

Regioni ed energia rinnovabile: sono (ancora una volta) dichiarate incostituzionali norme regionali che pongono limitazioni alla localizzazione di impianti da fonti rinnovabili, dettate in assenza delle linee guida statali

Nota a Corte cost. n. 119/2010

di Lorenzo Nannipieri
dottorando di ricerca in “Giustizia costituzionale e diritti fondamentali”
presso l’Università di Pisa

SOMMARIO: 1. Una (doverosa) premessa: alcuni brevi cenni sull’evoluzione giurisprudenziale della nozione di “ambiente” e la problematica nozione di “linee guida”. - 2. Il contenuto della sent. n.119/2010. - 3. Alcuni spunti critici. Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2, cc.1, 2 e 3, della legge della regione Puglia n.31/2008. - 3.1. (Segue): energia rinnovabile ed ambiente. L’inerzia del legislatore e la posizione della Corte.

1. Con la sent. n.119/2010 la Corte costituzionale, sulla scia delle sentt. nn.166 e 282 del 2009, consolida il proprio orientamento nei confronti delle leggi regionali che, muovendo dalla mancata emanazione, da parte dello Stato, delle linee guida previste dall’art.12 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”), finalizzate all’indicazione di aree e siti non idonei all’installazione di specifiche tipologie di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili, escludono determinate porzioni del proprio territorio dalla possibilità di inserirvi tali impianti, ed alterano i requisiti per la sottoponibilità a DIA di dette opere.

Il tema dell’energia rinnovabile rappresenta il punto di congiunzione tra le esigenze di tutela ambientale e quelle di sviluppo energetico. Prima di procedere ad una breve disamina critica della sentenza in commento, pare opportuno premettere che la stessa insiste su materie i cui confini sono difficilmente tracciabili. In particolare, è necessario sin da ora sottolineare che i concetti di “ambiente”, “paesaggio” e “linee guida”, concetti che costituiscono indubbiamente il fulcro del ragionamento del Giudice delle leggi, sono di complicata riconduzione a precise categorie giuridiche¹. Con riferimento al primo di essi, l’ambiente, il dibattito in dottrina e la posizione della stessa Corte, con il trascorrere degli anni, ne hanno messo in discussione finanche la portata materiale. Il tutto, come noto, in un contesto costituzionale che solo con la riforma del 2001 ha esplicitamente menzionato (peraltro in modo tutt’altro che sistematico) la parola “ambiente”, che oggi “compare” nell’art.117 Cost., laddove è attribuita alla competenza legislativa statale in via esclusiva la materia della “tutela dell’ambiente” [art.117, comma 2, lett. s)], ed alla competenza concorrente di Stato e Regioni la materia della “valorizzazione dei beni ambientali”. Ad ogni buon conto, basti ricordare come, a partire dal 2007, la Corte costituzionale abbia mutato radicalmente la propria giurisprudenza, abbracciando una nozione “materiale” di ambiente, e con ciò tentando il più

¹ Sul punto vd. F. DI DIO, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedure regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, nota a Corte cost. n.166/09, in *Rivista giuridica dell’Ambiente*, 2009, pagg. 926 ss., che ha parlato di ambiente come «categoria giuridica che non presenta una fisionomia naturale».

possibile di ricondurre la materia negli schemi del nuovo art. 117 Cost. La connotazione squisitamente teleologica (come “valore” o come “compito”) che la tutela dell’ambiente aveva precedentemente rivestito nelle pronunce del Giudice delle leggi², viene affiancata da una concezione oggettivistica del “bene ambiente”, e con essa coesiste. La tutela dell’ambiente e la sua valorizzazione, connaturate al medesimo tempo da una dimensione oggettiva ed una dimensione finalistica, sono così qualificate come “materie in senso stretto”, e come tali ben si conciliano con il dettato dell’art.117 Cost. La giurisprudenza della Corte, negli ultimi anni, sta così tentando di offrire un approccio prossimo al contenuto letterale dell’art.117 Cost., abbandonando l’idea di tutela dell’ambiente come intreccio di competenze, che è sostituita con una concezione di bene su cui “concorrono diverse competenze”. Se il vecchio orientamento della Consulta, infatti, comportava la possibilità per Stato e Regioni di insistere sullo stesso bene, esercitando una competenza propria, la nuova visione garantisce l’appartenenza della competenza in materia di “tutela dell’ambiente” alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; ciò non esclude, tuttavia, che sullo stesso bene concorrano più competenze, tra cui quella della tutela ambientale. In casi di questo genere, le Regioni, che in merito ad un determinato bene sono titolari di una competenza che coesiste con l’esercizio statale della funzione legislativa in materia di “tutela dell’ambiente”, ma che non vi si confonde, non

² In linea di massima, l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale è suddivisibile in tre fasi distinte. La prima è relativa al periodo antecedente alla riforma costituzionale del 2001, fase nella quale, muovendosi in assenza di specifici parametri costituzionali, la Corte era riuscita, a partire dagli anni ’70, a configurare un modello di tutela ambientale che affondava le proprie radici nel combinato disposto degli artt. 9 (tutela del paesaggio), 32 (diritto alla salute) e 44 (ove si indica il fine di *conseguire il razionale sfruttamento del suolo*) della Costituzione. Veniva così configurato un diritto all’ambiente, inteso come «diritto fondamentale ed interesse della collettività» (sent. n.210/1987), poggiante su un bene, l’ambiente, di «valore assoluto, primario ed unitario, se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana» (sentt. nn. 641/87, 1029/88, 1031/88, 67/92 e 318/94). Il carattere di assolutezza che veniva conferito al valore-ambiente ed alla sua tutela da parte dell’ordinamento, equivaleva a dire che l’interesse ambientale è prevalente su tutti gli altri e sfugge ad ogni procedura di bilanciamento. Tutto questo – giova ricordarlo – in un contesto costituzionale che prevedeva, a livello legislativo, la possibilità per lo Stato di delegare funzioni alle Regioni e, per altro verso, in un regime di parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative.

La riforma costituzionale del 2001 sconvolge questo quadro di riferimento.

L’ambiente, divenuto formalmente “materia”, viene espressamente menzionato dal nuovo art. 117, attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni. È ben difficile, tuttavia, discostarsi dall’opinione di chi ha definito la nuova previsione costituzionale in tema di riparto di competenze in materia ambientale come un “rompicapo” di difficile soluzione. Infatti, la Costituzione oggi prevede una competenza esclusiva statale in materia di *tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali* [art. 117, secondo comma, lett. s)], ed una competenza concorrente Stato-Regioni in materia di *valorizzazione dei beni culturali e ambientali*. Non fornendo il legislatore costituzionale altre indicazioni per interpretare e coordinare le due norme, è evidente che la loro formulazione pare quanto mai ambigua.

All’indomani della riforma, la Corte costituzionale ha dapprima escluso la possibilità di qualificare l’ambiente come “materia in senso stretto”, continuando a connotarlo come “valore costituzionalmente protetto”, in quanto la disposizione costituzionale non avrebbe un contenuto oggettivo, bensì finalistico. Tale considerazione sarebbe supportata dal fatto che “l’evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”. Una volta definito il carattere finalistico, più che oggettivo, della tutela ambientale, la Corte ha facilmente potuto giustificare l’esistenza di una competenza regionale in materia ambientale, dovuta all’ “inestricabile intreccio di competenze”, pur in presenza di una norma costituzionale che dispone l’esatto contrario, o quantomeno pare proclive ad un’interpretazione radicalmente difforme da quella fornita dalla Consulta.

Tale orientamento, ben presto sottoposto a severe critiche da parte della dottrina, è stato bruscamente rovesciato nel 2007. Sparisce così l’elemento immateriale, plasmato dalla Corte nel quinquennio successivo al 2001, il quale, come già detto, cercando di ricollegare la vecchia giurisprudenza costituzionale alle esigenze poste dal nuovo art.117, era divenuto contraddittorio e “foriero di confusione”.

potranno mai perseguire in via esclusiva obiettivi di tutela ambientale ma dovranno, nell'esercizio delle proprie funzioni, rispettare i limiti dettati dall'esercizio della competenza esclusiva dello Stato. In ordine all'esercizio della potestà amministrativa, venuto meno il principio di parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative, qualora su uno stesso bene vertano più competenze, e nel caso in cui lo Stato volesse, in applicazione del principio di sussidiarietà, esercitare competenze regionali, l'unica forma di raccordo tra Stato e Regioni dovrà essere l'intesa³.

A ben vedere, comunque, è fuori dubbio che la nozione giuridica di ambiente sia, ancora oggi, di incerta definizione. Tale situazione, nel caso della sentenza in commento, è affiancata dal difficoltoso inquadramento sistematico del concetto di "linee guida nazionali". Relativamente a questo punto, infatti, alcuni autori sottolineano che l'elenco delle fonti, di cui all'art.1 delle *Disposizioni sulla legge in generale*, non contempla espressamente le "linee guida", deducendone una netta demarcazione tra le leggi di competenza dello Stato e le "linee guida nazionali", di competenza della Conferenza unificata. Tale passaggio logico, tuttavia, sarebbe di fatto trascurato nel momento in cui linee guida e leggi fossero poste sullo stesso piano, costituendo entrambe espressione di una competenza statale esclusiva (in questo caso, in materia di tutela dell'ambiente)⁴. Il contesto giuridico in cui nasce la sent. n.119/2010 è pertanto fortemente connotato da una situazione di profonda incertezza sistematica, che ne condiziona i contenuti e ne costituisce inevitabilmente le premesse. Tanto più, lo si consenta, in un settore in cui la tutela dell'ambiente si interseca inevitabilmente con l'esigenza di garantire un efficiente sviluppo energetico, esigenza questa nei confronti della quale la Corte sta mostrando, negli ultimi anni, una particolare sensibilità.

2. La sentenza in commento scaturisce dal giudizio in via principale azionato dallo Stato con ricorso iscritto al R.G. 105/08, avente ad oggetto gli artt. 1, 2, commi 1 e 2, 3, 4, 7, comma 1, della legge della Regione Puglia 29 Dicembre 2008, n.31 ("Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale"), ed è stata emessa dalla Corte successivamente a due pronunce di analogo tenore, le sentt. nn.166 e 282 del 2009, che sovente sono richiamate nella motivazione della sent. n.119. Nel marzo del 2008 il T.A.R. della Basilicata aveva promosso⁵ alcune questioni di legittimità costituzionale della legge Regione Basilicata n. 9/2007, contenutisticamente simile alla legge della Regione Puglia 21 Ottobre 2008, n. 31, oggetto del giudizio in via principale che ha condotto all'emanazione della sent. n.119/2010. In seguito alla questione sollevata in via incidentale dal T.A.R. lucano, la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.6 legge della Regione Basilicata num. 9/2007 (recante "disposizioni in materia di energia"), nella parte in cui prevedeva per gli impianti di produzione di energia eolica il cui procedimento è ancora in corso, la sottoposizione a valutazione di sostenibilità ambientale e paesaggistica, adempimento non previsto dall'art.12, comma 10, del già citato D.Lgs.n.387/2003.

³ Peraltro, già nella sent. n. 371/2008, la Corte aveva sottolineato la necessità, per Stato e Regioni, di addivenire ad intese "forti" anche nel settore energetico, mantenendo comunque lo Stato il potere di porre in essere atti di amministrazione attiva vincolanti per le autorità regionali nella fissazione dei criteri e delle linee guida fondamentali, ove ritenuti necessari per la tutela di esigenze di carattere unitario, irriducibili ad una dimensione locale, né suscettibili di frazionamento. Sul punto, v. C. MAINARDIS, *Qualche osservazione a Corte Cost. n.371/2008 (tra poteri sostitutivi statali ordinari e straordinari, interpretazione conforme e assetto dei rapporti Stato-Regioni)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

⁴ Questa posizione è sostenuta da F.DI DIO, *op.cit.*, pag. 933

⁵ Il giudizio è stato promosso con tre ordinanze di rimessione, iscritte ai nn. 203, 204 e 279 del registro ordinanze 2008.

Nel successivo mese di Luglio 2008, lo Stato aveva impugnato in via principale⁶ la legge della Regione Molise 21 maggio 2008, n. 15 (“Disciplina degli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici sul territorio della Regione Molise”); tale giudizio si è concluso con la sent. n.282/2009, con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di misure limitative analoghe a quelle previste dai legislatori lucano e pugliese, nonché della c.d. moratoria dell’eolico *off-shore*.

Relativamente al caso in commento, il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale limitando l’impugnazione agli artt. 1, 2, commi 1 e 2, 3, 4 e 7 della legge della Regione Puglia n.31/08. Gli impugnati commi nn.1 e 2 dell’art.2 escludevano la possibilità di realizzare impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in determinate parti del territorio regionale, precisamente nelle zone agricole considerate di particolare pregio, nei siti della Rete Nature 2000, nelle aree protette nazionali e in quelle regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale.

La difesa erariale suggeriva alla Consulta di procedere ad una dichiarazione di incostituzionalità di tale disposizione per contrasto con l’art.12 del D.lgs.n. 387/03⁷, che dichiara *di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti* le opere autorizzate per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (comma 1) subordinando altresì la possibilità di vietare la realizzazione di impianti generatori di energia rinnovabile in determinate porzioni di territorio all’emanazione delle linee guida approvate in Conferenza Unificata (comma 10).

Dunque, in estrema sintesi, la Corte si è trovata, ancora una volta, di fronte alla *vexata quaestio* del contemperamento delle esigenze di tutela ambientale (che a loro volta, come già detto, incidono su un bene di difficile inquadramento giuridico) con le necessità di sviluppo energetico del Paese, il tutto mantenendo come punto di riferimento il principio fondamentale contenuto nel D.Lgs. n.387/2003 circa la necessità di adozione delle linee guida nazionali (concetto, anch’esso, che presenta innumerevoli problematicità). La soluzione offerta dalla Corte, sulla scorta della sent.n.166/09, appare chiara e piuttosto radicale. Accogliendo la questione relativa al divieto di localizzazione di impianti fotovoltaici, la Consulta precisa che *pur non trascurandosi la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell’ambiente e del paesaggio, occorre riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali*. Ad avviso della Corte, inoltre, *l’adozione da parte delle Regioni di una disciplina come quella oggetto di censura provoca l’impossibilità di realizzare impianti alimentati da energie rinnovabili in un determinato territorio, dal momento che l’emanazione delle linee guida nazionali per il corretto*

⁶ Con ricorso n.41/2008.

⁷ Il d.lgs.n.387/2003 (“Attuazione della Direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità”) è la fonte attuativa della direttiva 77/2001/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, ancora in vigore, che costituisce il punto di riferimento per la normativa nazionale in materia di energie rinnovabili. Il d.lgs.n.387/2003, all’art.12, di cui si riportano il primo e l’ultimo comma, dispone quanto segue: “1. *Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti.*

10. *In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti”.*

inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (punto 3.2 considerato in diritto).

Dunque, anche da questo punto di vista, nulla è cambiato rispetto alla sent.n.166/09, se non il vigore con cui la Corte espone le proprie argomentazioni, vigore che non è espresso solo nei confronti della resistente, ma anche verso lo Stato che, a distanza di sette anni dall'emanazione del D.Lgs.n.387/2003 non ha ancora provveduto all'emanazione delle linee guida ivi previste all'art.12. La Corte svolge questa considerazione formulando un *monito* al legislatore, con il quale afferma *la necessità, al fine del perseguimento della esigenza di temperare la diffusione degli impianti da energie rinnovabili con la conservazione delle aree di pregio ambientale, che lo Stato assuma l'iniziativa di attivare la procedura di cooperazione prevista per l'elaborazione delle linee guida.* La presenza di un monito così esplicito nella motivazione della sent.n.119/10 suona come un ultimo richiamo al legislatore nazionale. Sulle (evidenti) ragioni in giustificazione di tale monito, tornerò brevemente nel paragrafo successivo.

La Corte costituzionale accoglie anche le doglianze statali aventi ad oggetto l'art.3 della legge regionale n.31/2008, che attribuiva rilevanza alla collocazione e alle caratteristiche degli impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile, estendendo l'ambito di applicabilità del regime semplificato della Denuncia di Inizio Attività (D.I.A.)⁸. In poche parole, tale disposizione innalzava, ad alcune condizioni, la soglia per l'effettuazione degli interventi di installazione di impianti da fonte rinnovabile, concedendo così ai produttori maggiori possibilità di avviare le opere mediante presentazione di D.I.A., anziché per mezzo dell'esperienza del più complesso procedimento di autorizzazione unica regionale, previsto direttamente dall'art.12 D.Lgs. 387/03. La possibilità di derogare all'autorizzazione unica (*rectius*, la facoltà di innalzare le soglie massime di capacità di generazione) per poter usufruire della D.I.A. è contemplata dallo stesso art.12 D.Lgs.n.387/2003 solo se promanante da apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'esercizio di tale competenza ministeriale è giustificata dalla Corte con riferimento alla legislazione di principio dello Stato in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", per via della chiamata in sussidiarietà dello Stato delle *funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale; ciò anche riguardo alla valutazione dell'entità delle trasformazioni che l'installazione dell'impianto determina, ai fini dell'eventuale adozione di procedure semplificate* (punto 4.2. del *considerato in diritto*). Sul punto, il ragionamento sillogistico della Corte trova il suo necessario compimento nella dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n.31/08.

Diversa sorte, invece, incontrano le doglianze mosse dall'avvocatura erariale nei confronti degli artt. 1, 7 e 4 della legge della Regione Puglia n.31/2008; le prime due sono dichiarate infondate, la terza inammissibile per difetto dei requisiti di chiarezza e completezza della motivazione addotta dal ricorrente.

L'articolo 1, censurato con riferimento agli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, Cost., stabilisce che la Giunta regionale possa stipulare e approvare accordi nei quali, a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte di operatori industriali, sia previsto il rilascio di autorizzazioni. Tale previsione, ad avviso della Corte, sarebbe inequivocabilmente riferita alla tutela

⁸ Per una disamina organica delle procedure di autorizzazione per l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, v. L. RICCI, *Procedure autorizzative per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e pluralità di domande*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2009, pp. 889 ss.

del bene ambiente, e non finalizzata alla fissazione di compensazioni in favore degli enti locali. In questo senso, la Corte consolida il proprio orientamento già espresso con la sent.n.282/09 (avente ad oggetto, come già detto, la legge della Regione Molise n. 15/2008). In detta circostanza, la Consulta aveva avuto occasione di precisare che per effetto della sent. n. 383 del 2005⁹, anche al legislatore regionale è stata estesa la facoltà di introdurre misure di compensazione nella disciplina delle fonti rinnovabili di energia, peraltro a condizione che i beneficiari delle predette misure non siano né le Regioni, né le Province eventualmente delegate. Nel caso della legge molisana, tale ultimo requisito era stato rinvenuto, ed aveva fondato la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. Nella sentenza in commento, invece, il semplice richiamo all'*inequivoca riferibilità all'ambiente* dell'impugnato art.1, ne giustificerebbe la legittimità costituzionale in relazione ai parametri evocati dall'Avvocatura.

3. La sentenza n.119/2010 offre alcuni significativi spunti di riflessione, sia per lo "stato dell'arte" della normativa sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, sia sulla necessità che la Corte si pronunci definitivamente sull'inquadramento giuridico della materia ambientale in relazione alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Iniziando dal primo dei due aspetti segnalati, giova sottolineare un'anomalia nella pronuncia della Corte. Infatti, il ricorrente ha ommesso (forse non del tutto scientemente) di impugnare i commi 6, 7 e 8 della legge pugliese *de qua*, che estendono le limitazioni alla localizzazione prevista ai precedenti commi per gli impianti fotovoltaici alla possibilità di realizzazione di aerogeneratori. La Corte Costituzionale, probabilmente, avrebbe potuto estendere in via consequenziale *ex art.27 l.87/53* la declaratoria di incostituzionalità dei commi 1, 2 e 3 dell'art.2. A ben vedere, infatti, non si rinviene alcuna possibile giustificazione per il mantenimento in essere dei limiti fissati dal legislatore regionale per l'installazione di pale eoliche, posto che l'impatto paesaggistico degli impianti fotovoltaici è ben inferiore a quello delle medesime, e considerato che la Corte stessa, con la sent.n.166/09, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge lucana n. 9/2007 proprio nella parte in cui poneva limiti alla realizzazione di impianti eolici. La Corte, tuttavia, motivando le ragioni dell'incostituzionalità dei primi tre commi dell'art.2, afferma che *l'individuazione di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, in ossequio al principio di leale cooperazione, risulta in contrasto con l'art.12, comma 10, del d.lgs. n.387 del 2003*. La Consulta, pertanto, menziona espressamente gli impianti eolici, salvo poi omettere di dichiarare l'incostituzionalità dei commi che prevedono i relativi limiti di localizzazione. Ad oggi, quindi, sono formalmente mantenuti in vita i commi 4 ss. dell'art.2, e tali limiti continuano a sopravvivere. Sulla scorta di questa omissione, l'Avvocatura Regionale pugliese ha diramato, in data 30 Aprile 2010, alcune note interpretative della sent. 119/2010, sostenendo che le limitazioni alla realizzazione di pale eoliche *restano pertanto in vigore*. In conclusione, al di là del fatto che tali vincoli sembrerebbero comunque di dubbia legittimità costituzionale, permane il dato (curioso) in base al quale né lo Stato, né la Corte si sono pronunciati sulle limitazioni inerenti gli impianti di produzione di energia eolica, che senza dubbio sono i maggiori portatori di problematiche ambientali e paesaggistiche, concentrandosi invece esclusivamente sull'energia fotovoltaica, e

⁹ la sentenza n. 383 del 2005 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004 espungendo le parole «con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», con ciò consentendo alle Regioni di prevedere meccanismi di compensazione di emissioni inquinanti, tramite la generazione di energia da fonte rinnovabile.

ponendo seri interrogativi agli altri legislatori regionali che intendessero legiferare in materia. Sul punto, pertanto, il nodo non è ancora stato sciolto.

Un ulteriore aspetto problematico è costituito da un altro passo della sentenza in commento, laddove è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.3 della legge regionale n.31/08, che estende l'ambito di applicabilità della DIA agli impianti di energia rinnovabile oltre la soglia massima di potenza elettrica nominale prevista dalla tabella A allegata al d.lgs.n.387/2003, superata la quale vige il sistema dell'autorizzazione unica prevista dall'art.12 dello stesso decreto. In questo caso, è opportuno sottolineare che detto limite era stato introdotto non dalla legge impugnata, bensì dall'art.27 legge regionale 1/2008, poi espressamente abrogato dall'art.6 della legge regionale n.31/2008. Tale disposizione è stata impugnata in via incidentale dal TAR Puglia con ordinanza n.155 del 24 Settembre 2009, ed il relativo giudizio (portante numero di ruolo 949/2008) è tuttora pendente innanzi alla Corte costituzionale. Un eventuale accoglimento di tale questione, renderebbe nuovamente applicabile il summenzionato art.27 della legge regionale n.1/2008, e dunque produrrebbe l'effetto di reintrodurre la possibilità per i produttori di energia rinnovabile di usufruire della DIA oltre le soglie consentite dalla legge. Attendiamo dunque che la Corte si pronunci risolvendo questo problema, con l'auspicio che colga l'occasione anche per compiere qualche ulteriore precisazione in ordine alla prima questione evidenziata nel presente paragrafo.

3.1 Nel primo paragrafo si è già avuto modo di svolgere alcune considerazioni sull'evoluzione degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale. In questa sede non può omettersi di ricordare che il settore delle energie rinnovabili, al di là delle non sporadiche dichiarazioni di principio contenute in vari atti normativi (il d.lgs.n.387/2003, sul punto, parla di *opere indifferibili ed urgenti*) vive ancora una fase di profonda inattuazione normativa. La direttiva 2001/77/CE, che attende da anni di essere emendata ed aggiornata, resta in vigore da quasi dieci anni, in un quadro di esigenze ambientali ed economiche in continua e rapida evoluzione¹⁰. Il d.lgs.n.387/03, che ha dato attuazione a tale direttiva per l'ordinamento italiano, contiene grandi enunciazioni di principio, ma è, ad oggi, significativamente inattuato proprio nelle parti maggiormente operative, quali, ad esempio, l'art.12, che prevede l'emanazione delle linee guida per la localizzazione degli impianti di energia rinnovabile.

In questo contesto normativo, ed a fronte di un crescente contenzioso amministrativo¹¹, la Corte non può non porsi il problema di coniugare lo sviluppo energetico con le esigenze di tutela ambientale, che già una risalente giurisprudenza costituzionale¹² definiva *valore assoluto, primario ed unitario, se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana*.

Il settore delle energie rinnovabili costituisce un punto nodale di primaria importanza per lo sviluppo economico del paese, specialmente considerando le notevoli risorse naturali di cui il territorio italiano gode. Di fronte a questa possibilità, non pare comunque condivisibile l'impostazione, assai in voga negli ultimi anni nella società civile, per la quale lo sviluppo dell'energia rinnovabile debba prevalere su ogni interesse costituzionalmente garantito. Identico

¹⁰ Sulle recenti proposte di modifica della Direttiva 2001/77/CE, v. M. D'AURIA, *La proposta di direttiva sulle energie rinnovabili: la strategia europea*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2008, pp. 927 ss.

¹¹ Sulla ricostruzione della normativa in materia di energie rinnovabili, e sullo stato del contenzioso amministrativo, v. N.M. GUSMEROTTI, *La ponderazione dei valori paesaggistici ed ambientali nei procedimenti di autorizzazione degli impianti eolici*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 2009, pp. 701 e ss.

¹² Già a partire dalle sentt. nn. 151/86 e 210/87.

discorso, ovviamente, vale per la salvaguardia dell'interesse potenzialmente configgente con lo sviluppo energetico, e cioè quello alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Nell'ultimo triennio la Corte sembra essersi resa conto di questa dicotomia: da un lato, infatti, la tutela dell'ambiente, nelle ultime pronunce della Consulta, pare priva di quel connotato di "assolutezza" che ne aveva contraddistinto la genesi giurisprudenziale ancor prima che il legislatore costituzionale del 2001 modificasse l'art.117 Cost., introducendo la tutela e la valorizzazione dell'ambiente come competenze legislative costituzionalmente garantite ed affidate ai legislatori statale e regionali. Con ciò si intende dire che pare caduta definitivamente quella visione che consentiva all'interesse ambientale di sfuggire a procedure di bilanciamento¹³. Del resto, proprio nella pronuncia in commento, ma già a partire dalla precedente sent. n.166/09, la Corte precisa che, *pur non trascurandosi la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, occorre riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali*. L'idea dell'insuscettibilità dell'interesse ambientale ad essere bilanciato con altri interessi costituzionalmente protetti pare ormai ampiamente tramontata.

Dal secondo punto di vista, la Corte ancora fatica a trovare la "quadratura del cerchio". Tale difficoltà, tuttavia, non pare dipendere dalla Corte stessa, che necessariamente deve arrestarsi di fronte all'atteggiamento inerte del legislatore nazionale nel fornire quell'impianto normativo minimo necessario a garantire al *corpus* giuridico delle energie rinnovabili un grado quantomeno sufficiente di completezza. Il tutto, lo si ribadisce, è reso ancora più difficile dall'ambiguo riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale contenuto nel nuovo art.117 Cost. Per il momento, pertanto, la Corte costituzionale può solo limitarsi (come nel caso della sent.119/2010) ad espungere dall'ordinamento quelle previsioni normative regionali che contrastano apertamente con i principi fondamentali espressi dalla legislazione nazionale. Ma il monito contenuto nella sent.119/2010, con il quale il legislatore nazionale è esortato ad assumere l'iniziativa per l'emanazione delle linee guida ex art.12 d.lgs.n.387/2003, potrebbe condurre la Corte stessa, alla prima occasione utile, a dare ordine alla disciplina delle energie rinnovabili, amalgamandola solidamente con i propri recenti filoni giurisprudenziali in materia ambientale.

¹³ V. Corte cost. nn. 151/1986 e 210/1987; per i recenti orientamenti della Corte in materia ambientale, si vedano, esemplificativamente, le sentt. nn. 367/07, 378/07, 104/08, 142/08, 180/08, 214/08, 220/08, 61/09, 225/09.