

Sentenza: 14 gennaio 2025, n. 28

Materia: Energie rinnovabili

Parametri invocati: art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021, alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE; nonché in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale; e, infine, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il ricorrente ritiene che l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 introdurrebbe «misure di salvaguardia» comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 e, comunque, per un periodo non superiore a diciotto mesi dall'entrata in vigore della stessa legge regionale, indicando una serie di aree escluse (tra cui aree naturali protette, zone umide, aree della rete Natura 2000, aree agricole, eccetera).

La disposizione impugnata, nell'imporre un divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, introdurrebbe una deroga – seppur transitoria – rispetto alla disciplina statale che demanda a decreti ministeriali l'individuazione dei principi e criteri omogenei e, comunque, anche in caso di mancata adozione di siffatti decreti, vieterebbe ogni moratoria dei procedimenti di autorizzazione.

La disposizione regionale, dunque, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale, e segnatamente con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Più precisamente, sarebbero violati i commi 1, 4, 5 e 6 dell'art. 20 del richiamato decreto legislativo, ai sensi dei quali la definizione di principi e criteri omogenei per l'individuazione di superfici e aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili avviene per mezzo di uno o più decreti ministeriali, previa intesa in sede di Conferenza unificata entro 180 giorni dall'entrata in vigore del medesimo d.lgs. n. 199 del 2021; le regioni, secondo tale previsione, individuano le aree idonee con legge; nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei citati decreti ministeriali è espressamente vietato introdurre moratorie o sospensioni di termini dei procedimenti di autorizzazione.

Al fine della decisione di merito occorre, innanzitutto, stabilire a quale titolo di competenza legislativa sia da ricondurre la disposizione impugnata, che deve essere esaminata, pertanto, secondo la triplice lente elaborata dalla giurisprudenza della Corte, relativa «all'oggetto, alla ratio e alla finalità» (ex multis, sentenze n. 95 del 2024, n. 78 del 2020 e n. 164 del 2019).

Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale impugnata costituisca espressione della competenza legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in applicazione della clausola di maggior favore (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), laddove si ritenga questa più ampia di quella statutaria; ovvero, della competenza legislativa statutaria concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto).

La difesa regionale, in senso contrario, sostiene che l'ambito di competenza attinto dalla legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 sarebbe quello statutario, di natura primaria, in materia di tutela del paesaggio, come si evincerebbe dall'art. 1 della stessa legge regionale, rubricato «Finalità», ai sensi del quale «[l]a presente legge reca norme urgenti per garantire la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione».

Lo statuto assegna alla Regione autonoma Sardegna la competenza primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera f), nonché la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975. La competenza concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, è prevista dall'art. 4, lettera e), dello statuto.

Quanto all'oggetto, la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, recante «Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali», sottopone una serie di ambiti territoriali a «misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili», per un periodo non superiore a 18 mesi (art. 3).

La finalità proclamata dell'intervento normativo complessivo coincide con «la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione» (art. 1).

Se l'iniziativa della Regione autonoma Sardegna diretta all'individuazione delle aree da salvaguardare (quali le aree naturali protette, le zone umide di importanza internazionale riconosciute, o quelle umide ricadenti in siti di interesse comunitario o in zone di protezione speciale, ovvero le aree incluse nella rete Natura 2000 relativa alla conservazione degli habitat naturali, le aree di riproduzione, alimentazione e transito di specie faunistiche protette, le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità, le aree caratterizzate da situazioni di dissesto oppure di rischio idrogeologico) sembra corrispondere alle indicazioni contenute nel regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera a), purtuttavia, con l'art. 3 impugnato, il legislatore sardo ha sospeso in modo generalizzato il rilascio di tutte le autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

La ratio dell'intervento normativo impugnato sembra pertanto coincidere con la volontà di "congelare" almeno per 18 mesi l'onere di individuare con legge regionale le aree idonee (onere che incombe sulle regioni ai sensi del più volte richiamato art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021), sospendendo in tal modo anche i procedimenti autorizzatori in corso.

La misura di salvaguardia introdotta dall'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 ha pertanto garantito uno slittamento temporale certo dell'attuazione delle nuove norme recate dal d.lgs. n. 199 del 2021, in modo da assicurare alla Giunta regionale il tempo necessario per la presentazione (e al Consiglio regionale per l'approvazione) del disegno di legge regionale di individuazione delle aree idonee.

Alla luce di questa ricostruzione, la Corte osserva che la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto speciale).

Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'intero art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e ai principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, sono fondate.

La Corte, con la recente sentenza n. 103 del 2024, ha ricostruito i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e attuata con il d.m. 21 giugno 2024.

Il d.lgs. n. 199 del 2021 è stato adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.); nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Esso è volto ad «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e a raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima» (art. 1, commi 1, 2 e 3).

Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Green Deal europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico. Proprio per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha adottato il richiamato d.lgs. n. 199 del 2021 e predisposto il PNIEC, approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso alla Commissione europea, in attuazione del regolamento n. 2018/1999/UE, il successivo 31 dicembre.

Tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle "aree non idonee". L'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030.

Si tratta quindi di una riforma che muta l'approccio rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

La disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021 si affianca dunque al previgente regime di individuazione delle aree non idonee, prevedendo che vengano anzitutto definite con legge regionale (art. 20, comma 4) le aree idonee, dalla cui qualificazione consegue l'accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per chi intenda installare FER. Laddove la regione non proceda in questo senso, è prevista l'attivazione, a norma del secondo periodo del richiamato comma 4, dei poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

L'impugnato art. 3 che introduce il divieto di realizzare impianti FER per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, viola i principi introdotti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 (comma 5), il divieto di introduzione di moratorie (comma 6), e l'avvio di procedure

autorizzatorie agevolate per l'installazione di FER nelle aree individuate temporaneamente da considerarsi idonee (comma 8).

Le disposizioni regionali impugnate, in definitiva, pur finalizzate alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di installare impianti alimentati da fonti rinnovabili, si pongono in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia.

Non assume poi alcun rilievo la circostanza, sulla quale ha insistito la Regione autonoma Sardegna, che tale divieto sia temporalmente circoscritto, anche con la fissazione di un termine massimo di diciotto mesi, il quale peraltro, al di là d'ogni altra considerazione, è di gran lunga superiore a quello, di centottanta giorni, che l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 prescrive per l'individuazione con legge delle aree idonee.

L'art. 3 della legge reg. Sardegna deve pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE, nonché in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021.