

GIOVANNI COCOZZA

LA LOCALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI DI ENERGIA:
IL DIFFICILE RAPPORTO
TRA LEGGE STATALE, LEGGE REGIONALE
E GIUDICATO AMMINISTRATIVO

SOMMARIO: 1. La complessa regolamentazione del settore dell'energia. – 2. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 19 giugno 2012, n. 3569. – 3. Le esigenze di bilanciamento tra la disciplina statale e quella regionale. – 4. I limiti di localizzazione territoriale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. – 5. Le “zone d'ombra” nella linea interpretativa del Giudice costituzionale. – 6. I “chiarimenti” nella sentenza n. 3569/2012 del Consiglio di Stato.

1. La complessa regolamentazione del settore dell'energia

La regolamentazione del settore dell'energia è di certo caratterizzata da una tale complessità, in considerazione della delicatezza degli interessi protetti – di frequente di rango costituzionale – e della necessità del loro raccordo, che, non di rado, v'è una contrapposizione tra valori¹. A fronte delle correlate esigenze di bilanciamento, si registra, peraltro, un intreccio di normative che rende difficile delineare i rapporti fra le fonti di disciplina.

¹ Sui complicati rapporti tra la salvaguardia dell'ambiente e la tutela del paesaggio, cfr. V. Molaschi, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di realizzazione di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 5-6, 171 ss.; G. Tulumello, *L'energia eolica: problemi e prospettive – L'esperienza italiana*, in www.giustamm.it; A. Gandino, *Note critiche a margine del nuovo regime autorizzatorio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti convenzionali*, in www.giustamm.it; R. Zanino, *Alcune problematiche attinenti gli impianti di energia rinnovabile*, in www.giustamm.it; P. Carpentieri, *Paesaggio contro Ambiente*, in *Urb. e app.*, 8, 2005, 931 ss.; F. de Leonardis, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 4, 889 ss.; M. Occhiena, *Alle Regioni quel che è dello Stato: il federalismo nella tutela del paesaggio* (commento a Cons. St., ad. pl., 14 dicembre 2001, n. 9), in *Urb. app.*, 2002, 4, 440 ss.

Si v., anche, sul concetto di paesaggio, P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363 ss.; G.F. Cartei, *Il paesaggio*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, tomo II, 2109 ss.; M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1995, 573 ss.

Alla necessità di concepire un impianto normativo agile e flessibile in grado di offrire la maggior tutela possibile per i vari interessi pubblici coinvolti, con la correlata esigenza di rispettare quanto discende dal livello sovranazionale², in concreto si contrappone una interferenza tra fonti di livello sovranazionale, nazionale e locale.

In particolare, emerge, negli aspetti applicativi della disciplina di regolamentazione dell'energia, un difficile raccordo tra normativa statale e regionale, anche in considerazione del riparto costituzionale delle competenze previsto dall'art. 117 Cost.³, giacché le materie relative alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» rientrano nella potestà legislativa concorrente⁴.

In questa sede si intende approfondire un aspetto particolare di tale

² Si pensi, ad esempio, alla ratifica, avvenuta con l. 1 giugno 2002, n. 120, del protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, con il quale l'Italia ha assunto l'obbligo di riduzione delle emissioni in atmosfera dei gas responsabili dell'effetto serra attraverso le fonti energetiche rinnovabili. Si considerino, altresì, le previsioni contenute nell'art. 3.1 lett. u) del Trattato CE secondo cui l'azione della Comunità comporta, tra le altre, l'adozione di «misure in materia di energia, protezione civile e turismo»; l'art. 154 dove si prevede che «la Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia», nonché l'art. 175.2, lett. c), che si riferisce all'adozione di «misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo». Non si possono inoltre non ricordare in materia le direttive 2003/54/CE (relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e 2003/55/CE (relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale); i regolamenti 26 giugno 2003, n. 1228 (relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica) e 28 settembre 2005, n. 1775 (relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale); la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che ha stabilito un insieme di orientamenti relativi alle reti transeuropee nel settore dell'energia (1229/2003/CE). Più di recente, la direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE (promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e 2003/30/CE (sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti).

³ In tema, cfr. Q. Camerlengo, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006, 422 ss.; L. Pianesi, *Governo del territorio, enti locali e fonti energetiche rinnovabili: il caso degli impianti eolici*, in www.federalismi.it; R. Galbiati – G. Vaciago, *Il governo dell'energia dal decentramento alla riforma costituzionale: profili economici*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2002, 360 ss.; L. Perfetti, *Il Governo dell'energia tra federalismo e liberalizzazione. Profili di ricomposizione del quadro delle competenze*, *ivi*, 2002, 376 ss.; F. Donati, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in www.giustamm.it; G. Caia, *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, Milano, 1984.

⁴ Art. 117, c. 3, Cost.

la localizzazione degli impianti di energia

raccordo tra normativa statale e regionale, relativo al profilo della localizzazione degli impianti di produzione di energia⁵. A tal fine è interessante ripercorrere la ricostruzione operata dal giudice amministrativo nella vicenda giudiziaria relativa alla riconversione di una centrale per la produzione di energia elettrica in località Porto Tolle, che registra un intervento assai recente con la sentenza Cons. St., sez. VI, 19 giugno 2012, n. 3569⁶.

2. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 19 giugno 2012, n. 3569.

Con la sentenza n. 3569 del 2012, la VI sezione del Consiglio di Stato, pronunciandosi sul giudizio di ottemperanza per chiarimenti richiesto dal Ministero⁷, definisce una complessa vicenda giudiziaria, iniziata nel 2006 e

⁵ Sul punto, N. Durante, *La non idoneità delle aree e dei siti all'installazione di impianti di produzione di energia alternativa*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 5, 227 ss.; Id., *Il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: complessità e spunti di riflessione, alla luce delle recenti linee guida nazionali*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2-3, 73 ss.; M. Luciani, *La localizzazione delle centrali elettriche. Problemi giuspubblicistici*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, 161 ss.; più in generale, si v. G. de Vergottini (a cura di), *Localizzazione degli impianti energetici e tutela dell'ambiente e della salute*, Rimini, 1988.

⁶ Cons. St., sez. VI, 19 giugno 2012, n. 3569, in *www.lexitalia.it*.

⁷ Ripercorrendo brevemente le tappe più rilevanti della vicenda, si deve ricordare che nel 2005 l'ENEL aveva chiesto al Ministero dell'ambiente il rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 1, c. 2, d.l. 7 febbraio 2002, n. 7 (convertito, con modificazioni, in legge 9 aprile 2002, n. 55), con contestuale pronuncia di compatibilità ambientale ex art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, per la realizzazione di una centrale termoelettrica alimentata a carbone e biomasse vergini, in sostituzione della già esistente centrale alimentata ad olio combustibile.

A seguito di una prima pronuncia interlocutoria sfavorevole da parte della Commissione VIA nazionale del Ministero dell'ambiente (il primo parere sfavorevole della Commissione VIA si basava sia sulla qualità peggiore delle emissioni in atmosfera di una centrale a carbone rispetto a quelle di una centrale alimentata a metano sia all'irrilevanza in sé della vetustà dell'impianto esistente e del suo mantenimento in un'area delicata qual è il delta del Po), solo nel 2009, dopo la riattivazione del procedimento di VIA, la suddetta Commissione aveva espresso parere favorevole al progetto, anche in virtù della nuova disciplina contenuta nell'art. 5-bis, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 (convertito, con modificazioni, in l. 9 aprile 2009, n. 33). In tal modo la Giunta regionale del Veneto recepì il parere favorevole della Commissione VIA e il decreto con cui il Ministero dell'ambiente aveva espresso giudizio positivo di compatibilità ambientale.

Proprio tali atti sono stati però oggetto di ricorso al Tar, in cui i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento del decreto VIA. In particolare, hanno dedotto vizi di legittimità costituzionale della normativa contenuta nell'art. 5-bis, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, per violazione degli artt. 77 e 117 Cost.; hanno dedotto, altresì, diversi vizi di illegittimità nella