

**Osservatorio Legislativo Interregionale  
Roma 6/7 febbraio 2003**

**Progetti di legge regionali e nazionali**  
*di Giovanni Fantozzi*

**1. L'evoluzione normativa nel settore energetico**

La materia energetica nel testo previgente alla Riforma del Titolo V della Costituzione non era prevista tra quelle di competenza dello Stato, salva la facoltà delle Regioni di emanare norme di attuazione delle leggi statali. Ciò ha comportato che per lungo tempo la materia sia stata sostanzialmente accentrata nelle mani dello Stato. Un primo importante cambiamento di rotta si è verificato solo con le leggi 9 e 10 del 1991 che hanno inserito le Regioni nel Piano energetico nazionale, disciplinando i Piani energetici regionali in relazione all'uso dell'energia e l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili. Con l'attuazione della delega prevista dalla legge n. 59 del 1997 mediante il decreto legislativo n. 112 del 1998 sono state indicate le competenze amministrative riservate allo Stato in materia energetica, ampliando sostanzialmente i poteri delle Regioni in questo settore.

Il nuovo testo dell'art. 117, comma 3, della Costituzione ha inserito la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia tra le materie su cui si esercita la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Con l'approvazione di questa norma si è entrati in una fase transitoria che potrà essere risolta solo con l'approvazione di una legislazione statale che fissi le funzioni trasferite alle Regioni e quelle che permangono di competenza dello Stato. A rendere più difficoltosa la ripartizione di competenze vi è l'intreccio tra la materia energetica propriamente detta con altre, come la tutela della concorrenza, protezione dell'ambiente, ecc...) che rientrano tra quelle di competenza esclusiva dello Stato. In questo incerto contesto è intervenuto il decreto legge 7 febbraio 2002, cosiddetto "sbloccacentrali", convertito in legge con modificazioni dalla legge 9 aprile 2002, n. 55. Il provvedimento, dichiaratamente transitorio dal momento che cessa i suoi effetti il 31 dicembre 2003, al fine di evitare il pericolo di interruzione di fornitura elettrica sul territorio nazionale disciplina le procedure connesse all'autorizzazione per la costruzione di nuove centrali elettriche di potenza superiore ai 300 Mw termici. Il decreto prevede che l'autorizzazione sia unica e sia rilasciata dal Ministro delle Attività produttive, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni ed a conclusione di un procedimento svolto d'intesa con la regione interessata.

Per quanto inteso a disciplinare un solo aspetto - quello del rilascio delle autorizzazioni per la costruzione di nuove centrali -, il provvedimento ha

subito incontrato la ferma opposizione delle Regioni che hanno denunciato il riaccentramento di funzioni in capo allo Stato.

La situazione pare essersi sbloccata con l'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città e Autonomie locali il 5 settembre 2002. L'accordo, che non contiene alcun riferimento alla legge 9 aprile 2002, n. 55, riconosce il ruolo delle Regioni nel rilascio di nuove autorizzazioni, fissa una serie di criteri di valutazione delle domande di autorizzazione e richiama la necessità di una nuova legge di principi a livello nazionale.

## **2. Il disegno di legge del Governo A.C. 3297, "Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi"**

Questo ddl - si legge nella relazione - si muove lungo tre direttrici:

1. definizione delle competenze dello Stato e delle Regioni secondo il nuovo Titolo V della Costituzione;
2. completamento della liberalizzazione dei mercati;
3. incremento dell'efficienza del mercato interno.

Sul primo punto (definizione delle competenze dello Stato e delle Regioni secondo il nuovo Titolo V della Costituzione) si muovono gli articoli 1-9 (Titoli I e II); le competenze previste per lo Stato sono qui dettate in pieno accordo con il disegno di legge "La Loggia", in discussione al Senato e recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale n. 3 del 18/10/2001". Va comunque osservato che il disegno di legge pone tra i principi fondamentali un canone comportamentale per lo Stato, prevedendo che gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i principi generali per la sua articolazione a livello territoriale, siano elaborati e definiti avvalendosi anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali all'uopo previsti dalla stessa legge.

Tra gli articoli più significativi, l'art. 4 assicura i livelli essenziali delle prestazioni di energia, per tutelare il diritto dei consumatori alla disponibilità di energia su tutto il territorio nazionale, in condizioni di uguaglianza sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione dei prezzi e determinazione delle tariffe.

L'articolo 9 definisce un nuovo modello organizzativo tra il Governo e l'Autorità per l'energia, nell'ottica di un più corretto bilanciamento dei rispettivi poteri. Per superare le sperimentate sovrapposizioni di ruoli, ovvero ritardi nell'adozione di specifici provvedimenti, è prevista una distinzione tra le funzioni tipiche di regolamentazione - per le quali si mantiene la piena indipendenza dell'Autorità - e i compiti più strettamente amministrativi, per i quali si prevedono poteri di

intervento dell'Amministrazione, nel caso di inerzia ovvero di violazione degli indirizzi, prevedendo la definizione di un termine perentorio per l'esercizio delle funzioni consultive da parte dell'Autorità.

Sul secondo punto (completamento della liberalizzazione dei mercati) sono emanate disposizioni per quanto concerne gli articoli che vanno dal 10-15 (Titolo III).

L'articolo 10 pone in essere la riunificazione fra la proprietà e la gestione della rete di trasmissione nazionale di energia elettrica in capo all'attuale gestore, affidata alle rispettive competenze dei Ministeri delle Attività produttive e dell'Economia e finanze.

L'articolo 11 innova profondamente l'assetto regolatorio e proprietario delle reti nazionali di trasmissione elettrica e di trasporto del gas, stabilendo il principio della terzietà delle reti dagli operatori del settore; tale principio si realizza introducendo un limite al possesso delle reti da parte di tutti gli operatori del settore, nonché da parte dei soggetti ancora a controllo pubblico, siano essi nazionali o di altri Stati: per tutti vale il limite del 10% del capitale. Si tratta di ribadire in modo netto - si legge nella relazione introduttiva - una scelta politica che vuole garantire l'uscita dello Stato dalla gestione diretta di questi settori. Il tutto demandato con flessibilità temporale alle decisioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'articolo 12 definisce un criterio di allocazione della nuova offerta di gas naturale (per il 20% non soggetto all'accesso negoziato della nuova capacità), basato sul criterio del merito economico. La definizione delle condizioni tecnico-economiche per l'attuazione di tale criterio sono demandate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Gli articoli successivi realizzano un quadro "sblocca-reti" di semplificazione per i procedimenti di autorizzazione, analogo allo "sblocca-centrali", e un quadro certo di regolazione degli oneri generali afferenti al sistema elettrico, favorendo così gli operatori.

Per il terzo punto (incremento dell'efficienza del mercato) valgono gli articoli 16-27 (Titolo IV).

Gli articoli 16 e 17 prevedono modifiche normative volte a completare e rendere più efficaci le norme di liberalizzazione, fra cui l'abbassamento immediato della soglia di cliente idoneo a 0,05 GWh, lo scorporo dell'Acquirente Unico dal GRTN, che viene posto direttamente in capo al Tesoro, un nuovo assetto di vigilanza sulla Sogin e sulla Cassa Conguaglio, un chiarimento della disciplina riguardante la generazione distribuita, la produzione di energia elettrica all'estero e le reti elettriche minori.

Per favorire la diversificazione delle fonti energetiche e la riduzione dei costi per il Paese, e ciò anche a tutela della sicurezza e dell'ambiente, sono state previste norme volte alla promozione dell'utilizzazione pulita del carbone (articolo 21), all'incremento della quota obbligatoria dell'energia elettrica da fonti rinnovabili (articolo 22), all'utilizzo razionale dell'energia (articolo 23).

Con l'articolo 24, al fine di accelerare ulteriormente i procedimenti autorizzativi per il rilascio dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione di idrocarburi, si introduce la previsione di un procedimento unico autorizzativo, analogo a quello recentemente introdotto per l'autorizzazione alla costruzione di centrali elettriche, che mantiene pienamente le competenze degli enti locali e delle Regioni in materia ma riduce i tempi complessivi (valutazione di impatto ambientale compresa) per giungere al conferimento dei titoli minerari che abilitano a svolgere tali attività.

Con l'articolo 27 si delega il Governo a disciplinare la gestione dei rifiuti radioattivi al fine di risolvere il problema della sistemazione dell'eredità del nucleare, attraverso lo smantellamento degli impianti dismessi e la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi, del combustibile irraggiato e delle materie nucleari, nel rispetto delle popolazioni e dell'ambiente.

### **3. L'iniziativa della Regione Emilia-Romagna nell'attuale evoluzione normativa in campo energetico**

Solo la definitiva approvazione in Parlamento del disegno di legge del Governo "Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi" potrà offrire un quadro normativo certo in merito alla suddivisione delle competenze tra lo Stato, la Regione e gli altri livelli istituzionali.

In parallelo alla discussione che si sta svolgendo su questo provvedimento a livello nazionale, la Regione Emilia-Romagna ha deciso comunque di procedere presentando una propria proposta legislativa che riguarda la "Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia" (oggetto consiliare n. 3718) pubblicato sul BUR n. 221 del 16 gennaio 2003. La Giunta regionale ha poi deliberato il 23 dicembre 2002 di proporre all'approvazione del Consiglio, pubblicandolo contestualmente al progetto di legge, il "Piano energetico regionale".

A completamento della propria iniziativa in campo energetico, la Giunta regionale ha approvato, il 13 gennaio 2003, una delibera riguardante "Attuazione dell'accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane per l'esercizio dei compiti e delle funzioni di rispettiva competenza in materia di produzione di energia elettrica".

L'interesse che rivestono questi atti è da valutare sia in relazione al dibattito normativo nazionale, sia per il fatto che risultano essere il primo approccio normativo organico avanzato da una Regione dopo l'accordo raggiunto il 5 settembre 2002 in sede di Conferenza unificata.

#### **a) Deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna 13 gennaio 2003, n. 18 "Attuazione dell'accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane per l'esercizio**

**dei compiti e delle funzioni di rispettiva competenza in materia di produzione di energia elettrica.”**

Questo atto pare quello di più rilevante ed immediata portata pratica, tenuto conto dei tempi prevedibilmente non ravvicinati di discussione del progetto di legge e del piano energetico regionale. La deliberazione si richiama alla legge 9 aprile 2002, n. 55 laddove prevede che l'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 mw termici, gli interventi di modifica o ripotenziamento nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, è rilasciata dal Ministero delle Attività produttive a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, d'intesa con la Regione interessata.

L'atto fissa quindi criteri e procedure per la presentazione e la valutazione delle domande relative agli impianti di produzione elettrica prendendo a riferimento quelli previsti dall'accordo in sede unificata del 5 settembre 2002, soprattutto per quanto concerne i criteri di valutazione delle domande. La deliberazione si muove dichiaratamente nell'ambito "dell'attuale fase di transizione" per regolare la quale è intervenuto l'accordo in sede di Conferenza unificata, e non è pertanto condizionata dai futuri sviluppi normativi dell'intera materia. I parametri valutativi contenuti nell'Allegato 1 della delibera sono abbastanza simili a quelli dell'accordo in sede di Conferenza unificata (compatibilità con gli strumenti di pianificazione esistenti, coerenza con le esigenze di fabbisogno energetico, coerenza con le esigenze di diversificazione delle fonti primarie, grado di innovazione tecnologica, utilizzo delle migliori tecnologie a fini energetici e ambientali, riduzione o eliminazione di altre fonti di produzione di energia e di emissioni inquinanti, ammodernamento di centrali termoelettriche esistenti, diffusione del teleriscaldamento, minimizzazione dei costi di trasporto, utilizzo di siti industriali, concorso alla valorizzazione e riqualificazione delle aree territoriali interessate, ecc.); la deliberazione insiste però su un punto: la valutazione dei progetti deve essere "comparativa", quindi dovrà mettere le caratteristiche dei progetti in relazione tra loro, mentre nel testo dell'accordo si afferma che le richieste "vengono valutate singolarmente, secondo l'ordine temporale di presentazione delle domande".

Da un punto di vista procedurale, le domande con i relativi progetti e con la richiesta di valutazione comparativa devono essere presentate entro 90 giorni dalla pubblicazione dell'atto; il responsabile del procedimento entro i successivi 90 giorni verifica la documentazione pervenuta, richiede eventuali integrazioni e procede ad una prima istruttoria tecnica e valutazione comparativa; successivamente allo scadere di questo termine, ed entro i venti giorni successivi, indice una Conferenza istruttoria per ciascun ambito provinciale interessato, "allo scopo di valutare, entro i successivi quarantacinque giorni, la

compatibilità dei progetti con gli obiettivi di ordinato sviluppo del territorio previsti dagli strumenti generali e settoriali di pianificazione territoriale, la loro coerenza con gli obiettivi di programmazione energetico-ambientale nonché le condizioni per minimizzare l'impatto ambientale delle strutture di collegamento dell'impianto alle reti esistenti". E' poi previsto che lo stesso responsabile di procedimento richieda un parere ai servizi regionali competenti in merito alla valutazione dell'impatto ambientale e che trasmetta copia delle domande e della documentazione al gestore della rete di trasmissione nazionale al fine di ottenere un parere sulle possibilità di allacciamento alla rete.

Alle Conferenze istruttorie partecipano anche le amministrazioni provinciali e comunali interessate che esprimono un parere. Al termine di ciascuna Conferenza viene stilato e approvato un verbale, da inviare alla Giunta regionale a cui spetta il compito di formulare la valutazione comparativa dei progetti.

Tale valutazione darà luogo ad una graduatoria "degli interventi autorizzabili in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi di programmazione energetica regionale ed in conformità agli strumenti di pianificazione generali e settoriali di ambito regionale e locale, anche ai sensi del DLgs. 351/99.

#### **b) Pdl d'iniziativa della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna "Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia"**

Il progetto di legge rivendica alle Regioni l'esercizio del ruolo in materia energetica assegnatogli dalla nuova formulazione del titolo V della Costituzione, che indica l'energia quale materia concorrente tra Stato e Regioni. Allo stato quindi "tocca dettare i principi generali ed il quadro di una politica energetica nazionale, mentre spetta alle Regioni lo sviluppo della programmazione delle politiche nel territorio, e anche una nuova completa competenza sulle autorizzazioni per la realizzazione di nuovi impianti di produzione energetica." Nella relazione al pdl si sottolinea che il Decreto Marzano, poi convertito nella legge 55/2002 "negava alle radici l'effettiva possibilità di promuovere politiche regionali, nulla dicendo su principi e indirizzi delle politiche energetiche nazionali, sulle competenze delle Regioni e mantenendo invece le competenze di autorizzazione, e con procedure assai semplificate, in capo al Ministero". Si afferma poi che l'opposizione delle Regioni alla legge 55/2002 ha prodotto un importante risultato in sede di Conferenza unificata, dal momento che il Governo ha riconosciuto nel documento approvato congiuntamente l'opportunità di promuovere una nuova legge di principi. Da questo accordo è scaturito l'attuale pdl governativo in merito al riordino del settore energetico nel quale si "riconosce nuovamente la competenza delle Regioni per ciò che riguarda le autorizzazioni di nuovi impianti di produzione.

La Regione Emilia-Romagna ritiene che il pdl del Governo investa le Regioni di "rilevanti responsabilità riguardo all'attuazione della politica energetica, con particolare riferimento alla promozione dell'uso razionale dell'energia e delle fonti rinnovabili, alle attività relative alla produzione e distribuzione di energia, alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti, oleodotti, gasdotti".

E' all'interno di questa cornice che dichiaratamente si colloca il pdl della Regione Emilia-Romagna che in sintesi contiene le seguenti disposizioni:

- a) fissazione delle finalità e degli obiettivi generali della politica energetica regionale;
- b) disposizioni concernenti la programmazione energetica territoriale, articolata su tre livelli, regionale, provinciale e comunale;
- c) disposizioni relative al Piano energetico regionale (PER) ed alla sua attuazione, comprese le forme e modalità di finanziamento degli interventi previsti dal PER con istituzione di un apposito fondo;
- d) disposizioni concernenti i rapporti tra programmazione energetica territoriale ed operatori preposti ai servizi energetici, in ragione degli "obblighi di servizio pubblico" fissati dalla legge;
- e) disposizioni concernenti la qualificazione degli operatori addetti alla progettazione, realizzazione, installazione, gestione e controllo degli impianti e dei sistemi energetici, in relazione agli interventi finanziati dalla Regione ai sensi della legge;
- f) disposizioni concernenti l'esercizio della funzione di valutazione e diffusione dei dati riguardanti l'evoluzione del sistema energetico regionale e dei relativi servizi;
- g) disposizioni concernenti la collaborazione delle strutture tecniche della Regione e degli Enti locali preposti all'esercizio dei compiti e delle funzioni amministrative di competenza, compresa la promozione delle Agenzie energetiche territoriali;
- h) disposizioni concernenti l'istituzione dell'Agenzia regionale per l'energia;
- i) disposizioni concernenti l'adozione di norme volte ad agevolare il raggiungimento degli obiettivi di uso efficiente dell'energia e valorizzazione delle fonti rinnovabili;
- j) disposizioni concernenti i procedimenti autorizzativi di localizzazione e realizzazione di impianti e reti.

Per quanto concerne le funzioni, esse vengono suddivise tra Regione, Province e Comuni.

Alla Regione (art. 2) compete l'approvazione e l'attuazione del Piano energetico regionale, l'approvazione di programmi a dimensione regionale nonché di progetti di interesse regionale, il finanziamento dei programmi e dei progetti di interesse locale, l'esercizio di talune funzioni amministrative.

Alle Province (art. 3) compete la formulazione e l'attuazione del piano-programma per la promozione del risparmio energetico e dell'uso razionale dell'energia nei processi produttivi, la valorizzazione delle fonti rinnovabili, l'ordinato sviluppo degli impianti e delle reti di interesse

provinciale, anche attraverso l'adeguamento e la riqualificazione del sistema energetico esistente.

Ai Comuni (art. 4) compete l'approvazione ed attuazione dei piani e progetti per la qualificazione energetica dei sistemi urbani.

**c) Proposta della Giunta regionale dell'Emilia Romagna al Consiglio recante "Piano energetico regionale"**

Il Piano energetico regionale è definito all'art. 7 del pdl come strumento attraverso il quale la Regione stabilisce "gli indirizzi programmatici della politica energetica regionale finalizzati allo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale". Mediante il PER vengono individuati gli obiettivi specifici e gli interventi da realizzare da parte dei soggetti pubblici e privati.

Come già indicato, la Regione Emilia-Romagna ha deciso di presentare il piano contestualmente al pdl sul riordino del sistema energetico ed i due provvedimenti sono stati pubblicati congiuntamente sul Bollettino ufficiale della Regione del 16 gennaio 2003, n. 221.

Visto il collegamento dei due atti, la discussione in sede consiliare procederà congiuntamente, anche se i tempi di approvazione saranno prevedibilmente condizionati dall'evoluzione del dibattito parlamentare sul pdl governativo.