



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia

Il quadro generale e la legislazione regionale di conferimento con particolare riguardo alla legge regionale 27 novembre 2006, n. 24



Regione autonoma Friuli Venezia Giulia
Direzione centrale pianificazione territoriale,
autonomie locali e sicurezza

Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali

Direttore Gianfranco Spagnul

via Sabbadini 31 - 33100 Udine

tel. 0432 555 402 - fax 0432 555 475

e-mail biblioteca.aall@regione.fvg.it

sito internet <http://www.regione.fvg.it>

Pubblicazione a cura di Barbara Zanessi

Elaborazione grafica e foto copertina di Gabriella Gentile

INDICE

PRESENTAZIONE	7
CONFERIMENTO DI FUNZIONI E COMPITI AMMINISTRATIVI AGLI ENTI LOCALI NELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	
RELAZIONI	
LA DEVOLUZIONE DI COMPETENZE AGLI ENTI LOCALI NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI: UNA VISIONE D'INSIEME. LE PECULIARITÀ DEI PROCESSI DEVOLUTIVI NELLE AUTONOMIE REGIONALI SPECIALI CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL'ESPERIENZA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA PAOLO GIANGASPERO	9
SPECIFICHE QUESTIONI INTERPRETATIVE DI CUI ALLA LEGGE REGIONALE 24 DEL 2006 GIAN PAOLO DOLSO	23
IL SEGUITO DELLA LEGGE REGIONALE 24 DEL 2006: ULTERIORI INTERVENTI LEGISLATIVI FEDERICO GAMBINI	33
IL SEGUITO DELLA LEGGE REGIONALE 24 DEL 2006: L'ESERCIZIO DELLA POTESTÀ REGOLAMENTARE DA PARTE DELLE PROVINCE ALESSIA OTTAVIA COZZI E FEDERICO GAMBINI	49
LA DEVOLUZIONE DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI ENERGIA ALESSIA OTTAVIA COZZI	59
NORMATIVA	
LEGGE COSTITUZIONALE 31 GENNAIO 1963, N. 1. <i>Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia</i>	79
LEGGE REGIONALE 19 NOVEMBRE 2002, N. 30 <i>Disposizioni in materia di energia</i>	82
LEGGE REGIONALE 27 NOVEMBRE 2006 N. 24 <i>Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport</i>	88
LEGGE REGIONALE 23 FEBBRAIO 2007, N. 5 <i>Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio</i>	102
LEGGE REGIONALE 18 GIUGNO 2007 N. 16 <i>Norme in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico e dall'inquinamento acustico</i>	128
LEGGE REGIONALE 20 AGOSTO 2007, N. 23 <i>Attuazione del decreto legislativo 111/2004 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, trasporto merci, motorizzazione, circolazione su strada e viabilità</i>	141
DISEGNO DI LEGGE REGIONALE 262 PRESENTATO IL 6 LUGLIO 2007 <i>Norme in materia di energia</i>	166
NOTE ESPLICATIVE	
NOTA ESPLICATIVA DEL 12 DICEMBRE 2006, PROT. N. 20833/1.10, <i>concernente l'oggetto della legge regionale, decorrenze e trasferimenti di risorse e personale</i>	179
NOTA ESPLICATIVA DEL 29 DICEMBRE 2006, PROT. N. 21557/1.10 <i>con indicazione dei referenti regionali per i singoli procedimenti trasferiti</i>	185

NOTA ILLUSTRATIVA DEL 2 FEBBRAIO 2007, PROT. N. 1776/1.10 <i>con documentazione esplicativa dei procedimenti conferiti</i>	193
NOTA ESPLICATIVA DEL 31 OTTOBRE 2007, PROT. N. 17329/1.3.1 <i>in materia di conferenze di servizi indette in ordine ai procedimenti devoluti ex lr 24/2006</i>	228
NOTA ESPLICATIVA DEL 1 FEBBRAIO 2008, PROT. N. 1920/1.9.37 <i>concernente il Riordino di funzioni in materia di sport e cultura e Pubblicazione del bando di mobilità collettiva per il trasferimento di personale regionale agli Enti locali destinatari delle funzioni e dei compiti amministrativi devoluti</i>	229

Decreti e Delibere

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE 20 AGOSTO 2007, N. 0257/PRES. <i>Lr 18/2005, Art. 74: Quantificazione definitiva personale regionale da trasferire alle Province</i>	231
DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE 28 DICEMBRE 2007, N. 0428/PRES. <i>Regolamento di attuazione in materia di promozione delle manifestazioni sportive e delle attività di educazione alla pratica sportiva e di sostegno degli investimenti per impianti sportivi, ai sensi dell'articolo 2 bis della legge regionale 3 aprile 2003, n. 8 (Testo unico in materia di sport e tempo libero). Approvazione</i>	233
ALLEGATI.....	234
DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE 12 FEBBRAIO 2008, N. 045/PRES. <i>Quantificazione definitiva del personale regionale da trasferire agli enti locali del comparto unico in esito al conferimento di funzioni e compiti amministrativi di cui al titolo II, capi dal I al IV, della legge regionale 24/2006</i>	237
DECRETO DEL DIRETTORE CENTRALE ORGANIZZAZIONE, PERSONALE E SISTEMI INFORMATIVI 18 GENNAIO 2008, N. 95/DR <i>Mobilità di comparto collettiva ex articolo 26 del Contratto collettivo regionale di lavoro del personale del Comparto unico non dirigenti, quadriennio normativo (II fase) 2002-2005 – biennio economico 2004-2005: approvazione bando di mobilità collettiva volontaria</i>	238
ALLEGATI.....	239
DECRETO DEL DIRETTORE CENTRALE ORGANIZZAZIONE, PERSONALE E SISTEMI INFORMATIVI 5 GIUGNO 2008, N. 1611/DR <i>Mobilità di comparto collettiva ex articolo 26 del CCRL del personale del Comparto unico non dirigenti, quadriennio normativo (II fase) 2002-2005 – biennio economico 2004-2005: approvazione graduatorie, definizione dell'articolazione dei posti oggetto della procedura, individuazione personale da trasferire</i>	251
DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 14 DICEMBRE 2007, N. 3122 <i>Atto di indirizzo per l'esercizio delle funzioni contributive in materia di cultura previste dalla lr 68/1981</i>	253

ATTIVITÀ DI CONSULENZA

PARERI RESI DALLA PO CONSULENZA DEL SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI E SISTEMA AUTONOMIE LOCALI DELLA DIREZIONE CENTRALE PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, AUTONOMIE LOCALI E SICUREZZA

PARERE 13 MARZO 2007, N. 4053: <i>"Legge regionale 27 novembre 2006, n. 24, art. 7, comma 1, lett. d). Agevolazioni fiscali a favore della piccola proprietà contadina. Individuazione ufficio competente"</i>	255
PARERE 19 MARZO 2007, N. 4376: <i>"Devoluzione: art. 7, c. 1, lett. d), lr 24/2006. Agevolazioni fiscali a favore piccola proprietà contadina. Diritti istruttoria"</i>	256
PARERE 18 MAGGIO 2007, N. 8175: <i>"Funzioni della Provincia ai sensi degli artt. 25 e 26 della lr 24/2006 e dell'art. 17 della lr 1/2006"</i>	257
PARERE 29 MAGGIO 2007, N. 8760: <i>"Legge regionale 27 novembre 2006, n. 24, art. 68. Abrogazione norme in materia di contributi a titolari di licenza taxi"</i>	258
PARERE 4 APRILE 2008, N. 6203: <i>"Legge regionale 27 novembre 2006, n. 24, (artt. 15, 19 e 22). Applicabilità di oneri istruttori per i procedimenti devoluti alle province in materia di emissioni in atmosfera, utilizzo di fanghi in agricoltura e realizzazione di impianti destinati alla produzione di energia elettrica"</i>	259

PARERE 3 MARZO 2009, N. 3232: "Certificazioni per il conseguimento di agevolazioni fiscali a favore della piccola proprietà contadina. L. 6 agosto 1954, n. 604."	260
---	-----

PARERI RESI DA ALTRE DIREZIONI CENTRALI

PARERE PROT. RAF/11/7.8/74163 DEL 20 GIUGNO 2007 della Direzione centrale risorse agricole, naturali forestali e montagna Legge 6 agosto 1954, n. 604. Piccola proprietà contadina. Legge regionale 27 novembre 2006, n. 24 (art.7, comma 1, lett.d). Competenza al rilascio certificato provvisorio e definitivo.	262
--	-----

REGOLAMENTI ATTUATIVI DELLA LEGGE REGIONALE 24/2006

PROVINCIA DI GORIZIA. Regolamento per la concessione di incentivi agli operatori agrituristici.....	263
--	-----

PROVINCIA DI GORIZIA Regolamento per la concessione dei contributi per l'acquisto di veicoli da adibire al trasporto di studenti della scuola dell'obbligo, previsti dalla legge regionale 20 agosto 2007, n. 23, art. 10, comma 1 lett. f) e art. 36 comma 3.....	267
---	-----

PROVINCIA DI PORDENONE Regolamento per la concessione dei contributi annuali ai sensi dell'articolo 26 della lr 27 novembre 2006, n. 24 e dell'art. 16 della lr 23 maggio 2007 n. 12 per il funzionamento dei centri di aggregazione giovanile.	270
---	-----

PROVINCIA DI PORDENONE Regolamento per la concessione di contributi per iniziative sportive e del tempo libero	272
---	-----

PROVINCIA DI PORDENONE Regolamento per la concessione di contributi per attività a tutela e promozione della lingua e della cultura friulane.....	275
--	-----

PROVINCIA DI TRIESTE Regolamento per la concessione di contributi a favore degli operatori agrituristici.....	278
--	-----

PROVINCIA DI UDINE Regolamento per la concessione dei contributi annuali ai sensi dell'articolo 26 della L.R. 27 novembre 2006, n. 24 e dell'art. 16 della LR 23 maggio 2007 n. 12 per il funzionamento dei centri di aggregazione giovanile.....	283
--	-----

PROVINCIA DI UDINE Regolamento provinciale per la concessione di contributi in materia di spelologia	285
---	-----

PROVINCIA DI UDINE Regolamento provinciale per la concessione di contributi ad enti pubblici per la rimozione di materiali contenenti amianto	287
--	-----

PROVINCIA DI UDINE Regolamento per l'erogazione di contributi per l'ammodernamento delle zone di fermata ad uso del trasporto pubblico locale.....	289
---	-----

PROVINCIA DI UDINE Regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative in materia di trasporto ai sensi della legge regionale n°23 del 20 agosto 2007	293
---	-----

GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE SENTENZA N. 238 DEL 26 GIUGNO 2007	297
---	-----

CORTE COSTITUZIONALE SENTENZA N. 286 DEL 17 LUGLIO 2007	305
---	-----

*La devoluzione di funzioni amministrative
in materia di energia*

LA DEVOLUZIONE DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI ENERGIA

ALESSIA OTTAVIA COZZI *

Sommario

1. Art. 10 legge Costituzionale 3 del 2001, competenza legislativa regionale in materia di energia e riflessi sull'allocazione delle funzioni amministrative 60
2. L'estensione della competenza legislativa regionale antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione: i limiti della potestà di integrazione e attuazione..... 61
3. Il decreto legislativo di attuazione 23 aprile 2002, n. 110..... 62
4. Il conferimento di funzioni amministrative in materia di energia nella legge regionale 24 del 2006: le modifiche alla legge regionale 30 del 2002..... 64

* Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Ferrara.

1. Art. 10 legge Costituzionale 3 del 2001, competenza legislativa regionale in materia di energia e riflessi sull'allocazione delle funzioni amministrative

Nel presente capitolo si intende analizzare in particolare il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali in materia di energia. Il settore materiale è stato prescelto sulla base della collocazione della materia interessata nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia. Si è voluto infatti esaminare il contenuto e le caratteristiche della devoluzione in una materia nella quale la Regione ha acquisito una competenza legislativa concorrente in forza della cosiddetta "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁴⁰.

La Corte costituzionale, nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 8, ha infatti chiaramente rilevato come: «*dalla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia – Giulia), non sia desumibile l'esistenza di alcuna competenza legislativa della Regione in relazione alla materia dell'energia elettrica*», per trarne la conseguenza dell'estensione alla Regione della corrispondente materia prevista nel nuovo Titolo V: «... come stabilisce l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". In base all'art. 117, terzo comma, Costituzione, spetta alle Regioni la potestà legislativa nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato. Conseguentemente, non possono sussistere dubbi sulla necessità di riconoscere la medesima potestà legislativa anche alla Regione Friuli – Venezia Giulia»⁴¹.

Come già anticipato nel capitolo I, l'estensione alla Regione Friuli Venezia Giulia di una competenza legislativa acquisita dalle Regioni ordinarie in forza del nuovo Titolo V della Costituzione ha posto significativi interrogativi sotto il profilo della allocazione delle funzioni amministrative. Si trattava, infatti, di comprendere se la mutazione della competenza legislativa dall'art. 117 della Costituzione comportasse per la Regione anche l'obbligo di conformarsi ai principi che sovrintendono alla distribuzione delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione. Come noto, infatti, il nuovo Titolo V della Costituzione ha sovvertito il modello del cosiddetto parallelismo delle funzioni legislative e amministrative, introducendo un nuovo modello improntato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Come già è stato evidenziato nelle pagine precedenti, la Corte costituzionale pare aver dato indicazioni abbastanza precise sul punto. Da un lato, il giudice costituzionale ha affermato che il parallelismo tra funzione legislativa e amministrativa, che trova fondamento espresso nello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia all'art. 8⁴², non è intaccato dal "nuovo modello" di allocazione di cui al Titolo V, conservando in principio la sua validità ed efficacia. Dall'altro, però, lo stesso giudice costituzionale, allorché ha ritenuto applicabile ad una Regione a Statuto speciale una competenza legislativa tratta dall'art. 117, comma 3, della Costituzione in forza della clausola di maggior favore, ha parimenti definito quella competenza sulla base dell'intero "sistema" del Titolo V, per esempio assoggettandola alle limitazioni derivanti non soltanto dai principi fondamentali della legislazione statale, ma anche dalle norme statali che esprimono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - art. 117, comma 2, lett. m), competenza ricadente nella potestà esclusiva dello Stato.

Se, dunque, l'estensione della potestà legislativa in una singola materia ad una Regione a Statuto speciale è intesa dalla Corte non soltanto come estensione del singolo enunciato testuale identificativo della materia, ma come applicazione dell'intero "sistema" del Titolo V, potrebbe ritenersi che debbano essere estesi alla Regione autonoma anche i principi del Titolo V relativi alla allocazione delle funzioni amministrative espressi dall'art. 118 della Costituzione, nonché l'art. 117, comma 6, in punto di potestà regolamentare. Secondo un opposto orientamento, invece, potrebbe ritenersi che anche laddove la Regione esercita in potestà concorrente in una materia tratta dal Titolo V, la concreta allocazione delle funzioni amministrative agli enti locali resti assorbita dalla potestà primaria sull'ordinamento degli enti locali di cui all'art. 4, n. 1 bis) dello Statuto speciale, con conseguente applicazione del principio del parallelismo delle funzioni di cui all'art. 8 dello Statuto stesso.

⁴⁰ Sul contenuto e l'ambito di applicazione della "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si vedano i contributi di S. Bartole, *L'estensione della clausola di maggior favore agli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Norme di attuazione dello Statuto speciale regionale e nuovo ruolo degli enti locali*, Atti del Convegno di Villa Manin 8 maggio 2006, raccolti a cura della Direzione Centrale Relazioni Internazionali Comunitarie e Autonomie Locali, Servizio affari istituzioni e sistema autonomie locali.

⁴¹ Corte costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 8.

⁴² L'art. 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recita: «La Regione esercita le funzioni amministrative nelle materie in cui ha potestà legislativa a norma degli articoli 4 e 5, salvo quelle attribuite agli enti locali con legge della Repubblica».

La prima soluzione si giustificerebbe alla luce dell'inscindibile legame intercorrente tra funzione legislativa e funzioni amministrative, che trova la sua radice ultima nel principio di legalità. Tale legame implica, in particolare, che i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, di cui all'art. 118 della Costituzione, abbiano quale principale destinatario il legislatore, statale e regionale, poiché è innanzitutto ed essenzialmente la legge la fonte normativa incaricata del conferimento delle funzioni nei singoli livelli di governo, dando consistenza ed effettività a quei principi nella costruzione dell'ordinamento giuridico.

La conseguenza di queste brevi premesse, per ciò che qui rileva, è che la ripartizione delle funzioni amministrative in una materia attribuita dallo Statuto speciale alla competenza primaria potrebbe risultare governata da principi diversi da quelli che regolano l'allocatione delle funzioni in una materia di competenza concorrente derivata dal nuovo Titolo V della Costituzione. Di qui, l'interesse ad esaminare in concreto come il legislatore regionale abbia proceduto alla devoluzione in materia di "energia", per verificare se questa potenziale disarmonia si sia in effetti realizzata.

In secondo luogo, come detto, quando la Regione Friuli - Venezia Giulia esercita una competenza concorrente tratta dal nuovo Titolo V della Costituzione, il legislatore regionale appare soggetto ai medesimi limiti imposti ai legislatori delle Regioni ordinarie. Se la competenza concorrente ha la sua stessa ragion d'essere nella possibilità di differenziazioni di disciplina tra le diverse Regioni, è lecito, tuttavia, ipotizzare che nella devoluzione delle funzioni amministrative afferenti ad una medesima materia le Regioni possano aver adottato standard normativi comuni. Di qui, l'interesse di esaminare una materia concorrente tratta dal Titolo V, procedendo ad un confronto tra l'allocatione di funzioni operata dal legislatore del Friuli Venezia Giulia e quella posta in essere da alcune Regioni ordinarie nell'esercizio di una medesima competenza.

2. L'estensione della competenza legislativa regionale antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione: i limiti della potestà di integrazione e attuazione

Si è già anticipato che lo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, l. Cost. 31 gennaio 1963, n. 1, non riservava alla Regione alcuna competenza primaria né concorrente in materia di energia. Conviene tuttavia premettere alcune precisazioni sul vincolo alla potestà regionale derivante dalla legislazione statale in materia di energia nel quadro normativo antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione. Esse, infatti, possono risultare utili per spiegare significative affinità di contenuto tra la legislazione regionale adottata successivamente alla riforma del Titolo V, in forza di specifiche norme di attuazione dello Statuto speciale, e la disciplina statale in precedenza applicabile.

Un particolare profilo della competenza legislativa regionale in materia di energia antecedente alla riforma del Titolo V è stato delineato dalla Corte costituzionale nella sentenza 24 ottobre 2001, n. 344, in tema di controlli degli impianti termici. Il Governo aveva impugnato in via principale alcune disposizioni della legge regionale approvata in seconda deliberazione dal Consiglio regionale il 4 ottobre 1999, recante *"Disposizioni in materia di controlli degli impianti termici"*, con cui il legislatore regionale aveva inteso dare attuazione alla disciplina statale dettata dalla legge 9 gennaio 1991, n. 10, *Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia*. L'art. 31, comma 3, della legge 10 del 1991 affida ai Comuni con più di quarantamila abitanti e alle Province per il restante territorio il compito di effettuare i controlli sugli impianti termici degli edifici, ponendo il relativo onere a carico degli utenti. Al fine di coordinare e rendere omogenee le attività di controllo, l'art. 1 della legge regionale impugnata istituiva presso un ufficio regionale un tavolo di coordinamento tra gli enti locali e introduceva la possibilità di stipulare apposite convenzioni fra le Province e i Comuni con oltre quarantamila abitanti, le associazioni di categoria e quelle di tutela dei consumatori. Il ricorso statale, tuttavia, non aveva ad oggetto la predisposizione di strumenti di coordinamento da parte del legislatore regionale, ma il comma 5 dell'art. 1 della legge regionale, nella parte in cui stabiliva che i controlli sugli impianti termici con potenza nominale inferiore ai 35 Kw potessero essere effettuati mediante una verifica documentale, anziché per mezzo di un'attività di effettivo esame. La Regione non avrebbe potuto secondo lo Stato ridefinire il contenuto della funzione di controllo attribuita dalla legge statale agli Enti locali.

La Corte costituzionale chiarì che in materia di controllo sugli impianti termici la Regione era titolare di sola competenza legislativa di attuazione, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione e art. 6, n. 3, ultima parte dello Statuto speciale. Secondo tale ultima disposizione, la Regione ha facoltà di adeguare alle sue particolare esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica emanando norme di attuazione e integrazione *«nelle materia per le quali le leggi dello stato attribuiscono alla Regione questa facoltà»*.

L'art. 16 della legge statale 10 del 1991, che consente alle Regioni di emanare norme di attuazione alla disciplina statale, costituiva secondo la Corte il titolo in base al quale anche la Regione Friuli-Venezia Giulia era ammessa ad adottare norme di attuazione e integrazione⁴³. Tale competenza, tuttavia, non poteva estendersi fino a consentire una deroga alla disciplina statale. La disposizione impugnata venne perciò dichiarata incostituzionale nella parte in cui limitava la funzione di controllo degli enti locali ad una verifica meramente documentale.

Per ciò che qui rileva, la sentenza costituisce un esempio dell'applicazione dei principi che regolano il vincolo imposto dalla legislazione statale al legislatore regionale sulla distribuzione delle funzioni amministrative in materia di energia prima dell'acquisizione di una competenza legislativa in materia in forza della riforma del Titolo V e della clausola di maggior favore: in assenza di una competenza materiale primaria o concorrente attribuita dallo Statuto speciale, le funzioni amministrative sono definite dalla legge statale; la Regione può intervenire soltanto nella misura in cui una potestà discrezionale le sia riservata dalla stessa legge dello Stato; la Regione non ha spazio per rideterminare il contenuto della funzione amministrativa in senso derogatorio alla legislazione statale.

3. Il decreto legislativo di attuazione 23 aprile 2002, n. 110

Il quadro normativo di riferimento è significativamente mutato in seguito all'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione. Come anticipato, la competenza legislativa concorrente in materia di «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione deve ritenersi estesa alla Regione Friuli-Venezia Giulia in forza dell'art. 10 l. Cost. 3 del 2001⁴⁴. Tale competenza è stata, inoltre, resa in concreto esercitabile per mezzo di puntuali norme di attuazione, attraverso l'emanazione del Decreto legislativo di attuazione 23 aprile 2002, n. 110, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese*.

Il Decreto legislativo di attuazione contiene all'art. 2 una puntuale elencazione delle attribuzioni riservate allo Stato. L'art. 1, invece, configura una clausola di portata generale e residuale per la quale alla Regione sono trasferite «*tutte le funzioni in materia di energia che concernono le attività di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia*».

Come risulta dalla tabella che segue, le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in forza dell'art. 2 evocano da vicino le funzioni e i compiti «*conservati*» dallo Stato in materia di energia secondo l'art. 29 del d. lgs 31 marzo 1998 n. 112, di conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni e agli Enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, cosiddetta Legge Bassanini:

d.lgs. 112/1998	d.lgs. di attuazione 110/2002
<p style="text-align: center;">Art. 29 Funzioni e compiti conservati allo Stato</p> <p>1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono conservate allo Stato le funzioni e i compiti concernenti l'elaborazione e la definizione degli obiettivi e delle linee della politica energetica nazionale, nonché l'adozione degli atti di indirizzo e coordinamento per una articolata programmazione energetica a livello regionale.</p> <p>2. Sono conservate, inoltre, allo Stato le funzioni amministrative concernenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la ricerca scientifica in campo energetico; b) le determinazioni inerenti l'importazione, l'esportazione e lo stoccaggio di energia; c) la determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, conservazione e distribuzione dell'energia; d) la determinazione delle caratteristiche tecniche e merceologiche dell'energia prodotta, distribuita e consumata; e) la vigilanza sull'Ente nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA); f) l'impiego di materiali radioattivi o macchine radiogene; g) la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia 	<p style="text-align: center;">Art. 2. Funzioni e compiti riservati allo Stato in materia di energia</p> <p>1. Restano riservate allo Stato le funzioni e competenze concernenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) l'elaborazione e la definizione degli obiettivi e delle linee della politica energetica nazionale, nonché l'adozione degli atti di indirizzo e coordinamento per una articolata programmazione energetica a livello regionale nei limiti di cui al comma 2; b) l'individuazione degli indirizzi generali inerenti la ricerca scientifica in campo energetico; c) le determinazioni inerenti l'importazione, l'esportazione e lo stoccaggio di energia limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento; d) la definizione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, conservazione, stoccaggio e distribuzione dell'energia; e) la determinazione delle caratteristiche tecniche e merceologiche dell'energia prodotta, distribuita e consumata; f) la vigilanza sull'Ente nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA); g) l'impiego di materiali radioattivi o macchine radiogene;

⁴³ Corte costituzionale, 24 ottobre 2001, n. 344: «*Né – contrariamente a quanto sembra ritenere la Regione – vengono in rilievo, nella specie, altre competenze legislative della stessa, di tipo primario o concorrente, a nessuna delle quali è riconducibile la specifica materia dei controlli sugli impianti termici*» (§2 del Considerato in diritto).

⁴⁴ Corte costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 8.

<p>elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, salvo quelli che producono energia da fonti rinnovabili di energia e da rifiuti ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, nonché le reti per il trasporto con tensione superiore a 150 KV, l'emanazione di norme tecniche relative alla realizzazione di elettrodotti, il rilascio delle concessioni per l'esercizio delle attività elettriche, di competenza statale, le altre reti di interesse nazionale di oleodotti e gasdotti;</p> <p>h) la fissazione degli obiettivi e dei programmi nazionali di cui al comma 1 del presente articolo in materia di fonti rinnovabili e di risparmio energetico, nonché le competenze di cui all'articolo 18, comma 1, lettere n) e o), in caso di agevolazioni per le medesime finalità;</p> <p>i) salvo quanto previsto nel capo IV del presente titolo, gli impianti nucleari, le sorgenti di radiazioni ionizzanti, i rifiuti radioattivi, le materie fissili o radioattive, compreso il relativo trasporto, nonché gli adempimenti di protezione in materia, ai sensi della normativa vigente;</p> <p>l) la prospezione, ricerca, coltivazione e stoccaggio di idrocarburi in mare, nonché la prospezione e ricerca di idrocarburi in terraferma, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria ai sensi delle norme vigenti;</p> <p>m) l'imposizione delle scorte petrolifere obbligatorie ai sensi delle norme vigenti;</p> <p>n) l'attuazione sino al suo esaurimento, del programma di metanizzazione del Mezzogiorno di cui all'articolo 11 della legge 28 novembre 1980, n. 784, e successive modifiche ed integrazioni;</p> <p>o) la determinazione delle tariffe da corrispondersi da parte dei richiedenti per autorizzazioni, verifiche, collaudi;</p> <p>p) la rilevazione, l'elaborazione, l'analisi e la diffusione dei dati statistici, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari, finalizzati alle funzioni inerenti la programmazione energetica e al coordinamento con le regioni e gli enti locali.</p> <p>3. In sede di recepimento della direttiva 96/1992/CE, lo Stato definisce obiettivi generali e vincoli specifici per la pianificazione regionale e di bacino idrografico in materia di utilizzazione delle risorse idriche ai fini energetici, disciplinando altresì le concessioni di grandi derivazioni di acqua pubblica per uso idroelettrico. Fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 96/1992/CE le concessioni di grandi derivazioni per uso idroelettrico sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la regione interessata. In mancanza dell'intesa, entro sessanta giorni dalla proposta, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato decide, in via definitiva, motivatamente.</p> <p>4. Le determinazioni di cui alla lettera h) del comma 2, l'articolazione territoriale dei programmi di ricerca, le procedure per il coordinamento finanziario degli interventi regionali, nazionali e dell'Unione europea sono adottati sentita la Conferenza unificata.</p>	<p>h) la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, salvo quelli che producono energia da fonti rinnovabili di energia e da rifiuti ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, nonché le reti per il trasporto dell'energia elettrica con tensione superiore a 150 KV, il rilascio delle concessioni per l'esercizio delle attività elettriche di competenza statale, e le reti di interesse nazionale di oleodotti e gasdotti;</p> <p>i) le attività connesse alla gestione della rete di trasmissione nazionale di energia elettrica di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e successive modifiche ed integrazioni;</p> <p>l) l'emanazione di norme tecniche relative alla realizzazione di elettrodotti;</p> <p>m) la definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali di cui alla lettera a) in materia di fonti rinnovabili e di risparmio energetico;</p> <p>n) gli impianti nucleari, le sorgenti di radiazioni ionizzanti, i rifiuti radioattivi, le materie fissili o radioattive, compreso il relativo trasporto, nonché gli adempimenti di protezione in materia, ai sensi della normativa vigente;</p> <p>o) la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare, comprese le funzioni di polizia mineraria;</p> <p>p) la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in terraferma, comprese le funzioni di polizia mineraria;</p> <p>q) l'imposizione delle scorte petrolifere obbligatorie ai sensi delle norme vigenti;</p> <p>r) la determinazione delle tariffe da corrispondersi da parte dei richiedenti per autorizzazioni, verifiche, collaudi di competenza dello Stato;</p> <p>s) la rilevazione, l'elaborazione, l'analisi e la diffusione dei dati statistici nazionali, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari, finalizzati alle funzioni inerenti la programmazione energetica e al coordinamento con le regioni e gli enti locali.</p> <p>2. Gli atti di cui al comma 1, lettere a) e m), vincolano la regione solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti. L'emanazione delle norme di organizzazione eventualmente occorrenti per l'attuazione degli atti predetti è riservata alla regione.</p> <p>3. Le funzioni di cui al comma 1, lettere h) e p), nonché, limitatamente allo stoccaggio, quelle di cui alla lettera n) sono esercitate d'intesa con la regione. Qualora si tratti di interessi nazionali e nel termine di novanta giorni l'intesa non sia stata raggiunta, gli atti sono trasmessi al Consiglio dei Ministri, che delibera con la partecipazione del presidente della regione.</p>
---	---

La somiglianza tra le funzioni amministrative trattenute dallo Stato nell'ambito del cosiddetto "federalismo a Costituzione invariata" messo in moto dalle leggi Bassanini e le funzioni riservate allo Stato nel decreto legislativo di attuazione 110/2002 conferma quanto già evidenziato dalla dottrina sul contenuto delle nuove "materie" attribuite alla competenza legislativa delle Regioni ordinarie nel nuovo Titolo V della Costituzione. Anche per le Regioni speciali tali "materie", come specificate e delimitate nei decreti di attuazione, traggono la loro sostanza dal contenuto delle funzioni amministrative già devolute alle Regioni ordinarie con la riforma Bassanini.

Due riflessioni sul punto appaiono opportune. Innanzitutto, si sarebbe forse potuto dubitare del fatto che per l'esercizio delle materie derivate dal nuovo Titolo V della Costituzione fosse necessario il ricorso allo strumento delle norme di attuazione. Si sarebbe potuto sostenere, infatti, che l'art. 10 della l. Cost. 3 del 2001 consentisse alle Regioni autonome un esercizio diretto delle "nuove" competenze derivanti dal Titolo V, atteso che le norme di attuazione trovano fondamento negli Statuti speciali esclusivamente in relazione alle materie ivi indicate. Nella prassi, invece, Stato e Regione hanno seguito il "modello" della negoziazione consistente nell'emanazione di norme di attuazione anche per le competenze derivate dal Titolo V, ritenendo perciò la cosiddetta clausola di maggior favore necessaria ma non sufficiente per il concreto esercizio delle "nuove" materie acquisite alla potestà legislativa regionale. Sul punto si rinvia a quanto esposto più in generale nel capitolo I.

In secondo luogo, l'adozione del "filtro" costituito dalle norme di attuazione rende significativamente più dettagliato il "parametro" della competenza regionale speciale rispetto al parametro cui sono soggette le Regioni ordinarie, costituito dalle sole formulazioni generali dell'art. 117 della Costituzione. Come la dottrina ha rilevato da tempo, infatti, nella prassi le norme di attuazione hanno acquisito il significato non soltanto di rendere operativo l'esercizio di funzioni amministrative, attraverso il trasferimento di personale e uffici dallo Stato alle Regioni autonome, ma di incidere sullo

stesso esercizio della potestà legislativa, da un lato contribuendo alla definizione del suo contenuto, dall'altro rappresentando una condizione per il suo esercizio.

Per ciò che attiene alle materie del nuovo Titolo V, inoltre, è noto come il giudice costituzionale, chiamato a riempire di contenuto gli enunciati dell'art. 117 della Costituzione, abbia fatto spesso ricorso alla definizione delle funzioni amministrative conferite alle Regioni nel d.lgs. 112 del 1998, utilizzando a tal fine l'argomento per il quale il legislatore costituzionale non avrebbe potuto attribuire alle Regioni una competenza legislativa minore di quella necessaria per regolare le funzioni già attribuite in sede di devoluzione amministrativa.

Per le Regioni speciali, la corrispondenza tra nuova competenza legislativa acquisita in forza dell'art. 117 della Costituzione e funzioni amministrative già oggetto di devoluzione amministrativa trova conferma proprio nel testo di norme di attuazione quali l'art. 2 del d.lgs. 110 del 2002, trattandosi di disposizione costruita a partire dal d.lgs. 112 del 1998.

Si assiste, perciò, ad un fenomeno circolare per il quale se la devoluzione di funzioni amministrative voluta dalle Leggi Bassanini non produceva effetti diretti nell'ordinamento speciale, incontrando il limite della potestà primaria in materia ordinamentale, tuttavia lo schema di riparto delle funzioni ivi contemplato ha finito per condizionare la definizione delle competenze legislative di cui alle norme di attuazione. Inoltre, le norme di attuazione sono redatte secondo una formulazione testuale dettagliata che rende esplicito quel contenuto che la Corte costituzionale è costretta a ricavare per via interpretativa dalle previgenti disposizioni statali di riparto delle funzioni amministrative. Il parametro costituito dalle norme di attuazione finisce così per essere assai più dettagliato di quello costituito per le Regioni ordinarie dalla sola espressione «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» contenuta nell'art. 117, comma terzo, della Costituzione. Un esempio di quanto detto si rinviene chiaramente nella sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 8 già citata.

4. Il conferimento di funzioni amministrative in materia di energia nella legge regionale 24 del 2006: le modifiche alla legge regionale 30 del 2002

Come si è detto nelle prime pagine del presente studio, la Lr 24 del 2006 rappresenta il primo atto di un processo di devoluzione *in progress*. Da un lato, infatti, la legge provvede a riordinare in settori materiali determinati i procedimenti amministrativi già esistenti e disciplinati da precedenti leggi regionali; dall'altro, all'art. 6, rinvia a successive «*leggi di riordino organico*» il ripensamento e la riorganizzazione del contenuto sostanziale delle funzioni esercitate.

Quanto al riordino dei procedimenti esistenti, la materia della «*energia*» costituisce oggetto del Capo III del Titolo II della Lr 24 del 2006, i cui articoli 21 e 22 sono rispettivamente dedicati alle funzioni dei Comuni e delle Province. Entrambe le disposizioni ridisegnano l'allocatione delle funzioni già definita dal legislatore regionale nella precedente legge regionale 30 del 2002, *Disposizioni in materia di energia*. Tale legge è stata approvata sette mesi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. di attuazione 23 aprile 2002, n. 110 e raccoglie la disciplina organica delle funzioni, dei procedimenti e dei compiti esercitati dalla Regione nell'esercizio della competenza acquisita in forza del Titolo V della Costituzione⁴⁵.

Attraverso la tecnica legislativa scandita in due fasi cui si è già accennato in via generale, nella Lr 24 del 2006 l'assetto delle funzioni conferite a Comuni e Province è prima compiutamente delineato dagli articoli 21 e 22 e successivamente coordinato con la disciplina esistente di cui alla Lr 30 del 2002. L'art. 59 della Lr 24 del 2006, infatti, inserito nel Capo III del Titolo III, contenente *Modifiche alla legislazione regionale di settore*, provvede alla sostituzione degli originari articoli 3 e 4 della Lr 30 del 2002, contenenti funzioni dei Comuni e delle Province, con un nuovo testo ripetitivo delle funzioni elencate negli articoli 21 e 22 della medesima legge 24 del 2006.

Sotto il profilo della adozione di una nuova disciplina organica di settore, l'art. 6 della Lr 24 del 2006, alla lettera f), individua anche la materia «*energia*» tra le materie oggetto di un futura «*legge regionale di riordino organico da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge*». Il 6 luglio 2007, ben oltre dunque l'entrata in vigore della Lr 24 del 2006, pubblicata sul BUR 11 del 1 dicembre 2006, la Giunta regionale ha presentato al Consiglio Regionale il disegno di legge 262, approvato con deliberazione di Giunta 980 del 27 aprile 2007 e recante *Norme in materia di energia*.

⁴⁵ Si veda l'art. 1 della Lr 30 del 2002, in cui sono identificati l'oggetto e le finalità della legge, che recita: «*La Regione, con la presente legge, disciplina le funzioni e l'organizzazione della attività a essa attribuite in materia di energia dal decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110... il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Autonomie locali e la programmazione del sistema energetico regionale nelle sue diverse articolazioni settoriali...*». Le finalità che la Regione intende promuovere in conformità alla politica energetica comunitaria e nazionale sono individuate nel successivo comma secondo, suddivise in quattro ambiti relativi a utilizzazione delle fonti, ricerca scientifica, continuità del servizio e competitività del mercato regionale: a) uso razionale dell'energia, risparmio, valorizzazione e incentivazione dell'uso delle fonti rinnovabili; b) sviluppo nel territorio regionale della ricerca scientifica nel settore energetico, innovazione tecnologia e uso di veicoli e combustibili con ridotto impatto sull'ambiente; c) garanzia della sicurezza e continuità nell'erogazione del servizio di trasporto e di distribuzione di energia elettrica e di gas; d) incremento della competitività del mercato energetico nazionale, attraverso l'incentivazione di dinamiche concorrenziali e l'attuazione di misure per l'importazione di energia dall'estero.

Preme sin d'ora evidenziare che il mirava all'adeguamento complessivo della disciplina dell'energia e all'elaborazione di un quadro normativo di riferimento coerente ed organico, attraverso la totale riscrittura del testo della l.r. 30 del 2002⁴⁶. Se approvato, il nuovo testo avrebbe perciò costituito proprio la legge di riordino del settore voluta dall'art. 6 l.r. 24 del 2006. L'iter di approvazione del 262, invece, non è stato portato a termine, essendo sopravvenuta la fine della legislatura. L'intento di giungere rapidamente ad una ridefinizione organica della materia "energia" espresso dall'art. 6 l.r. 24 del 2006 è rimasto, perciò, incompiuto.

Per procedere ad una ricognizione delle funzioni amministrative in materia, si è predisposto uno schema sintetico dell'assetto delle funzioni disegnate dalla legge 30 del 2002 e delle modificazioni ai procedimenti esistenti introdotte dalla legge 24 del 2006. Si è ritenuto opportuno, inoltre, premettere nella prima colonna le disposizioni relative al conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali operato dal legislatore statale con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Sebbene, infatti, tale normativa non fosse direttamente applicabile nell'ordinamento regionale, la devoluzione delle funzioni amministrative operata dal legislatore regionale appare ancora oggi ispirata al conferimento del d.lgs. 112 del 1998 e alle altre disposizioni statali in materia di energia, in particolare la legge 9 gennaio 1991, n. 10, *Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia*, cui l'art. 30 del d.lgs. 112 del 1998 espressamente rinvia.

	Legge 30/2002	Legge 24/2006
	Artt. 2, 3, 4	Artt. 59, che sostituisce gli artt. 3 e 4 L. R. 30/2002
FUNZIONI DELLA REGIONE [Art. 30 d.lgs. 112/1998, Titolo II, Capo V, Ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia <i>Conferimento di funzioni alle regioni</i>	Emanazione di atti normativi e di indirizzo	Identico
1. Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative in tema di energia, ivi comprese quelle relative alle fonti rinnovabili, all'elettricità, all'energia nucleare, al petrolio ed al gas, che non siano riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 29 o che non siano attribuite agli enti locali ai sensi dell'articolo 31.	Elaborazione strumenti di programmazione energetica, prevedendo l'adozione coordinata di programmi settoriali per la sua attuazione	Identico
2. Sono attribuiti alle regioni i compiti previsti dagli articoli 12, 14 e 30 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, ad esclusione di quelli concernenti iniziative per le quali risultino già formalmente impegnati i fondi. Per quanto attiene alle funzioni di cui al medesimo articolo 30 della legge 10 del 1991 trasferite alle regioni, resta ferma la funzione d'indirizzo ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59.	Individuazione interventi che attuano le finalità della legge, ossia uso razionale energia, risparmio, valorizzazione e incentivazione dell'uso fonti rinnovabili; sviluppo ricerca scientifica sul territorio regionale; garanzia sicurezza e continuità erogazione; incremento competitività mercato energetico regionale (art. 1, lett. a, b, c, d)	Identico
3. Il coordinamento e la verifica in ambito nazionale delle iniziative relative ai progetti dimostrativi di cui all'articolo 12 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, è affidato alla Conferenza unificata. Le decisioni assunte in tale sede sono vincolanti ai fini dell'ammissibilità delle iniziative al finanziamento da parte delle singole regioni. Per le regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano il conferimento delle funzioni e dei compiti, nonché dei connessi beni e risorse, avviene nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione.	Definizione disposizioni per la certificazione energetica edifici	Identico
4. Per fare fronte alle esigenze di spesa relative alle attività di cui al comma 1 del presente articolo e per le finalità della legge gennaio 1991, n. 10, le regioni a Statuto ordinario destinano, con le loro leggi di bilancio, almeno la quota dell'1 per cento delle disponibilità conseguite annualmente ai sensi dell'articolo 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995 n. 549.	Elaborazione direttamente o in collaborazione con enti nazionali e locali di programmi di informazione in materia energetica e di programmi di formazione degli operatori del settore impianti termici	Identico
5. Le regioni svolgono funzioni di coordinamento dei compiti attribuiti agli enti locali per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993 n. 412, nonché compiti di assistenza agli stessi per le attività di informazione al pubblico e di formazione degli	Coordinamento sistema informativo regionale	Identico
	Organizzazione e razionalizzazione dei procedimenti di rilascio dei provvedimenti autorizzativi in campo energetico, ambientale e territoriale previsti per la realizzazione dei relativi interventi e per l'esercizio delle attività a essi connesse	Identico

⁴⁶ In questo senso si esprime la relazione di accompagnamento al disegno di legge presentata dalla Giunta regionale.

operatori pubblici e privati nel campo della progettazione, installazione, esercizio e controllo degli impianti termici. Le regioni riferiscono annualmente alla Conferenza unificata sullo stato di attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, nei rispettivi territori.	Esercizio diretto delle funzioni relative ai servizi energetici a rete quando interessino più Province	Esercizio diretto delle funzioni relative ai servizi energetici a rete e relativi impianti e depositi quando interessino più Province
	Disciplina del funzionamento di piccole reti isolate	Identico
	Formulazione degli indirizzi e coordinamento dell'esercizio delle funzioni spettanti alle Autonomie locali	Identico
	Esercizio diretto di tutte le altre funzioni amministrative «non riservate alle Autonomie locali stesse ai sensi della presente legge» 30/2002	Esercizio diretto di tutte le altre funzioni amministrative « non riservate a Province e Comuni »
<p align="center">FUNZIONI DELLE PROVINCE</p> <p align="center"><i>«in conformità con gli indirizzi della programmazione regionale in campo energetico e nel rispetto della normativa di settore»</i></p> <p align="center">[Art. 31 D.lgs. 112/98 Conferimento di funzioni agli enti locali</p> <p>1. Sono attribuite agli enti locali, in conformità a quanto disposto dalle norme sul principio di adeguatezza, le funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia e le altre funzioni che siano previste dalla legislazione regionale.</p> <p>2. Sono attribuite in particolare alle province, nell'ambito delle linee di indirizzo e di coordinamento previste dai piani energetici regionali, le seguenti funzioni:</p> <p>a) la redazione e l'adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico;</p> <p>b) l'autorizzazione alla installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia;</p> <p>c) il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici].</p>	Attuazione iniziative per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico, alle funzioni in materia di controllo e di uso razionale di energia	TRASFERITA AI COMUNI
	Individuazione delle aree idonee alla realizzazione di reti di teleriscaldamento e relativi impianti	TRASFERITA AI COMUNI
	Controllo degli impianti termici nei comuni con popolazione fino a 40.000 abitanti, ai sensi d.P.R. 26 agosto 1993, n. 412	Identica (art. 3, lett. a)
	Rilascio di autorizzazioni relative all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica con potenza uguale o inferiore a 300 megawatt termici che utilizzano fonti tradizionali e assimilate alle rinnovabili	Rilascio di autorizzazioni relative all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica con potenza maggiore di 25 e inferiore a 50 megawatt termici, che utilizzano fonti tradizionali e fonti assimilate alle rinnovabili (art. 3 lett. c)
	Rilascio di autorizzazioni relative all'installazione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano fonti rinnovabili e rifiuti	Rilascio di autorizzazioni relative all'installazione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano fonti rinnovabili e rifiuti, con potenza maggiore di 25 e inferiore a 50 megawatt termici (art. 3 lett. d)
	Rilascio di provvedimenti che interessano una sola provincia relativi a: <ul style="list-style-type: none"> - Gruppi elettrogeni - Realizzazione di linee elettriche con tensione uguale o inferiore a 150 chilovolt 	Rilascio delle autorizzazioni relative alla costruzione e all'esercizio di elettrodotti con tensione uguale o inferiore a 150 chilovolt che interessano più territori comunali della medesima provincia (art. 3 lett. b)
	- Installazione ed esercizio di impianti e depositi di riempimento e travaso o depositi di gas combustibili	PARZIALMENTE TRASFERITA AI COMUNI
	- Attività di distribuzione e vendita gas	
	- Combustibili in bombole e attività di controllo connesse	

<p>FUNZIONI DEI COMUNI [Art. 31 D.lgs. 112/98 <i>Conferimento di funzioni agli enti locali</i></p> <p>1. Sono attribuite agli enti locali, in conformità a quanto disposto dalle norme sul principio di adeguatezza, le funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia e le altre funzioni che siano previste dalla legislazione regionale]</p>	Attività connesse con la certificazione energetica degli edifici, ex art. 30, comma 3, legge 10/91	Identico (salvo il mancato riferimento a l. 10/91) (art. 4, lett. a)
	Adozione di provvedimenti atti a favorire su scala comunale il risparmio energetico e l'utilizzazione di fonti rinnovabili	Identico (art. 4, lett. a)
	Controllo degli impianti termici nei Comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti, ai sensi d.P.R. 412/1993	Identico (art. 4, lett. b)
		Promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico, funzioni in materia di controllo e di uso razionale dell'energia (art. 4, lett. c)
		Individuazione delle aree idonee alla realizzazione di reti di teleriscaldamento e relativi impianti (art. 4, lett. d)
		Autorizzazioni relative all'installazione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica con potenza uguale o inferiore a 10 megawatt termici, che utilizzano fonti tradizionali e fonti assimilate alle rinnovabili (art. 4, lett. e)
		Autorizzazioni relative all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano fonti rinnovabili e rifiuti, con potenza uguale o inferiore a 10 megawatt termici (art. 4 lett. f)
		Autorizzazioni relative alla costruzione e all'esercizio di elettrodotti con tensione uguale o inferiore a 150 chilovolt che interessano esclusivamente il territorio comunale (art. 4, lett. g)
	Installazione ed esercizio di impianti e depositi di oli minerali di capacità fino a 3.000 metri cubi, esclusi impianti e depositi dotati di oleodotti (art. 4, lett. h)	
FUNZIONI DA ESERCITARSI IN FORMA ASSOCIATA		I comuni, in forma associata o mediante delega alle Province, esercitano: Autorizzazioni relative all'installazione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica con potenza maggiore di 10 e inferiore o uguale a 25 megawatt termici, che utilizzano fonti tradizionali e fonti assimilate alle rinnovabili (art. 4, c. 2, lett. a) Autorizzazioni relative

		all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano fonti rinnovabili e rifiuti, con potenza maggiore di 10 e inferiore e uguale a 25 megawatt termici (art. 4, c. 2, lett. b)
--	--	---

5. Funzioni amministrative regionali in materia di energia

In sintesi, le funzioni conferite alla Regione dalla legge 30, confermate in maniera pressoché invariata nella Lr 24 del 2006 e riprese anche dal ddlr 262 sono distinguibili in funzioni di programmazione, funzioni di indirizzo e coordinamento, funzioni di amministrazione diretta, funzioni di contribuzione. Tra le funzioni di programmazione spicca l'elaborazione e approvazione del Piano energetico regionale.

L'attività di coordinamento delle funzioni assegnate agli Enti locali è enunciata, ma non accompagnata da una specificazione delle modalità e degli strumenti per la sua realizzazione. Rientra nell'attività di coordinamento la specifica funzione consistente nella realizzazione di un sistema informatico regionale. Alla Regione, inoltre, spetta la predisposizione di programmi di informazione del pubblico e di formazione degli operatori del settore.

Quanto all'amministrazione diretta, la Regione è competente a disciplinare il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni di propria competenza, in particolare in materia di elettrodotti anche transfrontalieri (art. 9, commi 2 e 3; art. 13), di servizi a rete e relativi impianti che interessino più Province (art. 2, lett. f), nonché per il funzionamento di piccole reti isolate (art. 2, lett. g).

6. Funzioni conferite agli enti locali tra dimensione territoriale dell'interesse e caratteristiche dell'impianto

Per ciò che attiene al conferimento di funzioni agli Enti locali, la devoluzione effettuata dalla Lr 30 del 2002 e rimodulata con la Lr 24 del 2006 appare percorsa da due criteri concorrenti, entrambi correlati alla "dimensione dell'interesse" al cui perseguimento è finalizzata la azione amministrativa. Da un lato, il conferimento è connesso alla dimensione territoriale dell'interesse, essendo condizionato dal perimetro comunale, sovra comunale, provinciale o sovra provinciale in cui si realizzano le azioni regolate. In secondo luogo, le funzioni appaiono distribuite secondo le caratteristiche oggettive del bene, avendo il legislatore regionale operato una suddivisione di competenze relazionata alla potenza degli impianti per la produzione di energia. Il criterio della potenza degli impianti, in particolare, guida l'allocazione delle funzioni autorizzatorie in materia di installazione e esercizio di elettrodotti e di impianti di produzione di energia elettrica da fonti tradizionali e assimilate, da fonti rinnovabili e rifiuti.

I due criteri della dimensione territoriale e delle caratteristiche del bene appaiono, d'altra parte, interdipendenti, dal momento che l'accrescimento della potenza del bene, specie laddove si tratti di reti di trasporto, implica l'individuazione di beni che esorbitano dal territorio comunale per coinvolgere un ambito provinciale o sovra provinciale.

I due criteri, perimetrazione territoriale dell'interesse e caratteristiche oggettive del bene, sono stati posti alla base della devoluzione delle funzioni già dalla Lr 30 del 2002, ma appaiono decisamente valorizzati nella riallocazione delle funzioni esistenti operata dalla Lr 24 del 2006. Essi, tuttavia, non rappresentano il frutto di una autonoma ed originale strategia regionale, ma costituiscono il riflesso di una scelta di fondo effettuata dalla legislazione statale.

Benché, infatti, la Lr 30 del 2002 sia stata approvata in attuazione della nuova competenza legislativa delineata dal d.lgs. di attuazione 110 del 2002, l'allocazione delle funzioni ivi prevista ha rappresentato la mera ricognizione di una disciplina di dettaglio già dettata dalla legge dello Stato prima della riforma del Titolo V e ripresa dalla Regione anche laddove il vincolo per la potestà legislativa regionale avrebbe dovuto essere costituito dal solo rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, tanto più che l'art. 117 comma 6 legittima l'intervento di regolamenti statali soltanto nelle materie di competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2.

Per esempio, la già citata funzione di controllo degli impianti termici è stata assegnata dalla Lr 30 del 2002 alle Province per impianti posti nei Comuni con popolazione fino a 40.000 abitanti (art. 3, lett. c, nel testo originario) e direttamente ai Comuni qualora abbiano popolazione superiore ai 40.000 abitanti (art. 4, lett. b), riprendendo il limite della consistenza della popolazione predeterminato dall'art. 11, comma 18, d.P.R. 26 agosto 1993, n. 412, *Regolamento recante norme per la progettazione, installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici*, secondo cui: «... I comuni con più

di quarantamila abitanti e le province per la restante parte del territorio ... effettuano ... i controlli necessari ad accertare l'effettivo stato di manutenzione e di esercizio dell'impianto tecnico»⁴⁷.

Parimenti, l'identificazione del Comune quale Ente abilitato alla certificazione energetica degli edifici, ripresa dall'art. 4, comma 1, lett. a) nel testo originario della l.r. 30 del 2002, era prevista dalla legislazione nazionale (art. 30, comma 3, legge 9 gennaio 1991, n. 10).

A ben guardare, perciò, nel testo originario della l.r. 30 del 2002 le uniche funzioni riservate ai Comuni, ovvero controllo degli impianti termici per Comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti, certificazione energetica degli edifici e adozione di provvedimenti atti a favorire il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili su scala comunale, costituivano la ricognizione delle funzioni già conferite ai Comuni dalla legislazione statale, in particolare dall'art. 30, comma 3, l. 10 del 1991, dall'art. 11 d.P.R. 412 del 1993 di attuazione della legge 10 e dal comma 2, lett. a) dell'art. 31 d.lgs. 112 del 1998, che conferiva tuttavia alle Province la «*redazione e la adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico*».

Più in generale, lo stesso criterio della suddivisione delle funzioni sulla base delle caratteristiche di potenza dell'impianto oggetto di autorizzazione trova il suo fondamento nella legislazione statale. Il disposto dell'art. 29 d.lgs. 112 del 1998 conservava allo Stato la «*costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, salvo quelli che producono energia da fonti rinnovabili di energia e da rifiuti ai sensi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, nonché le reti per il trasporto con tensione superiore a 150 KV...*». Identica formulazione è oggi contenuta, come detto, nell'art. 2 d.lgs. di attuazione 110 del 2002, lett. h).

Parimenti, sempre nella legislazione statale si radica il criterio della dimensione territoriale dell'interesse, laddove il medesimo art. 29 del d.lgs. 112 del 1998 citato attribuiva allo Stato la regolazione delle reti di interesse nazionale di oleodotti e gasdotti, formula anch'essa ripresa in maniera identica dall'art. 2, lett. h) del d.lgs. di attuazione 110 del 2002.

Infine, ulteriore profilo della legislazione regionale ispirato alla disciplina statale è costituito dalla riserva alle Regioni di una funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività delle Autonomie locali, nonché di una competenza residuale per le funzioni non espressamente conferite agli altri Enti locali. Così stabilisce l'art. 30 del d.lgs. 112 del 1998 in relazione alle funzioni oggetto di quel conferimento. Analogo disposto si rinviene nel testo originario dell'art. 2 della l.r. 30 del 2002 alla lett. h), secondo cui la Regione: «*formula gli indirizzi e coordina l'esercizio delle funzioni spettanti alle Autonomie locali ed esercita tutte le altre funzioni amministrative non riservate alle Autonomie locali stesse ai sensi della presente legge*». L'enunciato è esteso dall'art. 59 della l.r. 24 del 2006 a «*tutte le funzioni amministrative non riservate a province e comuni*», con formula aperta anche ad altre discipline regionali di settore.

6.1. L'ampliamento delle funzioni conferite ai Comuni nella l.r. 24 del 2006

Nonostante la l.r. 24 del 2006 abbia conservato la competenza residuale in materia di energia all'Amministrazione regionale, i citati criteri della dimensione territoriale e della potenza dell'impianto sono stati declinati dal legislatore regionale in modo da incrementare significativamente le competenze dei Comuni, ampliando con funzioni nuove il risicato conferimento effettuato dalla l.r. 30 del 2002 sulla base della legislazione statale di settore. Tale accrescimento è stato ottenuto attraverso il trasferimento totale o il frazionamento di funzioni attribuite dal testo originario della l.r. 30 del 2002 alle Province (art. 3), Enti che erano in quella normativa i veri protagonisti dell'esercizio di funzioni amministrative.

Risulta trasferita *in toto* ai Comuni la funzione di individuazione delle aree idonee alla realizzazione delle reti di teleriscaldamento e ai relativi impianti. Risultano, invece, attribuite ai Comuni all'esito di un'operazione di ritaglio determinata dalla potenza dell'impianto le seguenti funzioni autorizzatorie: installazione ed esercizio di impianti e depositi minerali, con un limite di capacità consistente in 3.000 mq e ad esclusione di impianti e depositi dotati di oleodotti; le autorizzazioni relative all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica con potenza uguale o inferiore a 10 megawatt che utilizzino fonti tradizionali o assimilate; di impianti di potenza analoga che utilizzino fonti rinnovabili e rifiuti.

In altre ipotesi, infine, il criterio della potenza dell'impianto e quello della dimensione territoriale sono stati mescolati. Così è per l'attribuzione al Comune della funzione di autorizzazione della costruzione e dell'esercizio di elettrodotti con tensione uguale o superiore a 150 chilovolt, condizionata al fatto che gli elettrodotti interessino esclusivamente il territorio comunale.

⁴⁷ La disciplina regolamentare costituisce attuazione dell'art. 31, comma 3, legge 9 gennaio 1991, n. 10.

L'utilizzo del criterio della potenza dell'impianto, se da un lato ha consentito al legislatore del 2006 di valorizzare il ruolo dell'Ente comunale, dall'altro ha prodotto un inevitabile polverizzazione delle funzioni attribuite ed una significativa complicazione del quadro normativo di riferimento.

Per comprendere il grado di questa complessità, basti osservare che il d.lgs. 112 del 1998 conferiva in via generale alle Province «l'autorizzazione alla installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia» (art. 31, comma 2, lett. b), con esclusione dei soli impianti di produzione di energia elettrica di potenza superiore ai 300 MW termici e delle reti per il trasporto con tensione superiore a 150 KV, riservati allo Stato (art. 29, lett. g).

Nell'attuale quadro normativo delineato dalla l.r. 24 del 2006, l'autorizzazione degli stessi impianti di potenza superiore ai 300 MW e delle reti di trasporto con tensione superiore al 150 KV è tuttora riservata allo Stato in virtù dell'art. 2 del d.lgs. di attuazione 110 del 2002. Alla Regione spettano le funzioni relative agli impianti e depositi di servizi energetici a rete che interessino più Province. Alle Province è conferito il rilascio dell'autorizzazione di:

- elettrodotti con tensione uguale o inferiore a 150 chilovolt che interessino più territori comunali della medesima provincia;
- impianti di produzione di energia elettrica con potenza maggiore di 25 e inferiore a 50 MW termici che utilizzino fonti tradizionali o assimilate;
- impianti di produzione di energia elettrica che utilizzino fonti rinnovabili e rifiuti con potenza maggiore di 25 e inferiore a 50 MW termici.

Ai Comuni spetta il rilascio delle autorizzazioni relative a:

- elettrodotti con tensione uguale o inferiore a 150 chilovolt che interessino il solo territorio comunale;
- impianti di produzione di energia elettrica con potenza uguale o inferiore a 10 MW termici che utilizzino fonti tradizionali o assimilate;
- impianti di produzione di energia elettrica che utilizzino fonti rinnovabili e rifiuti con potenza uguale o inferiore a 10 MW termici.

L'autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica aventi potenza compresa tra 10 e 25 MW termici che utilizzino fonti tradizionali o assimilate, ovvero fonti rinnovabili o rifiuti, è stata, infine, conferita *ex novo* dalla l.r. 24 del 2006 ai Comuni «in forma associata o mediante delega alle Province» (art. 4, comma 2, l.r. 30 del 2002, come modificato dall'art. 59 l.r. 24 del 2006).

Il quadro di sintesi in breve descritto evidenzia l'estrema complessità della allocazione delle funzioni amministrative in materia di energia prodotta dalla tecnica del frazionamento delle funzioni sulla base del criterio della potenza dell'impianto.

6.2. Il conferimento di funzioni ai Comuni in forma associata o mediante delega alle Province

Sollewa particolari problemi di carattere applicativo il conferimento di funzioni amministrative direttamente ai Comuni in forma associata o mediante delega alle Province introdotto dalla l.r. 24 del 2006 nell'art. 4 della l.r. 30 del 2002 in relazione a particolari soglie dimensionali intermedie degli impianti. Tale conferimento, se in apparenza sembra voler valorizzare l'esercizio in forma associata delle funzioni conferite, si traduce in realtà in una mancata allocazione della funzione nella misura in cui i Comuni non provvedano né alla costituzione della forma associativa né alla delegazione alla Provincia. In altre parole, sotto il profilo dell'effettivo esercizio della funzione, all'indomani dell'entrata in vigore della l.r. 24 del 2006 le domande di autorizzazione per l'installazione e la costruzione di impianti di soglia dimensionale intermedia non trovano immediata rispondenza in alcun ente competente al loro rilascio.

La disposizione appare in ogni caso percorsa da una ambiguità di fondo: da un lato, in quanto rischia di comprimere l'autonomia dell'ente locale nella scelta di procedere alla gestione associata e nella determinazione delle funzioni oggetto di tale modalità organizzativa. Predefinendo la tipologia di funzione conferita al modulo associativo, la l.r. 24 del 2006 potrebbe escludere l'esercizio di funzioni associate per le altre funzioni di spettanza comunale. La norma, dunque, lungi dal costituire un titolo per il generale esercizio in forma integrata di funzioni, potrebbe limitarne la legittimazione all'unica ipotesi ivi prevista.

In secondo luogo, la previsione di una delegazione verso l'alto a favore della Provincia contraddice i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione posti alla base della devoluzione dall'art. 2 della l.r. 24 del 2006. Per un verso, infatti, la disposizione esclude che l'interesse pubblico oggetto della funzione possa essere adeguatamente perseguito dall'ente comunale, per altro verso, esige che sia l'ente comunale medesimo a delegare una funzione, che in principio non gli appartiene, all'ente superiore,

sottintendendo che proprio le Province rappresentano il livello di governo rispondente ad una dimensione territorialmente adeguata all'espletamento della funzione autorizzatoria richiesta.

Infine, ciò che più colpisce, la Lr 24 del 2006 non opera alcun rinvio alla disciplina sulle forme associative contenuta nella Lr 1 del 2006, mancando di effettuare qualsivoglia coordinamento espresso tra il conferimento di funzioni e le problematiche ordinamentali sottese al loro esercizio.

Per completezza, essendo il testo introdotto dalla Lr 24 del 2006 attualmente vigente (art. 4, comma 2, Lr 30 del 2002) resta da chiedersi a chi spetti la funzione autorizzatoria per gli impianti di dimensione intermedia laddove i Comuni non si siano associati e non abbiano provveduto ad una delega alla Provincia. Due sono le soluzioni possibili: che la funzione debba ritenersi *medio tempore* assegnata alla diretta competenza regionale; che la Regione, non potendo procedere all'esercizio diretto della funzione, debba esercitare i poteri sostitutivi di cui all'art. 5 della Lr 1 del 2006.

La prima soluzione potrebbe trovare fondamento nell'art. 2, comma 1, lett. e) della Lr 30 del 2002 in combinato disposto con l'art. 14. L'art. 2, comma 1, lett. e) affida alla Regione l'organizzazione e razionalizzazione di tutte le procedure di rilascio dei provvedimenti autorizzativi in campo energetico. Tale compito può essere esercitato, ai sensi dell'art. 14, comma 1, attraverso il ricorso alla potestà regolamentare. L'art. 14, comma 2, prevedeva che le funzioni conferite fossero esercitate dalla Regione fintanto che non fossero entrati in vigore i regolamenti locali. Tuttavia, come si dirà meglio in seguito, proprio l'art. 68 della Lr 24 del 2006 ha abrogato il secondo comma dell'art. 14. Tale abrogazione sembra, perciò, aver fatto venir meno il titolo per l'amministrazione diretta da parte della Regione delle funzioni conferite, tanto più che la clausola residuale di cui all'art. 2, comma 1, lett. h), attribuisce alla Regione «*tutte le altre funzioni amministrative non riservate a province e comuni*». Poiché le autorizzazioni in oggetto sono dalla legge espressamente "riservate" ai Comuni in forma associata o mediante delega alle Province, sembra non esserci ulteriore spazio per una amministrazione regionale diretta delle funzioni conferite.

La soluzione da preferire sembra, perciò, il ricorso all'esercizio dei poteri sostitutivi che l'art. 5 della Lr 1 del 2006 riconosce in via generale alla Regione. A fronte dell'inerzia del Comune e nel rispetto delle garanzie procedurali richieste la Regione potrebbe perciò sostituirsi alla autorità comunale. L'oggetto dell'intervento sostitutivo appare però del tutto peculiare: esso non consisterebbe nel diretto svolgimento della funzione autorizzatoria, che l'art. 4, comma 2, Lr 30 del 2002 non assegna al Comune in quanto tale, bensì nell'esercizio della potestà di delega alla Provincia.

6.3. Il conferimento di funzioni nel ddlr 262 del 2007

Si vuole ora completare l'analisi della tipologia di funzioni conferite attraverso l'esame del ddlr 262, il cui iter di approvazione non è stato portato a termine.

Il ddlr 262 prosegue il percorso e si colloca nella scia segnata dalla Lr 30 del 2002 dalla Lr 24 del 2006, utilizzando il legislatore i medesimi criteri di dimensione territoriale e di potenza del bene per distribuire le funzioni amministrative. Dal punto di vista della struttura, come nella Lr 30 del 2002 i primi quattro articoli hanno un contenuto definitorio dell'oggetto e delle finalità della legge (art. 1) e rispettivamente delle funzioni di Regione (art. 2), Province (art. 3) e Comuni (art. 4). Nel complesso, il riparto delle funzioni rimane sostanzialmente invariato, se non per alcune integrazioni o aggiustamenti derivanti dalla sopravvenienza di una nuova disciplina statale e comunitaria o guidati dalla volontà di risolvere alcuni inconvenienti manifestatisi nella prassi. Il ddlr 262 si pone perciò nel solco della continuità con la vigente disciplina introdotta nella Lr 30 del 2002 e modificata dalla Lr 24 del 2006. Lo schema di riparto ivi contenuto e attualmente vigente sembra perciò configurare un assetto consolidato difficilmente suscettibile in futuro di radicale ripensamento.

Per ciò che attiene ai criteri di fondo, la Direzione regionale competente per l'energia che ha curato la redazione del disegno di legge ha mantenuto invariato il criterio guida della potenza dell'impianto, specificandolo però, per ciò che attiene alla funzione autorizzatoria di Province e Comuni, soglie dimensionali per gli impianti di produzione da fonti rinnovabili non collegate soltanto alla potenza termica, ma anche alla potenza elettrica qualora quella termica non fosse determinabile.

In sintesi, le funzioni già conferite dalla Lr 30 del 2002 a Regione e Comuni, come rimodulate dalla Lr 24 del 2006, restano sostanzialmente invariate. I Comuni, in particolare, non sono interessati da fenomeni di ulteriore devoluzione. Alcune funzioni "nuove" sono conferite, invece, alle Province. Si tratta di adempimenti che mostrano analogie con i compiti autorizzatori già conferiti, ma relativi a distinti beni. Così, alle Province è conferito il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di gasdotti non appartenenti alla rete nazionale che interessino più territori comunali e il rilascio di autorizzazioni per impianti di produzione di energia elettrica da rifiuti ai sensi del d.lgs. 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* (art. 3, lett. d) ed e) del). Tali funzioni si affiancano a quelle già conferite, entro le descritte soglie di potenza, di autorizzazione di elettrodotto e di impianti di energia elettrica da fonti tradizionali o assimilate e da fonti rinnovabili.

Le modifiche più rilevanti introdotte dal ddlr 262 consistono proprio in un tentativo di semplificazione e di risoluzione della frammentazione prodotta dalla l.r. 24 del 2006 delle funzioni autorizzatorie correlate alla potenza dell'impianto. Tale semplificazione incide anche sul problematico conferimento di funzioni ai Comuni «in forma associata o mediante delega alle Province», risolvendo dunque quel vuoto normativo di cui si è detto. In particolare, l'autorizzazione di impianti con potenza maggiore di 10 MW e inferiore a 50 MW termici è conferita direttamente ed in linea generale alla Provincia (art. 3, lett. c) e d), salvo che i Comuni Capoluogo e i Comuni associati non vi provvedano per mezzo dell'istituzione e attivazione di struttura competente, limitatamente agli impianti da 10 a 25 MW. La scansione delle soglie dimensionali operata dalla l.r. 24 del 2006 è dunque ripresa, ma con una assegnazione diretta di tutte le funzioni autorizzatorie per soglia ad un ente locale e con la legittimazione all'esercizio meramente facoltativo di alcune di esse in forma associata. In tal modo, non vi è funzione che rischi di restare inattuata a causa dell'inerzia degli Enti. Due ulteriori precisazioni: a differenza di quanto previsto dalla l.r. 24 del 2006, seppur con la formulazione imperfetta di cui si è detto, scompare l'ipotesi di "delega" alle Province da parte dei Comuni. In secondo luogo, l'art. 4, comma 2, che prevede la possibilità per i Comuni di esercitare la funzione di autorizzazione di alcuni impianti in forma associata rinvia espressamente per le forme dell'associazione alla l.r. 1 del 2006. Si tratta del primo rinvio espresso alla l.r. 1 del 2006 rilevato in materia di energia, atteso il silenzio sul punto della l.r. 24 del 2006. Più in generale, quanto all'esercizio di funzioni in forma associata, il ddlr 262, come la l.r. 24 del 2006, non contiene particolari forme di incentivazione per indurre gli enti locali ad associarsi. Un unico secondo riferimento alle forme associate è contenuto nell'art. 2, in materia di funzioni regionali, ove la clausola residuale che attribuisce alla Regione l'esercizio delle funzioni amministrative non riservate a Comuni e Province è estesa anche alle loro associazioni.

7. La potestà regolamentare degli enti locali in materia di energia

Per ciò che attiene alla potestà regolamentare, essendo le funzioni conferite a Comuni e Province essenzialmente di carattere autorizzatorio, si deve concludere che trattasi di funzioni la cui organizzazione e il cui esercizio comportano l'adozione di regolamenti da parte dell'Ente locale competente. Infatti, la disciplina originaria prevista dalla l.r. 30 del 2002 prevedeva all'art. 14 del Capo III, dedicato alle *Disposizioni transitorie e finali*, l'esercizio di potestà regolamentare su di un duplice livello.

Da un lato, al comma 1, l'art. 14 attribuisce a regolamenti regionali la disciplina dell'organizzazione delle funzioni amministrative esercitate non soltanto dalla Regione, ai sensi dell'art. 2, ma anche da Comuni e Province in forza degli articoli 3 e 4 della l.r. 30 del 2002. La riserva alla Regione di una generale competenza di organizzazione e razionalizzazione dei procedimenti di rilascio dei provvedimenti autorizzatori anche di competenza degli enti locali è d'altra parte espressamente contenuta nell'art. 2, lett. e) della l.r. 30 del 2002, la cui formulazione è stata lasciata intatta dalla successiva l.r. 24 del 2006⁴⁸. L'art. 14, comma 1, pertanto, qualifica la fonte attraverso cui la Regione è chiamata ad esercitare la potestà di organizzazione e razionalizzazione, identificandola nella fonte regolamentare regionale. Alla fonte regolamentare regionale, perciò, spetta una generale funzione di attuazione della disciplina regionale in materia di energia, consistente nella regolazione dei procedimenti amministrativi non soltanto conferiti dalla legge regionale alla Amministrazione regionale medesima, ma anche dei procedimenti conferiti agli Enti locali.

Fino all'entrata in vigore della l.r. 24 del 2006, il comma 2 dell'art. 14 - abrogato dall'art. 68, comma 1, let. ddd), l.r. 24 del 2006 - introduceva una disciplina transitoria per la quale «sino all'entrata in vigore dei regolamenti attuativi» di cui agli articoli 3 e 4, recanti le funzioni di Comuni e Province, la Regione era chiamata a svolgere le funzioni attribuite dalla legge stessa agli Enti locali. La disposizione, perciò, da un lato costituiva un titolo espresso di legittimazione della potestà regolamentare comunale e provinciale in materia; dall'altro condizionava e subordinava il concreto esplicarsi delle funzioni amministrative degli Enti locali all'emanazione dei relativi regolamenti.

Il procedimento di devoluzione originariamente introdotto dalla l.r. 30 del 2002 poteva essere, perciò, definito come "ad efficacia differita", dal momento che l'effettiva messa in opera delle funzioni conferite veniva rinviata al momento in cui l'ente titolare avesse esercitato la potestà regolamentare che la stessa legge gli riconosceva, ovvero fino a che l'Ente non avesse definito le strutture organizzative e le modalità procedurali necessarie all'attuazione dei procedimenti amministrativi conferiti. La mera allocazione delle funzioni operata dalla fonte legislativa non era pertanto sufficiente per l'immediato esercizio delle funzioni conferite.

Il modello dell'attivazione delle funzioni, "condizionata" all'esercizio della potestà regolamentare, si giustificava per una esigenza di continuità, sì da non creare vuoti nell'espletamento della funzione e da garantire al cittadino l'operatività dei servizi cui quella

⁴⁸ L'art. 2, comma 1, lett. e), stabilisce - con formulazione per vero non del tutto chiara - che la Regione «organizza e razionalizza le procedure di rilascio dei provvedimenti autorizzativi in campo energetico, ambientale e territoriale previsti per la realizzazione dei relativi interventi e per l'esercizio delle attività a essi connesse».

funzione è correlata. Esso, d'altra parte, pur conciliandosi con i principi di autonomia organizzativa e di unicità della responsabilità amministrativa, comportava il rischio di una mancata attivazione della funzione conferita dovuta all'inerzia dell'ente locale, con significativi rallentamenti del processo devolutivo in astratto delineato dalla legge.

Ma l'art. 14, comma 2, della Lr 30 del 2002 appariva problematico anche sotto altro profilo, in relazione alla attribuzione *medio tempore* e fino all'entrata in vigore dei regolamenti degli enti locali di una generalizzata funzione sostitutiva alla Regione. Una disposizione dal tenore analogo contenuta nella Lr Emilia Romagna 23 dicembre 2004, n. 26 è stata, infatti, dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza 28 giugno 2006, n. 246, di pochi mesi antecedente alla promulgazione della Lr 24 del 2006, avvenuta il 27 novembre 2006.

L'art. 16, comma 1, della legge emiliana, recante *Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia*, attribuiva alla Giunta regionale l'emanazione di regolamenti regionali volti a disciplinare le procedure autorizzatorie di competenza dell'Amministrazione regionale. Il comma 6 del medesimo art. 16 stabiliva che «*gli enti locali esercitano il potere regolamentare in ordine alla organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai sensi della presente legge*». Il successivo comma 7, infine, prevedeva che «*fino all'entrata in vigore dei regolamenti locali, i regolamenti di cui al comma 1 – regionali – sono applicati anche ai procedimenti autorizzativi di competenza degli enti locali. A decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti locali, cessano di avere efficacia le disposizioni contenute nei regolamenti della Regione*».

Lo schema adottato dal legislatore emiliano differisce in parte da quello introdotto dalla Lr 30 del 2002, nella misura in cui la potestà regolamentare regionale di cui all'art. 14, comma 2, della medesima Lr 30 era estesa direttamente alla disciplina non soltanto delle funzioni riservate alla Regione, ma anche di quelle conferite agli enti locali in forza dell'espressa riserva di cui all'art. 2, comma 1, lett. e) della legge. In entrambi i casi, tuttavia, era prevista un'applicazione suppletiva dei regolamenti regionali fino all'entrata in vigore dei regolamenti locali.

La Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 16, comma 7, della legge emiliana ritenendolo lesivo della riserva di potestà regolamentare sancita a favore dell'ente locale dall'art. 117, comma 6, della Costituzione⁴⁹. Ha ritenuto la Corte che l'applicazione *medio tempore* dei regolamenti regionali ampliasse surrettiziamente il contenuto di tali regolamenti, espressamente limitato dalla stessa legge regionale impugnata alla regolazione delle funzioni di competenza regionale, osservando che: «*se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo questi ultimi possono – come espressamente affermato nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost. – adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione*»⁵⁰. Secondo la Corte, inoltre, l'applicazione suppletiva dei regolamenti regionali in attesa dell'entrata in vigore degli atti regolamentari locali non potrebbe giustificarsi neppure sotto il profilo dell'esercizio da parte della Regione di poteri sostitutivi: «*ammesso, infatti, che i poteri sostitutivi siano configurabili in relazione ai regolamenti degli enti locali, si tratterebbe comunque, nel caso di specie, di un intervento preventivo, configurato oltretutto in assenza di una qualunque ipotesi di inadempimento da parte dell'ente locale rispetto ad un obbligo a provvedere ...*».

La censura della Corte sembra perciò sorretta da un duplice ordine di argomenti: in primo luogo, la Regione non potrebbe con regolamento regionale provvedere all'organizzazione di funzioni conferite dallo stesso legislatore regionale ad enti locali; in secondo luogo, il legislatore regionale non può legittimamente assegnare una generale efficacia suppletiva ai regolamenti regionali, in attesa che gli Enti locali si dotino degli atti regolamentari propri per l'esercizio delle rispettive funzioni.

Se così è, entrambi i commi 1 e 2 dell'art. 14, Lr 30 del 2002 relativi alla potestà regolamentare avrebbero potuto essere affetti da incostituzionalità. Il comma 1 (tuttora vigente), in quanto estende l'ambito di intervento dei regolamenti regionali alla regolazione non soltanto delle funzioni regionali, ma anche di quelle conferite agli enti locali, comprimendo pertanto la potestà regolamentare locale ad opera della potestà regolamentare regionale. Il comma 2, in quanto affidava alla Regione l'esercizio delle funzioni conferite a Comuni e Province sino all'entrata in vigore dei rispettivi regolamenti attuativi.

L'applicazione dei principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza 246 del 2006 in forza dell'art. 117, comma 6, della Costituzione alla disciplina regionale di cui alla Lr 30 del 2002 in materia di energia è tuttavia dubbia, incontrando il

⁴⁹ L'art. 117, comma 6, della Costituzione stabilisce che: «*I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*».

⁵⁰ Corte Cost., 28 giugno 2006, 246, § 7.1 del Considerato in diritto.

limite della potestà primaria ordinamentale di cui all'art. 4, comma 1 bis, dello Statuto speciale. Si potrebbe, infatti, per un verso ritenere che la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali renda inapplicabile all'ordinamento regionale il disposto dell'art. 117, comma 6. Ne conseguirebbe che la Regione sarebbe autorizzata a trattenere una generale potestà di regolazione dei procedimenti amministrativi e ad assegnare la loro disciplina alla potestà regolamentare regionale fino al punto di incidere anche sulla regolazione delle funzioni conferite agli enti locali. La potestà regolamentare di questi ultimi nelle funzioni conferite risulterebbe perciò subordinata alle disposizioni regolamentari regionali. Questo è l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza 285 del 2007 in materia di pianificazione territoriale.

In senso contrario, sarebbe però possibile argomentare che, laddove la Regione stia esercitando una competenza concorrente derivata dal Titolo V della Costituzione attraverso la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 l. Cost. 3 del 2001, essa sia soggetta all'intero "sistema" del Titolo V, compresi i principi sull'allocazione delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione e la riserva di potestà regolamentare costituzionalmente garantita agli Enti locali dall'art. 117, comma 6, della Costituzione.

L'abrogazione espressa del comma 2, dell'art. 14 della l.r. 30 del 2002 ad opera della l.r. 24 del 2006, ha fatto però venir meno, a decorrere dal 1 gennaio 2007, l'esercizio regionale suppletivo delle funzioni conferite agli Enti locali nell'attesa dell'approvazione dei regolamenti locali di organizzazione⁵¹ e conformando così spontaneamente l'ordinamento regionale ad uno dei principi enunciati nella sentenza 246 del 2006. Resta, invece, tuttora in vigore il primo comma dell'articolo in oggetto, che definisce la competenza regolamentare regionale come comprensiva anche della regolazione delle funzioni esercitate dagli Enti locali.

Nell'esercizio di tale competenza, per quanto a nostra conoscenza risulta ad oggi adottato un solo regolamento emanato con Decreto del Presidente della Regione 5 dicembre 2003, n. 0435/Pres⁵². Il regolamento regionale disciplina il procedimento relativo all'esercizio di funzioni autorizzatorie conferite dalla l.r. 30 del 2002 alla Provincia – cfr. il testo originario dell'art. 3, comma 1, della l.r. 30 del 2002, lett. f) n. 1) in materia di gruppi elettrogeni e n. 5) in materia di attività di distribuzione e vendita di gas combustibili. Esso rappresenta perciò un concreto esempio di disciplina regolamentare regionale di funzioni allocate all'Ente locale. La fonte legislativa giustificativa del regolamento è, infatti, identificata nell'art. 14, commi 1 e 2, e nell'art. 2, comma 1, lett. e), ovvero nella riserva di potestà di organizzazione e razionalizzazione delle funzioni autorizzatorie.

Il regolamento regionale contiene una disciplina dettagliata delle modalità di presentazione della domanda di autorizzazione alla Provincia e dei presupposti per il suo accoglimento, indicando nel dettaglio la documentazione che l'istante deve indirizzare e comprendendo addirittura in allegato i modelli di domanda che l'interessato è tenuto a presentare all'Amministrazione provinciale. Questa disciplina dimostra, pertanto, chiaramente come nell'ordinamento della Regione Friuli-Venezia Giulia il concreto esercizio di funzioni amministrative pur conferite all'ente locale possa essere regolato da una fonte regolamentare regionale e come tale fonte possa disciplinare con un grado di dettaglio tale i presupposti e le fasi dell'esercizio della funzione, da svuotare di contenuto la potestà regolamentare locale.

L'estensione della potestà regolamentare regionale anche alla organizzazione delle funzioni conferite agli enti locali trova conferma nel d.d.l. 262. Il primo comma dell'art. 27, *Disposizioni finali*, stabilisce che: «*Con regolamento regionale possono essere ulteriormente disciplinate le funzioni amministrative di cui agli articoli 2, 3 e 4. . .*», ovvero le funzioni spettanti sia alla Regione che alle Province e ai Comuni. Il disegno di legge non ripristina, invece, il potere suppletivo regionale già soppresso dalla l.r. 24 del 2006.

Merita, infine, osservare che in linea generale il ruolo della funzione regolamentare regionale appare ridimensionato dal d.d.l. 262: l'art. 10 provvede direttamente alla disciplina del procedimento per il rilascio delle autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio degli impianti di competenza sia della Regione che degli Enti locali. Il comma 2, dell'art. 10, infatti, stabilisce che tutti gli impianti soggetti ad autorizzazione nel testo di legge, ad eccezione di piccole strutture puntualmente enumerate, siano soggetti ad autorizzazione unica, rilasciata a conclusione di un procedimento unificato condotto dall'ente competente, nel rispetto dei principi di semplificazione, attraverso lo strumento procedimentale della conferenza di servizi. Le modalità di partecipazione delle Amministrazioni interessate, i soggetti ammessi e la documentazione richiesta per il rilascio dell'autorizzazione sono puntualmente disciplinati nei commi successivi. Parimenti lo è la portata e l'efficacia dell'autorizzazione unica, la quale, ai sensi del comma 4, si sostituisce a tutti gli ulteriori provvedimenti concessori e autorizzatori previsti da discipline di settore e costituisce dichiarazione di pubblica utilità.

⁵¹ L'abrogazione è operata dall'art. 68, comma 1, lett. ddd) l.r. 27 novembre 2006, n. 24, con effetto a decorrere dal 1 gennaio 2007.

⁵² Decreto del Presidente della Regione 5 dicembre 2003, n. 0435/Pres, *Regolamento di esecuzione dell'articolo 2 della legge regionale 19 novembre 2002, n. 30 (Disposizioni in materia di energia), per l'installazione e l'esercizio di gruppi elettrogeni e per l'esercizio dell'attività di distribuzione e vendita di gas, di petrolio liquefatto in bombole e piccoli serbatoi*, pubblicato sul BUR 7 gennaio 2004, n. 1.

La diretta disciplina da parte della fonte legislativa dell'iter procedimentale connesso all'esercizio di funzioni autorizzatorie è espressamente giustificata nella relazione di accompagnamento al disegno di legge dalla volontà di introdurre una regolamentazione sufficientemente precisa e dettagliata che consenta «l'applicazione immediata nelle relative disposizioni senza ricorso a regolamenti di dettaglio da approvare successivamente alla legge». Come detto, la disciplina procedimentale involge anche i procedimenti autorizzatori di competenza degli enti locali. Ciò sembra da un lato comportare una riduzione del margine discrezionale spettante alla potestà regolamentare locale per effetto questa volta non della potestà regolamentare regionale, ma direttamente ad opera della fonte legislativa. Dall'altro, pare consentire di evitare l'empasse prodotto dall'eventuale inerzia dell'ente locale che ritardi nell'emanazione dei regolamenti di organizzazione delle funzioni amministrative conferite.

In qualche modo, perciò, pur conservando la potestà regolamentare regionale il potere di organizzare e razionalizzare le funzioni conferite agli enti locali, il margine di intervento della fonte secondaria regionale appare significativamente ridotto.

8. Uno sguardo comparativo: il conferimento di funzioni amministrative in materia di energia in alcune leggi regionali di Regioni a Statuto ordinario e speciale

Per meglio valutare le scelte regionali in materia di allocazione delle funzioni nel settore dell'energia, si vuole infine svolgere qualche osservazione sulle leggi di altre Regioni, ordinarie e speciali, nel medesimo settore materiale.

La maggior parte delle Regioni a Statuto ordinario si è dotata di una legislazione in materia di energia. Le leggi regionali intervenute possono essere sommariamente ricondotte a diverse "generazioni". Un primo significativo esercizio della potestà legislativa regionale si è avuto per adeguare gli ordinamenti regionali alla devoluzione di funzioni amministrative realizzata dal d.lgs. 112 del 1998; all'interno di leggi regionali dedicate al complessivo recepimento del suddetto decreto, si rinvennero disposizioni dedicate alla devoluzione dettata dagli articoli da 29 a 31 del Capo V, *Ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia*, del d.lgs. 112 del 1998⁵³. In un secondo momento, le Regioni sono intervenute nuovamente sulla materia nell'esercizio della nuova competenza legislativa di carattere concorrente «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» introdotta nel Titolo V della Costituzione dalla l. Cost. 3 del 2001, a volte attraverso interventi modificativi della legislazione regionale vigente⁵⁴, altre volte attraverso l'adozione di una nuova disciplina organica di settore⁵⁵. Infine, ulteriori interventi legislativi sono stati negli anni più recenti adottati in chiave di diretta attuazione di direttive comunitarie, per i profili della materia appartenenti alla competenza regionale⁵⁶.

Ai fini di una comparazione dell'allocazione di funzioni amministrative tra la l.r. 30 del 2002 e altre discipline regionali, si analizzeranno le leggi regionali successive all'entrata in vigore del Titolo V, dunque adottate nell'esercizio del medesimo parametro esteso alla Regione Friuli Venezia Giulia in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 l. Cost. 3 del 2001. Verranno presi in considerazione, in particolare, tre elementi: la tipologia di funzioni conferite e la rispettiva allocazione, specialmente con riguardo alle funzioni di programmazione e alle funzioni autorizzatorie di impianti di produzione di energia; l'incentivazione di forme associative tra gli enti locali; l'esercizio di poteri sostitutivi. Quanto all'ampiezza della potestà

⁵³ Si veda a titolo di esempio la l.r. Basilicata 8 marzo 1999, n. 7, pubblicata sul B.U.R. Basilicata 18 marzo 1999, n. 17; analogamente, articoli 30 e 31 della l.r. Abruzzo 3 marzo 1999, n. 11, *Attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali e alle autonomie funzionali*, pubblicata sul B.U.R. 12 marzo 1999, n. 9.

⁵⁴ Per esempio la l.r. del Lazio, 23 novembre 2006, n. 18, *Delega alle province di funzioni e compiti amministrativi in materia di energia. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento legislativo) e successive modifiche*, pubblicata sul B.U.R. Lazio 9 dicembre 2006, n. 34. Si veda anche la l.r. della Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, *Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*, pubblicata sul B.U.R. Lombardia 16 dicembre 2003, n. 51, il cui Titolo III, *Disciplina del settore energetico*, recante all'art. 27 le funzioni dei Comuni e all'art. 28 le funzioni delle Province in materia, è stato modificato dalla l.r. 8 agosto 2006, n. 18.

⁵⁵ Si veda la l.r. Emilia Romagna, 23 dicembre 2004, n. 26, *Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia*, pubblicata nel B.U.R. Emilia Romagna, 28 dicembre 2004, n. 175; la l.r. Toscana, 24 febbraio 2005, n. 39, *Disposizioni in materia di energia*, pubblicata sul B.U.R. Toscana 7 marzo 2005, n. 19, parte prima; la l.r. Liguria, 29 maggio 2007, n. 22, *Norme in materia di energia*, pubblicata sul B.U.R. Liguria 6 giugno 2007, n. 11, parte prima.

⁵⁶ Si veda per esempio la l.r. Valle d'Aosta, 3 gennaio 2006, n. 3, *Nuove disposizioni in materia di interventi regionali per la promozione dell'uso razionale dell'energia*, di disciplina di forme di promozione e incentivazione delle fonti rinnovabili in attuazione della direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

La direttiva è stata recepita in Italia con il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

Si veda anche la l.r. Veneto, 1 giugno 2006, n. 6, *Interventi regionali per la promozione del Protocollo di Kyoto e della direttiva 2003/87/CE*, come modificata dalla Direttiva 2004/101/Ce del 27 ottobre 2004, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra nella Comunità Europea; la legge regionale disciplina la promozione e l'incentivazione attraverso forme di finanziamento e contribuzione di attività di progetto da svolgersi mediante la conclusione di intese con enti territoriali interni ai Paesi in via di sviluppo che abbiano ratificato il protocollo di Kyoto.

Costituiscono interventi settoriali attuativi di una legislazione statale di recepimento di sopravvenute direttive comunitarie anche le recenti leggi regionali dedicate al controllo degli impianti termici degli edifici. Così, per esempio, la l.r. Marche, 27 maggio 2008, n. 9, *Disposizioni in materia di controllo degli impianti termici degli edifici*, pubblicata sul B.U.R. Marche 5 giugno 2008, n. 53, di attuazione del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192, di recepimento della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia, come modificato dal d.lgs. 29 dicembre 2006, n. 311; la l.r. Abruzzo, 25 giugno 2007, n. 17, *Disposizioni in materia di esercizio, manutenzione e ispezione degli impianti termici*, pubblicata sul B.U.R. Abruzzo 11 novembre 2007, n. 38.

regolamentare, si rinvia al confronto operato nel precedente paragrafo relativo ai regolamenti regionali e locali tra la disciplina vigente in Friuli Venezia Giulia e le disposizioni adottate dal legislatore emiliano in materia di energia.

Quanto al primo profilo, in relazione alla tipologia di funzioni conferite, sia il legislatore regionale del 2002 che il legislatore della legge regionale 24 del 2006 hanno limitato l'attribuzione di compiti di programmazione alla sola Amministrazione regionale. Una scelta analoga è stata effettuata dal legislatore toscano (art. 6 legge 39 del 2005) e dal legislatore ligure, il quale ha disciplinato gli strumenti della programmazione regionale (art. 3 legge 22 del 2007: PEAR, provvedimenti attuativi del PEAR, Programma annuale degli interventi, documento di monitoraggio e valutazione), riconoscendo alle Province una funzione programmatica di attuazione della programmazione regionale limitatamente alla redazione e adozione di programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico (art. 8, comma 1, lett. h). Il legislatore sardo ha previsto che le Province concorrano alla determinazione degli atti di programmazione regionale in materia di energia e alla redazione, adozione e attuazione di piani di intervento per le fonti rinnovabili ed il risparmio energetico⁵⁷.

Tuttavia, se nelle leggi citate la programmazione si situa essenzialmente a livello regionale, ai Comuni è riconosciuto un potere di intervento sulla regolazione del settore energetico attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale, ovvero per mezzo dell'inserimento di specifiche prescrizioni nei piani urbanistici e nei regolamenti edilizi. Così, l'art. 8 della legge Toscana 39 del 2005 individua una serie di prescrizioni e indirizzi di cui le amministrazioni competenti possono tener conto introducendo specifici vincoli nella pianificazione territoriale⁵⁸. In senso analogo si esprime l'art. 9 della legge ligure 22 del 2007.

Una scelta in parte diversa è stata compiuta dal legislatore emiliano nella Lr 26 del 2004, che estende gli strumenti della programmazione in materia energetica ad ogni livello di governo. Se la Regione provvede all'approvazione e attuazione del Piano energetico regionale (PER) e all'approvazione di piani e progetti di interesse regionale (art. 2, lett. a) e b), anche la Provincia è competente ad esercitare funzioni programmatiche attraverso l'approvazione e attuazione di un «piano programma per la promozione del risparmio energetico e dell'uso razionale dell'energia, la valorizzazione delle fonti rinnovabili, l'ordinato sviluppo degli impianti e delle reti di interesse provinciale» (art. 3, lett. a); infine, i Comuni approvano programmi e attuano progetti per la qualificazione energetica del sistema urbano, con particolare riferimento alla promozione dell'uso razionale dell'energia, al risparmio energetico negli edifici e allo sviluppo di impianti di produzione da fonti rinnovabili⁵⁹. A tale funzione programmatica si aggiunge, per i Comuni, la possibilità di intervenire attraverso la pianificazione territoriale e urbanistica di cui si è già detto a proposito della legislazione toscana e ligure, con la diretta previsione, tuttavia, da parte della stessa legge emiliana, di specifiche prescrizioni urbanistiche ed edilizie cui gli strumenti edilizi comunali devono conformarsi⁶⁰.

⁵⁷ Art. 21 Lr Sardegna, 12 giugno 2006, n. 9, *Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali*, pubblicata sul BUR Sardegna 20 giugno 2006, n. 20.

⁵⁸ Lr Toscana 39 del 2005, art. 8, Governo del territorio in funzione di attività energetiche «1. Nel determinare i contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale le amministrazioni competenti tengono conto specificamente: a) dell'impatto delle loro previsioni in relazione ai fabbisogni energetici ed agli altri fini della presente legge; b) delle esigenze di localizzazione degli impianti di produzione, trasporto e distribuzione di energia individuati dal PIER; c) degli indirizzi e delle prescrizioni contenuti nel PIER per la prevenzione dell'inquinamento luminoso; d) delle norme sulla progettazione e gestione degli impianti e delle norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici. 2. Nel rispetto del PIER, le province e i comuni, negli strumenti di pianificazione territoriale e negli atti di governo del territorio previsti dalla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio): a) tengono conto delle linee ed impianti esistenti al fine di garantire il rispetto permanente delle norme e delle prescrizioni poste, anche ai sensi del titolo II della legge regionale 11 agosto 1999, n. 51 (Disposizioni in materia di linee elettriche ed impianti elettrici); b) individuano ambiti territoriali relativi alle reti, al loro sviluppo o risanamento, anche attraverso l'eventuale determinazione di appositi corridoi infrastrutturali per il trasporto e la distribuzione dell'energia. 3. I comuni nel rispetto del PIER: a) dettano disposizioni al fine di promuovere la produzione di energia diffusa tramite microgenerazione a fonti rinnovabili o cogenerativa; b) adottano negli atti di governo del territorio e nei regolamenti edilizi prescrizioni concernenti l'efficienza energetica in edilizia; c) dettano disposizioni concernenti la progettazione, l'installazione e l'esercizio degli impianti di illuminazione esterna e individuano modalità e termini per l'adeguamento degli impianti pubblici alle prescrizioni per la prevenzione dell'inquinamento luminoso. 4. Se i progetti degli impianti di cui all'articolo 10, comma 1, sono in contrasto con le prescrizioni degli strumenti di pianificazione territoriale, l'autorizzazione viene rilasciata qualora si pervenga ad una variante degli strumenti stessi anche attraverso l'accordo di pianificazione di cui all'articolo 21 della Lr 1 del 2005. 5. Qualora i progetti di impianti di cui all'articolo 10, comma 1, rispondano alle prescrizioni e previsioni contenute negli strumenti di pianificazione di cui alla Lr 1 del 2005 e non si provveda ai sensi del comma 4, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6 della legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli Enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), così come modificato dall'articolo 17, comma 3, lettera d), della legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53».

⁵⁹ Lr Emilia Romagna 26 del 2004, art. 4, Funzioni dei Comuni «1. I Comuni: a) approvano programmi ed attuano progetti per la qualificazione energetica del sistema urbano, con particolare riferimento alla promozione dell'uso razionale dell'energia, del risparmio energetico negli edifici, allo sviluppo degli impianti di produzione e distribuzione dell'energia derivante da fonti rinnovabili ed assimilate e di altri interventi e servizi di interesse pubblico volti a sopperire alla domanda di energia utile degli insediamenti urbani, comprese le reti di teleriscaldamento e l'illuminazione pubblica, anche nell'ambito dei programmi di riqualificazione urbana previsti dalla legislazione vigente; b) esercitano le funzioni di cui all'articolo 6 della legge 10 del 1991, nonché le altre funzioni attribuite loro da specifiche disposizioni legislative».

⁶⁰ Lr Emilia Romagna 26 del 2004, art. 5, Strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica e adeguamento delle disposizioni regolamentari in materia di edilizia «1. Gli enti locali operano tramite i propri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica al fine di assicurare il contenimento dei consumi energetici nei tessuti urbani, favorire la valorizzazione delle fonti rinnovabili ed assimilate di energia, promuovere la dotazione e fruibilità di altri servizi energetici di interesse locale, anche nell'ambito degli interventi di riqualificazione del tessuto edilizio e urbanistico esistente. 2. La pianificazione territoriale e urbanistica: a) definisce le dotazioni energetiche di interesse pubblico locale da realizzare o riqualificare e la relativa localizzazione; b) può subordinare l'attuazione di interventi di trasformazione al fatto che sia presente ovvero si realizzi la dotazione di infrastrutture di produzione, recupero, trasporto e distribuzione di energia da fonti rinnovabili o assimilate adeguata al fabbisogno degli insediamenti di riferimento. 3. I Comuni, nel disciplinare l'attività urbanistica ed edilizia, provvedono a recepire i requisiti minimi di rendimento energetico per gli edifici stabiliti dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera a), e possono decidere di non applicarli per le categorie di fabbricati di cui all'articolo 4, comma 3, della direttiva 2002/91/CE. 4. I Comuni provvedono affinché: a) per gli interventi di nuova urbanizzazione di superficie utile totale superiore ai 1.000 m², sia valutata in fase di progetto la fattibilità tecnico-economica

Coerentemente, l'art. 6 della legge emiliana stabilisce che «*la programmazione energetica territoriale si articola nei livelli regionale, provinciale e comunale*», con rinvio alle singole disposizioni attributive di funzioni programmatiche a ciascun livello di governo.

Alla luce di questo quadro, appaiono diverse le scelte operate dal legislatore del Friuli Venezia Giulia con la Lr 24 del 2006, non essendo stata conferita alcuna funzione programmatica agli Enti locali. Alcune sollecitazioni degli enti locali regionali, in particolare delle Province, per l'attribuzione di funzioni programmatiche sono state espresse nel Consiglio delle Autonomie Locali in vista della approvazione della nuova legge organica di settore⁶¹, ma non sembrano aver trovato specifico riconoscimento nel d.d.l. 262.

Quanto alla tipologia di funzioni conferite, risulta macroscopicamente dall'esame delle leggi regionali di settore che le funzioni autorizzatorie degli impianti sono state conferite alle sole Province, salvo che, in alcuni casi, per gli impianti di maggiore potenza⁶². Ciò che può essere di maggior rilievo, la scelta di unitario conferimento delle autorizzazioni alle Province è stata perseguita anche da Regioni a Statuto speciale, per esempio dalla Sardegna⁶³.

Appare del tutto estranea, perciò, alla legislazione regionale sia ordinaria che speciale esaminata la frammentazione delle funzioni autorizzatorie in funzione della potenza dell'impianto, avendo preferito i legislatori regionali, in un'ottica di semplificazione e di uniformità, aderire alla scelta già operata dal legislatore statale nell'art. 31 del d.lgs. 112 del 1998, la cui lett. b) affidava alle sole Province l'autorizzazione alla installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia.

Come detto, la scelta di ritagliare le funzioni autorizzatorie sulla base di una soglia dimensionale è stata operata dal legislatore della Lr 24 del 2006 con il chiaro scopo di arricchire e valorizzare le competenze del livello di governo comunale. In effetti, nelle altre legislazioni regionali esaminate i Comuni risultano conferitari delle sole funzioni di certificazione energetica degli edifici, controllo degli impianti termici e promozione delle fonti rinnovabili, ovvero delle medesime funzioni che erano state originariamente conferite ai Comuni dalla legge FVG 30 del 2002. Mentre il legislatore regionale della Lr 24 del 2006 ha voluto perciò dar vita ad un netto incremento delle funzioni comunali, altre leggi regionali di settore successive al nuovo Titolo V hanno mantenuto l'impostazione del d.lgs. 112 del 1998, valorizzando se mai, come detto, il ruolo degli Enti locali in campo energetico attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica. Si è già osservato che se l'originale percorso perseguito dalla Lr 24 del 2006 ha comportato un significativo incremento delle funzioni amministrative comunali, ha tuttavia prodotto, di riflesso, una altrettanto significativa complicazione del quadro delle funzioni autorizzatorie che pare assente nelle altre leggi di settore.

Un secondo profilo di comparazione riguarda la valorizzazione delle forme associative tra gli enti locali al fine dell'esercizio integrato di funzioni amministrative conferite. Per vero, le leggi regionali esaminate non contengono particolari indicazioni sul punto. Si distinguono dal quadro generale, tuttavia, la legge toscana 39 del 2005 e la legge emiliana 26 del 2004.

La legge toscana 39 del 2005 prevede con clausola di carattere generale che le funzioni conferite ai Comuni possano essere esercitate anche in forma associata (art. 3, comma 1, lett. b). Vi è pertanto la legittimazione della generale ammissibilità di un esercizio condiviso di funzioni, rimesso alla libera determinazione degli enti interessati. La legge emiliana 26 del 2004, invece, non soltanto autorizza l'esercizio di funzioni in forma associativa, ma lo incentiva assegnando alla Regione una funzione di promozione e coordinamento. In virtù dell'art. 27 «*la Regione promuove e agevola la gestione associata di funzioni e dei servizi attinenti alla materia dell'energia, anche attraverso lo sviluppo delle Agenzie energetiche territoriali e degli Sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia intercomunale...*». L'art. 28, inoltre, rubricato *Collaborazione tra le strutture tecniche*, stabilisce che «*Le strutture tecniche della Regione e degli enti locali proposte alla*

dell'applicazione di impianti di produzione di energia basati sulla valorizzazione delle fonti rinnovabili, impianti di cogenerazione, pompe di calore, sistemi centralizzati di riscaldamento e raffrescamento; b) per gli edifici di nuova costruzione dotati di impianti termici centralizzati adibiti al riscaldamento ambientale per una pluralità di utenze, sia prescritta l'adozione di sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore per ogni singola unità immobiliare; c) per gli edifici di nuova costruzione di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico, sia rispettato l'obbligo di soddisfare il fabbisogno energetico degli stessi mediante le fonti rinnovabili o assimilati di energia e sia prevista l'adozione di sistemi telematici per il controllo e la conduzione degli impianti energetici; d) per gli edifici esistenti di superficie utile totale superiore a 1.000 m² che subiscono interventi assoggettati a titolo abilitativo ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia), sia migliorato il loro rendimento energetico al fine di soddisfare i requisiti minimi di cui all'articolo 25, comma 1, lettera a), della presente legge e possano essere introdotti sistemi di contabilizzazione del calore per ogni singola unità immobiliare».

⁶¹ Si veda per esempio il verbale della seduta del 22 maggio 2007, in cui si decise di rinviare per ulteriori approfondimenti l'espressione dell'intesa sul d.d.l. 232, in cui il Presidente della Provincia di Gorizia auspicava che fosse attribuita alla Provincia la possibilità di adottare un piano provinciale di attuazione del PER, consentendo all'ente locale di procedere in una logica di programmazione.

⁶² Lr Liguria 22 del 2007, art. 8; Lr Toscana 39 del 2005, art. 3, che riserva alla Regione la sola autorizzazione degli impianti geotermici e eolici con potenza superiore a 50 KW e le linee di trasmissione di energia elettrica di tensione superiore a 100 mila volt; Lr Emilia Romagna 26 del 2004, art. 3; l'art. 2 riserva alla Regione l'autorizzazione per gli impianti di potenza superiore a 50 KW, da rilasciarsi tuttavia «*d'intesa con gli enti locali interessati*». Si veda anche la Lr Lombardia, 26 del 2003, art. 28, comma 1, lett. e); la Lr Lazio 14 del 1999, art. 51, e la Lr Calabria, 24 novembre 2000, n. 17. *Norme in materia di opere di concessione di linee elettriche ed impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 Volt. Delega alle Amministrazioni provinciali*, pubblicata sul BUR Calabria 29 novembre 2000, n. 111.

⁶³ Art. 21, comma 3, lett. b), Lr Sardegna 9 del 2006.

elaborazione e attuazione delle politiche energetiche territoriali operano in un rapporto di stretta collaborazione e di sinergia...» prescrivendo che a tal fine le amministrazioni possano stipulare opportuni accordi.

In linea di massima, perciò, può concludersi che se alcune leggi regionali espressamente legittimano l'esercizio in forma associata di funzioni amministrative conferite, esse tuttavia non procedono in alcun modo, a differenza di quanto operato dal legislatore della 24 del 2006, ad una diretta allocazione di funzioni alla forma associativa, riservando la scelta della modalità organizzativa di esercizio della funzione al libero determinarsi della volontà degli enti interessati.

Per ciò che attiene, infine, ai poteri sostitutivi, le leggi esaminate non contengono, al pari della Lr 30 del 2002 e della Lr 24 del 2006, specifiche disposizioni in materia, limitandosi a disciplinare le funzioni afferenti al settore materiale regolato e con problematiche di carattere ordinamentale che possano sorgere nel loro esercizio. Fa eccezione la legge emiliana 26 del 2004, che espressamente connette gli aspetti sostanziali dell'esercizio della funzione alle tematiche ordinamentali, prevedendo la titolarità del potere sostitutivo in capo alla Regione. All'art. 2, comma 1, lett. m), tra le funzioni regionali è infatti inserito *«l'esercizio di potere sostitutivo sugli enti locali, in caso di persistente inattività degli stessi nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite, con le modalità e nel rispetto dei termini previsti dall'art. 30 della legge regionale 24 marzo 2004, n. 6»*. La richiamata Lr 6 del 2004 contiene disposizioni di riforma del sistema amministrativo regionale e locale. La legge emiliana di disciplina del settore materiale dell'energia risulta in tal modo direttamente raccordata con la legislazione regionale di carattere ordinamentale. Si è in presenza, perciò, di quel rinvio e coordinamento tra profili materiali e profili ordinamentali che il legislatore regionale della 24 del 2006 ha mancato di operare, non avendo introdotto espresse disposizioni di rinvio e coordinamento con la disciplina ordinamentale di cui alla Lr 1 del 2006.