

A S.E. Il Presidente della Repubblica

Le Associazioni di categoria:

APER Associazione Produttori Energia da Fonti Rinnovabili, con sede in via G.B. Pergolesi 27, 20124 Milano (P.IVA 04971910965 e C.F 95003870045);

Asso Energie Future con sede in via Pietro Cossa 13, 00193 Roma (C.F. : 97586710580) ;

GIFI Gruppo Imprese Fotovoltaiche Italiane, con sede in Viale V. Lancetti 43, 20158 Milano;

in rappresentanza delle imprese che operano nel settore delle energie rinnovabili, rappresentano quanto segue a S.E. il Presidente della Repubblica in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 9 e 10, dello *schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle Direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE* deliberato dal Consiglio dei Ministri della Repubblica e sottoposto alla firma presidenziale.

* * *

Gravi conseguenze dell'art. 25, commi 9 e 10

Il decreto ministeriale 6 agosto 2010 prevedeva una serie di incentivi per tutti gli impianti fotovoltaici entrati in esercizio al 31 dicembre 2013.

Con la pubblicazione in G.U. del decreto ministeriale, le imprese del settore, confidando su questo provvedimento normativo, hanno richiesto (e per

la maggior parte già ottenuto) le autorizzazioni amministrative per la costruzione e l'esercizio degli impianti, investito le proprie risorse professionali e finanziarie, contratto mutui e obbligazioni con gli istituti di credito, assunto impegni contrattuali con i proprietari dei terreni, i costruttori degli impianti e i fornitori dei materiali. Le imprese del settore (e gli istituti di credito che hanno erogato i finanziamenti) hanno riposto completamente il loro legittimo affidamento sulla fissazione, da parte del legislatore, del termine del 31 dicembre 2013.

L'art. 25, commi 9 e 10 dello schema di decreto legislativo, inserito repentinamente negli ultimi giorni, riduce il termine per beneficiare degli incentivi prevedendo che gli stessi saranno erogati agli impianti fotovoltaici che si allacceranno alla rete entro il 31 maggio 2011, in tal modo anticipando notevolmente il termine del 31 dicembre 2013.

Così facendo, il legislatore non ha tenuto in debito conto l'affidamento riposto in buona fede dagli operatori privati nel decreto ministeriale 6 agosto 2010, né gli impegni contrattuali che gli operatori hanno assunto nei confronti delle altre imprese.

Questa violazione dell'affidamento, dal punto di vista economico, determinerà gravissimi danni al settore delle energie rinnovabili e a tutte le imprese coinvolte nella filiera. Questi danni economici, a loro volta, si rifletteranno nella seconda metà del 2011 in gravi perturbazioni sociali, a causa della riduzione del personale delle imprese del settore, nonché nell'insorgenza di un elevatissimo contenzioso con i fornitori, gli istituti di credito e lo Stato.

Illegittimità costituzionale dell'art. 25, commi 9 e 10

I danni economici e occupazionali sono sotto gli occhi di tutti gli osservatori del settore. Con il presente documento, si intendono rappresentare i vizi di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 9 e 10, che, per le ragioni di diritto riportate nel prosieguo, si chiede venga espunto dallo schema di decreto.

I

La disposizione in oggetto, intervenendo su un procedimento amministrativo già definito e su procedimenti amministrativi già iniziati e, nella maggior parte dei casi, già conclusi, costituisce una legge-provvedimento avente efficacia retroattiva. Come tale, secondo la giurisprudenza costituzionale, essa deve essere soggetta a stretto scrutinio di legittimità costituzionale (Corte cost., sent. 153/1997; 347/1995).

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, la tutela dell'affidamento è un principio generale del nostro ordinamento, non calpestabile dal legislatore. L'affidamento del cittadino nella certezza giuridica -elemento essenziale dello Stato di diritto - non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (sent. 416/1999, 211/1997, 390/1995, 525/2000; ord. nn. 319 e 327 del 2001). La Presidenza della Repubblica, nel Messaggio alle Camere del 31 marzo 2010, ha ricordato come la certezza del diritto sia uno dei cardini del nostro ordinamento, da rispettare al momento di legiferare.

Il decreto ministeriale del 6 agosto 2010, di recepimento di un atto d'intesa tra Stato e Regioni, in attuazione del d.lgs. 387/2003, fissando il termine di

scadenza al 31 dicembre 2013, ha generato negli operatori (che per questo motivo hanno contratto obbligazioni) fiducia che tale termine, fissato unilateralmente dalla Pubblica Amministrazione, sarebbe stato rispettato dalle stesse istituzioni. Analogamente, quando il legislatore sollecita la presentazione di domande da parte dei privati, fissando delle regole precise da rispettare, non può, nel quadro dello Stato di diritto, dopo aver ottenuto la partecipazione dei privati, modificare arbitrariamente le regole rese pubbliche. Questo principio, connaturato allo Stato di diritto, vale per i bandi pubblici, i contributi pubblici, le procedure di concorso e ogni altra procedura pubblica che ingeneri affidamento nei privati, come quella in oggetto. La posizione della stessa dottrina costituzionale italiana su questo punto è costante. Come evidenziato da Guarino, se il legislatore mancasse al suo impegno di lasciare al privato benefici inizialmente resi pubblici, il rapporto così costituito «si risolverebbe in un inganno a danno del soggetto privato, tanto più ingiusto, in quanto lo Stato avrebbe fatto ricorso al suo atto più impegnativo, la legge, per creare per il privato un vero e proprio trabocchetto» (*Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1962, pg. 143; conformi, L. Benedusi, *Attività di finanziamento pubblico. Aspetti costituzionali e amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, pgg. 943 ss.; A. Pace, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2^a ed., Cedam, Padova, 2002, pgg. 165 ss.).

II

La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni deve essere oggi esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, co. 1, Cost., come modificato dalla l. cost. 3/2001). Il Primo protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, all'art. 1, ratificato dalla Repubblica italiana, tutela nei confronti dello Stato la proprietà privata e i possessi. Secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, questa protezione si estende anche agli interessi legittimi nei confronti degli Stati (Corte Eur. Dir. Uomo, 11 gennaio 2007, *Anheuser-busch v. Portogallo*). La tutela dell'affidamento, secondo lo stesso Giudice europeo, è un principio fondamentale nei rapporti tra il cittadino e lo Stato, oggetto di protezione in sede giurisdizionale.

L'emanazione dello schema di decreto legislativo nella forma attuale condurrà, altresì, ad un contenzioso in sede europea, esponendo lo Stato italiano a responsabilità patrimoniale.

III

L'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo della Repubblica deve svolgersi nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal Parlamento, come previsto dall'art. 76 Cost. Nel caso di specie, lo schema di decreto legislativo è stato predisposto sulla base della delega conferita con l'art. 17, l. 4 giugno 2010, n. 96. Tale disposizione demandava al Governo, tra le altre prescrizioni, di «adeguare e potenziare il sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza e del risparmio energetico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 17, co. 1, lett. *h*). Se il decreto legislativo venisse pubblicato nella versione attuale, la delega del Parlamento verrebbe

violata, perché la riduzione (addirittura di oltre due anni) del termine finale per l'erogazione degli incentivi e gli sconvolgimenti che ne deriveranno per le imprese del settore, avrebbero l'effetto di danneggiare e non "potenziare", come richiesto dal Parlamento, il sistema di incentivazione.

IV

La materia della produzione e distribuzione dell'energia è rimessa alla potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost. Secondo l'art. 2, co. 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, sugli schemi di decreto-legislativo deve essere obbligatoriamente sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Nel caso di specie, la Conferenza unificata - esercitando i poteri della Conferenza Stato-Regioni - si è espressa positivamente in data 25 gennaio 2011 ma su uno schema di decreto legislativo del tutto diverso da quello approvato dal Consiglio dei Ministri: un testo che non comprendeva la gravissima disposizione in esame inserita nelle ultime ore.

Secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 401/2007 (§ 5.3), in caso di emendamenti successivi alla Conferenza, l'omissione di un nuovo confronto con le Regioni è legittima solo quando si tratti di recepire aspetti segnalati in sede di parere e non siano interessate materie regionali. Nel caso di specie, queste circostanze esimenti non ricorrono, perché si è in materia di potestà legislativa concorrente e le Regioni si sono pronunciate a favore di un testo di contenuto opposto a quello infine approvato dal Consiglio dei Ministri della Repubblica.

Questa violazione risulta tanto più grave alla luce della circostanza che il termine modificato dal Consiglio dei Ministri era frutto, esso stesso, di un' *intesa* raggiunta con le Autonomie locali in Conferenza unificata (decreto ministeriale 6 agosto 2010). Secondo la giurisprudenza costituzionale, il meccanismo dell' *intesa* è espressione del principio di leale collaborazione, che la Presidenza della Repubblica ha più volte qualificato come cardine del nostro ordinamento (Corte cost., sent. 24/2007, 12/2009 § 4). Come precisato dalla Corte, l' *intesa* è un meccanismo di decisione paritetico (sent. 24/2007, 116/1994, 747/1988, 337/1989, 220/1990, 21/1991). Le modifiche di quest' accordo su una disposizione di tale importanza si ritiene avrebbero dovuto comportare una nuova *intesa* con le Autonomie locali.


* * *

Per le ragioni evidenziate, le Associazioni che sottoscrivono il presente atto, in rappresentanza delle imprese e degli operatori del settore, confidano che Ella Voglia esercitare le Sue prerogative affinché lo schema di decreto legislativo venga modificato per renderlo costituzionalmente legittimo e conforme alle obbligazioni internazionali assunte dalla Repubblica, riportando il termine di scadenza dell' art. 25, commi 9 e 10, alla data del 31 dicembre 2013, resa pubblica a tutti gli operatori con il decreto ministeriale 6 agosto 2010.

APER
Il Presidente
Roberto Longo



Asso Energie Future
Il Presidente
Massimo Daniele Sapienza



GIFI Gruppo Imprese Fotovoltaiche Italiane
Il Presidente
Valerio Natalizia

