. I soggetti di cui al comma 1, entro trenta giorni dalla data di notifica del predetto accordo e nel rispetto dei suoi contenuti, predispongono un regolamento di dettaglio sulle modalità operative di attribuzione delle compensazioni. La verifica di conformità dell'accordo alle disposizioni del presente articolo è demandata alla Giunta regionale, che provvede con deliberazione. In caso di mancato adempimento nel termine indicato, la Giunta regionale provvede al medesimo adempimento entro i successivi trenta giorni.

4. Alle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1. Con il medesimo procedimento le misure previste dall'articolo 1 si applicano anche agli impianti e infrastrutture di cui al comma 1 del presente articolo.”.

In particolare, l'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge regionale Puglia 10 novembre 2023, n. 27, in esame, risulta costituzionalmente illegittimo per violazione delle competenze statali nella materia concorrente della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la cui norma interposta, nel caso di specie, è recata della legge 23 agosto 2004, n. 239, articolo 1, comma 5.

Il comma 1, lettera c), dell'articolo 2 della legge regionale di cui trattasi, nel modificare il comma 4 dell'articolo 2 della legge regionale n. 28 del 2022, viola la predetta previsione normativa, specie se letta in combinato disposto con la precedente disposizione regionale di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), che sottopone a misure di compensazione e riequilibrio

ambientale, solamente i soggetti proponenti di nuovi impianti e infrastrutture energetiche, oppure potenziamento e trasformazione di esistenti sul territorio pugliese.

Sul punto, si rileva, infatti, che tale intento riformatore viene di fatto eluso, nel settore del gas, dall'integrale riformulazione, ad opera dell'articolo 2, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 27 del 2023, del comma 4 dell'articolo 2 della legge regionale n. 28 del 2022, dove si prevede (grassetto aggiunto) che "Alle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1. Con il medesimo procedimento le misure previste dall'articolo 1 si applicano anche agli impianti e infrastrutture di cui al comma 1 del presente articolo.".

In buona sostanza, così facendo, la Regione Puglia finisce per sottoporre alle misure di compensazione di cui al predetto comma 1 dell'articolo 1 anche gli impianti a gas di fatto "esistenti" alla data di entrata in vigore della legge regionale, in quanto autorizzati (ed anche se non ancora costruiti), con conseguente violazione della normativa statale interposta recata dal comma 5, dell'articolo 1, della legge n. 239 del 2004 che prevede: "5. 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.".

La disciplina prevista dalla predetta disposizione viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione e, nello specifico, i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia della legislazione concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Si evidenza che, in materia di energia, secondo costante giurisprudenza della Corte costituzionale, le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale (tra le tante, Cfr. Sentenza n. 11 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2022, n. 14 del 20128 e n. 177 del 2018).

Occorre, inoltre, osservare che, ai sensi della legge 23 agosto 2004, n. 239, è consentito predisporre misure di compensazione ambientale e territoriale "qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale" (articolo 1, comma 4, lettera f).

In base all'articolo 1, comma 1, della predetta legge n. 239 del

2004, secondo cui “nell’ambito dei principi derivanti dall’ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, sono principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge”, la citata disposizione di cui all’articolo 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004 costituisce principio “fondamentale in materia energetica” ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che, come detto, è oggetto di legislazione concorrente, in cui la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, comma 3, della Costituzione).

Alla stregua del sopra delineato contesto normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la legge in esame, la disposizione prevista dall’articolo 2, comma 1, lettera c), risulta censurabile per contrasto con l’articolo 117, comma terzo, della Costituzione, per le ragioni che di seguito si illustrano.

L’articolo 2 della legge regionale, modifica l’articolo 2 della legge n. 28 del 2022 (già oggetto di impugnativa), dispone misure di compensazione territoriale e di riequilibrio ambientale e territoriale a carico di soggetti proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture energetiche, con un ambito di applicazione che riguarda le strutture già esistenti. La disposizione contenuta nella predetta norma si pone in netto contrasto con i principi generali in materia energetica fissati dalla legge n. 239 del 2004.

Tale disciplina nel prevedere la doverosità delle misure di compensazione e riequilibrio ambientale e territoriale a carico di soggetti “che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell’articolo 1” contrasta con quella relativa dall’articolo 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004, che contempla la possibilità per regioni, enti pubblici territoriali ed enti locali territorialmente interessati, di stipulare accordi che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, solamente per nuove infrastrutture energetiche o per potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti.

Pertanto, l’articolo 2, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 27 del 2023 è costituzionalmente illegittimo in quanto contrasta con la disciplina statale di principio prevista dall’articolo 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004, in violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

2. A ciò si aggiunga che la disciplina prevista dall’articolo 2, comma 1, lett. c), della legge regionale viola il legittimo affidamento, concetto introdotto a partire della sentenza della

Corte costituzionale n. 349 del 1985 (e confermato con le Sentenze n. 397 del 1994, n. 416 del 1999, n. 525 del 2000, n. 446 del 2002, n. 364 del 2007), poiché introduce un onere aggiuntivo a carico di soggetti che hanno già conseguito un titolo autorizzatorio alla data di entrata in vigore delle norme.

In particolare, la norma regionale lede l'affidamento nella sicurezza giuridica, principio che costituisce invero un valore fondamentale dello Stato di diritto, costituzionalmente protetto nel nostro ordinamento (Cfr. Corte costituzionale, sentenza 349 del 1985, n. 822 del 1988, n. 155 del 1990, n. 39 del 1993), ora ancor più rilevante considerato che lo stesso legislatore prescrive che l'attività amministrativa sia retta (anche) dai principi dell'ordinamento comunitario (art. 1, primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 1 della legge 11 febbraio 2005 n. 15), nel quale il principio di legittimo affidamento è stato elaborato dalla giurisprudenza comunitaria in un'ottica di accentuata tutela dell'interesse privato nei confronti delle azioni normativa e amministrativa delle istituzioni europee (Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 luglio 2004, causa C-459/02; 14 febbraio 1990, causa C-350/88; 3 maggio 1978, C-112/77).

In ambito amministrativo, il concetto di legittimo affidamento rappresenta l'interesse alla tutela di una situazione giuridica generata da un precedente comportamento della pubblica amministrazione che abbia indotto il cittadino a confidare nel conseguimento di un dato risultato.

Considerata istituto proprio del diritto civile, quale precipitato del principio di buona fede, la tutela del legittimo affidamento è stata riconosciuta in ambito amministrativo progressivamente, grazie soprattutto alla giurisprudenza che ha tradotto l'istituto in numerose regole operative.

Sin a partire dagli anni Settanta, il principio del legittimo affidamento risulta pacificamente applicabile nei rapporti privatistici in cui è parte l'amministrazione, ossia in ambito contrattuale e nei rapporti di tipo paritario in cui l'amministrazione opera alla stregua di un privato cittadino.

Anche sulla scorta dell'ordinamento europeo - in cui il principio viene considerato un corollario di quello della certezza del diritto, nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento - oggi si ritiene che il principio in questione possa assumere piena rilevanza in tutte le situazioni in cui è parte l'amministrazione pubblica.

Tale principio trova espresso riconoscimento normativo nelle previsioni dello Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212), che ha codificato i principi fondamentali dell'attività amministrativa in ambito tributario. Anche nella legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990) - come modificata dalle leggi 11 febbraio 2005, n. 15, e 18 giugno 2009, n. 69 - si ritiene che il principio abbia trovato ingresso mediante il richiamo, contenuto all'articolo 1, dei principi dell'ordinamento

comunitario, tra i criteri generali dell'attività amministrativa. Una sua diretta applicazione è poi prevista dall'art. 21-quinquies della stessa legge n. 241 del 1990, che stabilisce che se la revoca di un provvedimento comporta pregiudizi in danno ai soggetti interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. In sintesi, tale principio impone all'amministrazione di tenere nella dovuta considerazione il ragionevole affidamento ingenerato negli amministrati dai suoi atti, garantendo al cittadino la conservazione della posizione giuridica di vantaggio che gli è stata attribuita mediante provvedimento amministrativo.

La giurisprudenza costituzionale individua nell'art. 3 della Costituzione la norma costituzionale che garantirebbe anche il principio di affidamento (Cfr., sul punto, Corte costituzionale, Sentenza n. 149 del 2017).

Nella misura in cui il principio di affidamento orienta però le singole discipline interessate, assumono rilievo anche altre norme costituzionali, come gli artt. 41, 42, 97 della Costituzione, con riferimento, rispettivamente, all'affidamento nell'esercizio di attività economiche, rispetto al regime dei beni, nei rapporti con amministrazioni pubbliche (in questo senso, con riferimento alla inclusione della tutela dell'affidamento nella garanzia della concorrenza, riconducibile all'art. 41 Cost., Cfr. Cons. Stato, Sentenza n. 4381 del 2006).

Nel caso di specie, la norma regionale nell'assoggettare a misure di compensazione impianti e infrastrutture del gas già autorizzati dalla Regione, lede la libertà di iniziativa economica intesa come capacità dell'imprenditore di organizzare i fattori della produzione e di determinarsi autonomamente nell'ambito di un quadro giuridico stabile e certo con la pubblica amministrazione, senza il condizionamento di normative sopravvenute che alterino i programmi originari introducendo oneri non previsti.

Tutto ciò premesso, le disposizioni richiamate contenute all' articolo 2 comma 1 lettera c risultano illegittime per violazione dei principi generali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" di cui all'art. 117 comma 3, Cost. in relazione alla norma interposta prevista dalla legge 23 agosto 2004, n. 239, articolo 1, comma 5, e del principio del legittimo affidamento in relazione ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 41, 42 e 97 della Costituzione dinanzi citati.

La legge regionale, pertanto, limitatamente alle disposizioni sopra indicate, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.