

Sentenza: 9 gennaio 2018, n. 14 - deposito del 30 gennaio 2018

Materia: Energia-Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili

Parametri invocati: articoli 3, 41, 117, commi 1 e 2, lett. *m*), e 3 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Puglia

Oggetto: Articolo 4, comma 2, lett. *c*), della legge della Regione Puglia 21/10/2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale)

Esito:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Puglia 31/2008;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera *c*), della legge Regione Puglia 31/2008;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), per contrasto con gli articoli 3, 41, 117, commi 1 e 2, lett. *m*), e 3 della Costituzione. Secondo il giudice a quo, nel prevedere il rilascio di una fideiussione “*a garanzia della realizzazione dell'impianto*” assentito, in aggiunta alla fideiussione “*a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto*”, l'art. 4, comma 2, della legge regionale impugnata, violerebbe l'art. 41 della Costituzione, sul presupposto che l'imposizione al soggetto autorizzato anche dell'obbligo di depositare un'ulteriore polizza fideiussoria, escutibile a prima richiesta nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'impianto, trasformerebbe la facoltà di realizzazione dell'impianto, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio obbligo di realizzazione, anche quando circostanze sopravvenute rendano non conveniente l'esecuzione dell'opera, comprimendo così la scelta discrezionale rimessa all'imprenditore di non dare corso all'intervento assentito, senza che tale compressione sia riconducibile ad un fine congruo di utilità sociale.

Sarebbe inoltre violato l'articolo 3 della Costituzione, poiché ne deriverebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il titolare dell'autorizzazione unica e la posizione dei soggetti autorizzati all'esito di analoghi procedimenti, in ordine ai quali sarebbe stabilita una facoltà, e non un dovere, di esercitare l'attività autorizzata, conservando l'amministrazione il solo potere di vigilanza sull'attività, mentre non sarebbe prevista anche la possibilità di imporre misure aventi il chiaro risultato di rendere coercibile un'attività libera, come, in particolare, si desumerebbe dalla disciplina del permesso di costruire, di cui al d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), quale titolo abilitativo non prevedente forme di coazione volte alla realizzazione dell'attività assentita, neanche ove l'opera correlativa sia di pubblica utilità. Ed infine sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Costituzione in quanto la previsione censurata avrebbe aggravato il regime autorizzatorio, in violazione della disciplina nazionale di principio attinente alla produzione di energia, quale materia di legislazione concorrente, che non contemplerebbe alcuna possibilità di introdurre aggravati procedimentali in

grado di trasformare la posizione giuridica del richiedente da “*facoltà*” piena di costruire in “*obbligo*” di realizzazione dell’impianto assentito, come, in particolare, si ricaverebbe dal decreto legislativo 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), che disciplina i principi fondamentali in tema di promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità. L’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., sul presupposto che la disciplina del procedimento di autorizzazione unica, nella parte in cui scandisce le facoltà e i poteri riconosciuti al soggetto autorizzato, sia annoverabile nell’ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sicché la norma denunciata, introducendo un obbligo di realizzazione dell’impianto a seguito del rilascio dell’autorizzazione unica, obbligo ricavabile dalla previsione della censurata fideiussione a garanzia dell’esecuzione dell’opera, avrebbe violato il relativo criterio di attribuzione della materia alla legislazione esclusiva dello Stato. L’art. 117, primo comma, Cost., sull’assunto che l’introduzione dell’obbligo di prestare una polizza fideiussoria a carico del soggetto autorizzato per l’ipotesi di mancata realizzazione dell’impianto, costituisca un irragionevole limite allo sviluppo degli impianti da fonti rinnovabili e un aggravamento del procedimento autorizzativo, in contrasto con la normativa internazionale ed in particolare con il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l’11 dicembre 1997 e ratificato con legge 120/2002. La Corte ricorda che, per sua costante giurisprudenza, l’oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice a quo, sia che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze. La Corte evidenzia che la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nell’ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto riconducibile alla materia della “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*” di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. i cui principi fondamentali, ai quali le Regioni devono attenersi e cui, nella specie, va fatto, dunque, riferimento, sono contenuti nelle norme del d.lgs. 387/2003 ed in specie nell’art. 12. E si rinvencono, altresì, nelle “*Linee guida*”, di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), la cui vincolatività nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse costituiscono “*necessaria integrazione*” delle previsioni contenute nell’art. 12 del d.lgs. 387/2003 e ricorda sul punto la sentenza 275/2012, essendo state adottate, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, in sede di Conferenza unificata e, quindi, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Per cui la “*ponderazione concertata*”, imposta dal comma 10 dell’art. 12 del d.lgs. 387/2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali, assegna alle “*Linee guida*” lo stesso carattere di “*principi fondamentali*” della materia e ricorda in proposito la sentenza 307/2013. L’art. 12 del d.lgs. 387/2003, sub comma 4, dispone che il rilascio dell’autorizzazione per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili costituisce titolo a costruire ed esercitare l’impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere “*l’obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell’impianto*”.

A sua volta, l’art. 13.1, lettera j), dell’allegato alle “*Linee guida*”, precisa che l’istanza per il rilascio dell’autorizzazione unica deve essere corredata “*dall’impegno alla corresponsione all’atto di avvio dei lavori di una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino, da versare a favore dell’amministrazione procedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa secondo l’importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o recupero ambientale [...]*”. L’art. 1-quinquies del successivo decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito, con modificazioni, dalla legge

129/2010, infine, prevede che *“al fine di contrastare le attività speculative legate allo sviluppo e all'autorizzazione di progetti di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, che comportano l'avvio di procedimenti autorizzativi da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti, il Ministro dello sviluppo economico stabilisce [...] opportune misure affinché l'istanza per l'autorizzazione di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sia accompagnata da congrue garanzie finanziarie poste a carico del soggetto che richiede il rilascio dell'autorizzazione e di eventuali successivi subentranti”*.

I principi fondamentali della materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, contrariamente a quanto prospettato dal rimettente, non risultano violati dalla disposizione regionale denunciata. È ben vero che le disposizioni statali, evocate come normativa interposta ai fini della adombrata violazione del parametro costituzionale, prevedono, per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, l'impegno del richiedente al rilascio di un'unica fideiussione, bancaria o assicurativa, a garanzia della rimessione in pristino dello stato dei luoghi. Ma la rimessione in pristino del territorio, a tal fine e in tal modo garantita, con generica correlazione alla *“dismissione dell'impianto”*, è evidentemente riferibile sia all'ipotesi della dismissione che consegua alla conclusione del suo ciclo produttivo, sia a quella della dismissione di un impianto la cui costruzione sia stata iniziata ma poi non completata ovvero realizzata in difformità dall'autorizzazione rilasciata. Nell'uno e nell'altro caso dovendo identicamente assicurarsi il ripristino dello stato dei luoghi. Rispetto alla fideiussione che, a garanzia dell'obbligo dell'operatore alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi (di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. 387/2003), l'art. 13.1, lettera j), dell'Allegato alle *“Linee guida”* prescrive, ogni ipotesi di *“dismissione”*, la duplicità di fideiussioni previste dalla legge regionale denunciata (sub lettere c e d del comma 2 del suo art. 4) non è in aggravio della disciplina statale di principio del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili. Essa riflette l'opzione del legislatore regionale per una sub-articolazione del meccanismo di garanzia in relazione alle due ipotesi di dismissione che possono in concreto verificarsi ed in corrispondenza delle quali sono, appunto, previste due autonome, complementari e non sovrapponibili, fideiussioni. La prima (sub lettera d del comma 2 dell'art. 4 della l.r. Puglia 31/2008) è specificamente riferita all'ipotesi di *“fine esercizio dell'impianto”*, della conclusione, cioè, del ciclo produttivo di un impianto regolarmente realizzato. La seconda (sub lettera c del comma 2 del medesimo art. 4, cui propriamente si rivolgono le censure di illegittimità costituzionale) è riferita alla diversa ipotesi di anticipata *“dismissione”* di intrapresi lavori di costruzione di un impianto poi non realizzato. L'impugnata disposizione regionale appare in linea con i principi regolatori della materia fissati, per il settore che qui rileva, dalla normativa statale di riferimento e con i sottesi obiettivi di utilità sociale. Ciò che è poi confermato dalla previsione di cui all'art. 1-quinquies del (successivo) d.l. 105/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 129/2010, ove si esplicita *“il fine di contrastare le attività speculative [...] da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti”*.

Non sussiste, quindi, la violazione dei parametri di cui agli evocati commi secondo e terzo dell'art. 117 Costituzione. Il contrasto della disposizione valutata con riferimento agli articoli 41 e 3 Costituzione è, infine, prospettato dal rimettente, ed è analogamente argomentato dalla parte privata, in ragione della premessa che la fideiussione *“a garanzia della realizzazione dell'impianto”* trasformi la *“facoltà”*, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio *“obbligo”* di realizzazione dello stesso. Il che, appunto, per un verso, lederebbe la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore, del quale sarebbe, in tal modo, compressa la discrezionalità di scelta in ordine al dare o non dare corso all'intervento assentito e, per altro verso, determinerebbe la denunciata disparità di trattamento del titolare dell'autorizzazione unica alla costruzione di impianti produttivi di energia di fonti rinnovabili, rispetto al soggetto autorizzato all'esito di analogo procedimento, il quale *“ha la facoltà e non il dovere di esercitare l'attività autorizzata”*. La Corte, per quanto detto dichiara le questioni sollevate inammissibili o non fondate.