

**Sentenza:** 11 gennaio 2023, n. 27

**Materia:** Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili

**Parametri invocati:** Artt. 41, 97, 117, primo comma, Cost. – quest’ultimo in relazione all’art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all’art. 13 della direttiva 2009/28/CE, all’art. 15 della direttiva 2018/2001/UE e ai principi espressi dal d.lgs. n. 199 del 2021 – e art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” espressi dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.m. 10 settembre 2010; principio di leale collaborazione

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Art. 16 della legge Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) e art. 19 della legge Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l’attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni)

**Esito:** illegittimità costituzionale di entrambe le norme impugnate

**Estensore nota:** Paola Garro

**Sintesi:**

Con la sentenza n. 77 del 2022, la Corte aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 4 della legge Regione Abruzzo n. 8 del 2021 che contemplava una sospensione delle procedure di autorizzazione di installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente a specifiche zone agricole, nelle more dell’individuazione delle aree e dei siti non idonei all’installazione degli impianti. Con la sentenza in esame, viene dichiarata l’illegittimità di due articoli di leggi successive che intervengono sempre sull’articolo 4 - modificandolo prima e sostituendone poi integralmente la disciplina – in quanto presentano profili di incostituzionalità già dichiarati dalla Corte poiché violano i medesimi principi fondamentali della materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con un primo ricorso ha impugnato l’art. 16 della legge Regione Abruzzo n. 1 del 2022 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) che modifica l’art. 4, comma 2, della legge Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Esterneizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), sostituendo le parole “31 dicembre 2021” con quelle “30 giugno 2022”. Tale sostituzione determina la proroga del termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contenente l’individuazione delle aree e dei siti inidonei all’installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, con conseguente proroga del correlato meccanismo di moratoria di cui al comma 1 del citato art. 4 secondo il quale, nelle more dell’individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all’installazione di specifici impianti, sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionate a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale.

Per il ricorrente, la norma impugnata lederebbe in primo luogo l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e le relative linee guida che recano i principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. poiché, nel prevedere la proroga della moratoria – che sospende le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - violerebbe i citati principi ispirati ad esigenze di celerità, di semplificazione e di uniformità sull'intero territorio nazionale, oltre che di massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili. La norma impugnata contrasterebbe altresì con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto andrebbe a sospendere un potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche incentivata e promossa a livello internazionale e sovranazionale, dalle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE e 2018/2001/UE, ponendosi pertanto in contrasto non solo con le predette direttive ma anche con i principi espressi in attuazione delle medesime dall' art. 20, commi da 6 a 8, del decreto legislativo n. 199/2021 di recepimento. La norma sarebbe lesiva, infine, anche degli artt. 41 e 97 Cost. poiché la moratoria prevista sacrificerebbe l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza e alla celere valutazione di tutti gli interessi coinvolti a garanzia del buon andamento dell'amministrazione.

Con successivo ricorso, l'Avvocatura dello Stato ha impugnato l'art. 19 della legge Regione Abruzzo n. 5 del 2022 con riferimento ai medesimi parametri invocati nel precedente ricorso, per violazione dei principi fondamentali della materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". La norma sostituisce interamente l'art. 4 della l.r. abruzzese n. 8 del 2021, prevedendo, al comma 1, che i Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro e non oltre il 31 maggio 2022, possono individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, e al comma 2 che, decorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia.

Per il ricorrente, l'art. 19 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali espressi dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010, che non ha attribuito alcuna funzione ai Comuni in tema di ubicazione di impianti di energia rinnovabile; inoltre, precluderebbe in assoluto la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili a fronte di norme statali finalizzate invece alla massima diffusione degli impianti medesimi.

I ricorsi sono stati riunificati dalla Corte e definiti con una unica pronuncia in quanto le disposizioni impugnate intervengono sulla medesima norma (ovvero l'art. 4 della legge Regione Abruzzo n. 8 del 2021), regolano la stessa materia e pongono questioni di legittimità costituzionale fondate su ragioni strettamente collegate.

Le questioni sollevate con i due distinti ricorsi sono per la Corte entrambe fondate in quanto le due norme impugnate, che disciplinano il regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili, violano i principi fondamentali della materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ponendosi pertanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, i predetti principi fondamentali sono attuativi di direttive europee, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale, e quindi le norme censurate sono lesive altresì dell'art. 117, primo comma, Cost.

La Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento rappresentato dal d.lgs. n. 199 del 2021 emanato al fine di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese attraverso disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili. L'art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo dispone che, con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, siano stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Quanto alle aree idonee, il comma 4 del medesimo articolo prevede che, conformemente ai principi e criteri stabiliti con i decreti di cui al comma 1, le Regioni individuano con legge le aree idonee; in ogni caso il comma 6 stabilisce che nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero

sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione; infine, il comma 7 chiarisce che le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale, in ragione della sola mancata inclusione nell'elenco delle aree idonee. L'art. 18, comma 3, del medesimo decreto legislativo, stabilisce che solo a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi del predetto art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Il citato iter non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate. Pertanto, il regime di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili è costituito, al momento attuale, dall'autorizzazione unica di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, che a sua volta rimanda all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Inoltre, le suddette linee guida, ancorché non aggiornate, per giurisprudenza costante della Consulta sono comunque vincolanti per le regioni a garanzia di una disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale.

A fronte di tale ricostruito quadro normativo, le due disposizioni impugnate sono in contrasto con i parametri costituzionali rappresentati dal primo e dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Invero, la proroga al 30 giugno 2022, disposta dall'art. 16 l.r. 1/2022, della moratoria che sospende le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili confligge con la previsione di un termine massimo entro il quale concludere il procedimento dell'autorizzazione unica e contrasta altresì con la funzione di accelerazione e di semplificazione del procedimento stesso che le linee guida assegnano alla individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti non idonei. La Corte ricorda inoltre che il comma 6 dell'art. 20 del citato d. lgs n. 199 del 2021 reca espressamente il divieto di prevedere moratoria ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione nelle more dell'individuazione delle aree idonee. L'art. 19 della l.r. 5/2022, secondo la quale spetta ai Comuni il compito di individuare le aree ed i siti non idonei all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, contrasta con l'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003 il cui comma 10 assegna tale compito esclusivamente alle regioni e alle province autonome cui spetta conciliare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata. Pertanto, fermo restando il possibile coinvolgimento dei comuni nella definizione dell'atto di programmazione, la regione non può per legge demandare a essi un compito che le è stato assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell'ambito dei singoli territori regionali, il delicato temperamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle regioni (e analogamente alle province autonome) per il raggiungimento della quota minima di incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. Restano assorbite le ulteriori censure formulate in entrambi i ricorsi.

La Corte accoglie, quindi, tutti i rilievi sollevati dal ricorrente, confermando la necessità di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra al fine di contrastare il riscaldamento globale ed i cambiamenti climatici.