

Cassandra Battiato

Regioni ed energie rinnovabili: ancora una volta la scure della Corte costituzionale si abbatte su norme regionali relative alla localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo di riferimento. – 3. Gli interventi della Corte costituzionale in materia di energie rinnovabili. – 4. La pianificazione delle infrastrutture ad energia rinnovabile e i limiti regionali allo sviluppo di impianti alimentati da fonti energetiche alternative. La posizione della Corte. – 5. Segue: lo sfruttamento energetico delle fonti alternative e le problematiche inerenti l’inserimento territoriale degli impianti. La Corte costituzionale arbitro tra esigenze di tutela agricolo-ambientale e sviluppo economico. – 6. Alcuni spunti critici. L’inadeguatezza delle linee guida. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa.* – Con la [sentenza n. 166 depositata l’11 giugno 2014](#) la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul tema della localizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili.

L’occasione è stata fornita da un ricorso avverso un diniego di autorizzazione unica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da biomasse in zona agricola opposto alla ricorrente prima dell’entrata in vigore del d.m. n. 47987/2010 in applicazione della legge regionale Puglia n. 31 del 2008 poiché l’impianto non sarebbe stato alimentato in maniera sufficiente da biomasse provenienti da “filiera corta”.

La Consulta, in linea con le proprie precedenti pronunce, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata che, in assenza delle linee guida previste dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 29 dicembre 2003 finalizzate alla localizzazione degli impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili, inseriva autonomi limiti all’installazione di tali impianti sul proprio territorio¹.

La decisione in commento è interessante per più di un aspetto. In primo luogo poiché ricade su una materia – quella delle fonti energetiche rinnovabili – complessa e che rappresenta il punto di raccordo tra le esigenze di sviluppo energetico da un lato e quelle di tutela dell’ambiente, del paesaggio e dello sviluppo agricolo dall’altro.

In secondo luogo perché è il naturale punto d’arrivo di una serie di considerazioni svolte dalla Corte nelle proprie precedenti pronunce.

¹ Per la precisione, la decisione in esame è stata originata dal giudizio in via incidentale promosso dal Tribunale amministrativo per la Regione Puglia con l’ordinanza del 28 agosto 2012, iscritta al n. 263 del registro ordinanze del 2012 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell’anno 2012 e avente ad oggetto l’art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 («Norme in materia di produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale») in riferimento all’art. 117, comma 2, lett. s), e comma 3 della Costituzione.

Interessante, da ultimo, poiché rappresenta l'occasione per elaborare alcune riflessioni in ordine al *favor* riconosciuto allo sviluppo energetico rispetto agli altri interessi costituzionali coinvolti (ossia i già richiamati ambiente, paesaggio e sviluppo agricolo) e alle carenze della normativa nazionale in materia energetica.

Per esigenze di chiarezza espositiva è opportuno rievocare preliminarmente il quadro normativo in cui il settore dell'energia si colloca.

2. *Il quadro normativo di riferimento.* – La sentenza che si annota attiene alla materia energetica. L'energia, prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, non figurava affatto nell'elenco delle materie oggetto di competenza legislativa concorrente da parte delle Regioni a statuto ordinario di cui all'art. 117 Cost.

Tale assenza, alla luce del criterio di riparto delle competenze legislative antecedente alla riforma della legge cost. n. 3 del 2001², si traduceva nella spettanza in via esclusiva allo Stato della disciplina legislativa e dei poteri amministrativi in materia energetica.

Dal citato quadro normativo emergeva chiaramente l'esclusione della titolarità in capo alle Regioni e agli enti locali di qualsiasi potere nel campo in esame.

Tuttavia, nella realtà dei fatti, le Regioni tentarono di acquisire attribuzioni in materia di energia attraverso i poteri normativi e amministrativi a loro attribuiti in materie definite "contigue" quali la sanità, l'urbanistica e l'agricoltura.

I citati tentativi regionali si tradussero in numerosi conflitti Stato - Regione devoluti alla cognizione della Corte costituzionale chiamata a sancire la titolarità dell'uno e dell'altra in tutti quei casi di connessione tra energia e altri ambiti materiali e che hanno inevitabilmente portato a un ripensamento dell'assetto competenziale nel settore energetico.

Con la riforma del 2001 l'attività di "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" venne inserita nell'elenco delle materie di legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, Cost.³ di modo che attualmente l'energia è materia su cui "concorrono" la potestà legislativa statale, con i suoi principi fondamentali e le Regioni, ognuna con la propria normativa di dettaglio⁴, nel rispetto reciproco del principio di leale collaborazione⁵.

² Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recante «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*».

³ Sul punto cfr. R. LOMBARDI, *Il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali: il modello costituzionale e quello emergente dalla legislazione relativa alle procedure energetico – ambientali*, in www.Giustamm.it, n. 5/2005, 3.

⁴ In questi stessi termini cfr. A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, fasc. 5, 499.

⁵ Cfr. *ex multis*, M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, relazione presentata al convegno su "Il nuovo

Fermo il dato costituzionale, le energie rinnovabili sono oggetto di una disciplina multilivello distribuita tra trattati internazionali, direttive comunitarie e normative nazionali⁶

La regolamentazione delle fonti energetiche alternative ha preso avvio con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 riguardante il riscaldamento globale. Quest'ultimo è stato adottato sulla base della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici adottata a New York il 9 maggio 1992⁷ di cui l'Unione Europea, al pari del Protocollo di Kyoto, è parte contraente. Il trattato internazionale è stato ratificato dal nostro Paese con la legge n. 120 del 1 giugno 2002. In seguito a ciò il Legislatore italiano si è impegnato a ridurre la percentuale di energia prodotta da fonti convenzionali, ad aumentare la percentuale di energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili e a diminuire la percentuale di gas nocivi introdotti in atmosfera con una particolare attenzione all'anidride carbonica⁸.

L'Unione Europea ha dato attuazione al Protocollo di Kyoto prima con l'emanazione delle direttive 2001/77/CE⁹ e 2003/30/CE¹⁰ e successivamente con la direttiva 2009/28/CE¹¹, attualmente vigente.

titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie" tenutosi a Roma il 19.12.2001, in www.associazioneideicostituzionalisti.it (ora in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 2002, suppl. fasc. 1).

⁶ Cfr. U. BARELLI, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Riv. giur. ambiente*, 2014, fasc. 1, 1.

⁷ L'obiettivo primario della Convenzione quadro di New York è di stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera ad un livello tale da impedire pericolose perturbazioni di origine antropica nel sistema climatico.

⁸ Gli impegni presi dall'Italia con il recepimento nel proprio ordinamento giuridico del protocollo di Kyoto sono ricordati da A. MASSONE, *La (difficile) convivenza tra governo del territorio, tutela dell'ambiente e produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili*, in *Foro amm. TAR*, 2009, fasc. 3, 654.

⁹ Direttiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 per la promozione della energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità. Nelle premesse della direttiva del 2001 si afferma che la Comunità europea «riconosce la necessità di promuovere in via prioritaria le fonti energetiche rinnovabili, poiché queste contribuiscono alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile» (1° considerando), che «la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità» (2° considerando) e che «il maggiore uso di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è una parte importante del pacchetto di misure necessarie per conformarsi al Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici» (3° considerando). La direttiva, inoltre impone a ciascuno Stato membro di verificare l'assetto normativo vigente nel proprio ordinamento così da adeguarlo alla realizzazione degli obiettivi imposti dalla legislazione sovranazionale, riducendo così «gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo» e «garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili». Per una esauriente analisi della direttiva 2001/77/CE e del d. lgs. 387/2003 cfr. AA.VV., *Il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: complessità e spunti di riflessione alla luce delle recenti linee guida nazionali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, fasc. 2-3,73.

¹⁰ Direttiva 2003/30/CE sulla promozione dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti.

¹¹ Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

La direttiva 2001/77/CE é stata recepita all'interno dell'ordinamento giuridico italiano con l'adozione del d.lgs. n. 387 del 2003 mentre la successiva direttiva 2009/28/CE ha avuto attuazione con l'emanazione del d.lgs. n. 28 del 2011.

Pertanto, la normativa statale di principio in materia di fonti energetiche rinnovabili è contenuta nel d.lgs. n. 387 del 2003 così come di recente modificato dal d.lgs. n. 28 del 2011¹².

La normativa di principio è stata a lungo incompleta a causa della mancata emanazione da parte del Legislatore statale delle linee guida nazionali¹³ previste dal suo art. 12, comma 10, relative all'installazione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Le medesime linee guida sono arrivate, con imbarazzante ritardo, a distanza di oltre sette anni dall'emanazione del citato decreto con il d.m. 10 settembre 2010¹⁴.

L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, una volta precisato che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è soggetta ad autorizzazione unica¹⁵ rilasciata dalla Regione emanata a conclusione di un procedimento unico al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate¹⁶ stabilisce che «*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 relativo alla costruzione di impianti di produzione di energia alternativa*» e che «*tali linee guida sono volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio*» per poi precisare che, una volta che tali linee guida nazionali abbiano avuto attuazione, le Regioni possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, adeguando le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida nazionali.

¹² Cfr., in tal senso, Corte cost. sentt. [n. 364 del 2006](#) e [n. 282 del 2009](#).

¹³ Sull'imprecisione della categoria giuridica delle linee guida cfr. F. DI DIO, *Eolico e Regioni: illegittime normative e procedure regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, fasc. 6, 926.

¹⁴ Decreto ministeriale n. 47987 del 10 settembre 2010, pubblicato in gazzetta ufficiale il 18 settembre 2010, n. 2019, in www.iuexplorer.it.

¹⁵ Per i procedimenti autorizzatori degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti alternative cfr. per tutti, A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, relazione presentata al Convegno ISEL su «*Fonti di energia e tutela dell'ambiente*», Agrigento 3 e 4 giugno 2011 (aggiornata con la giurisprudenza più recente) in *Riv. giur. ambiente*, 2012, fasc. 5, 499.

¹⁶ Le amministrazioni interessate sono quelle indicate all'art. 14 della legge n. 241 del 1990 che limita la partecipazione alla conferenza di servizi a quegli enti a cui spetta esprimere «*intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati sull'oggetto del procedimento*» come precisato da [T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 1479 del 2010](#).

In linea con la disposizione di principio, il paragrafo 17 del d.m. n. 47987 del 2010 (Parte IV, «*Inserimento degli impianti nel paesaggio e nel territorio*»), rubricato “*aree non idonee*” stabilisce che le Regioni e le Province autonome possono indicare aree e siti non idonei all’installazione di specificate tipologie di impianti. La dichiarazione di inidoneità non è tuttavia libera e senza vincoli in quanto subordinata ad una serie di condizioni indicate dalla medesima disposizione.

In primis la dichiarazione di inidoneità deve risultare quale provvedimento finale di un’istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti e cioè la tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale. Inoltre, continua la disposizione, gli esiti dell’istruttoria dovranno contenere, in riferimento a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale.

A questa prima limitazione se ne aggiunge una seconda, consistente nell’obbligo per le Regioni di individuare le aree non idonee attraverso atti di programmazione congruenti con gli obiettivi di *burden sharing* assegnati in costanza di approvazione del d.m. di cui all’art. 8-bis, legge 27 febbraio 2009, n. 13 (di conv. del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208). Tali atti sono funzionali a «*conciliare le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili assicurando uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti*»¹⁷.

La *ratio* dell’individuazione di aree e siti non idonei la si rinviene nell’allegato 3 del citato par. 17 ossia l’accelerazione del procedimento di realizzazione degli impianti così da «*offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento ed orientamento per la localizzazione dei progetti*».

¹⁷ Cfr. B. ROSSI, *Aree e siti non idonei: spunti di riflessione sulla normazione regionale in tema di impianti alimentati da fonti rinnovabili*, in *Giur. merito*, 2012, fasc. 10, 2004.

Oltre a ciò la disposizione in esame indica i principi e i criteri¹⁸ guida per le Regioni nella individuazione delle aree inidonee alla localizzazione degli impianti e una dettagliata casistica di siti protetti ove vige il divieto di installazione¹⁹.

Se questo è il contenuto delle linee guida in materia di localizzazione di impianti da fonti energetiche rinnovabili, deve tuttavia essere ancora una volta evidenziato che le medesime sono state emanate in notevole ritardo rispetto all'entrata in vigore del decreto base in materia di fonti energetiche rinnovabili.

Pertanto, nell'inerzia del Legislatore, l'unico riferimento normativo rimaneva il disposto dell'art. 12 di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 che, se da un lato conferiva alle Regioni la possibilità di dettare limiti all'installazione degli impianti sul proprio territorio, dall'altro subordinava siffatto potere all'intervento dello Stato, al quale attribuiva il compito di dettare le linee guida ivi previste funzionali ad un corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti energetiche alternative.

Di conseguenza le Regioni, potenzialmente titolari del citato potere, concretamente non avrebbero - e di fatto non hanno potuto - esercitare tale competenza fino all'emanazione delle indicazioni statali, essendo le linee guida regionali stilabili sono in applicazione di quelle nazionali.

Ciò è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale che ha sistematicamente bocciato tutte le normative regionali emanate in materia energetica nelle more delle indicazioni che sarebbero dovute derivare dalle linee guida relative alle autorizzazioni all'installazione di impianti di produzione da fonti rinnovabili ed al loro corretto inserimento nel paesaggio (previste dal menzionato decreto) ritenendo siffatte discipline regionali in contrasto con la potestà

¹⁸ Ai sensi dell'all. 3, par. 17, d. m. 10 settembre 2010, l'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti [...] secondo le modalità indicate al paragrafo 17 e sulla base dei seguenti principi e criteri:

- a) criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico - culturale connessi alle caratteristiche intrinseche del territorio e del sito;
- b) differenziazione con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili ed alle diverse taglie di impianto;
- c) indicazione di porzioni non significative del territorio;
- d) divieto di accludere nei siti non idonei zone classificate come agricole dai vigenti piani urbanistici, ovvero genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio, e del patrimonio storico - artistico;
- e) divieto di identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela;
- f) grado di concentrazione di impianti nella medesima area prescelta per la localizzazione, nonché livello di interazione con altri piani, programmi e progetti posti in essere;
- g) particolare vulnerabilità e/o sensibilità delle aree alle trasformazioni territoriali o del paesaggio. Questi criteri e principi sono ricordati anche da B. ROSSI, *op. cit.*, 2007.

¹⁹ Sono tali, ad esempio i siti inseriti nel patrimonio mondiale dell'UNESCO e le aree incluse in Natura 2000.

legislativa esclusiva statale in materia ambientale e precludendo così alle Regioni, sino all'intervento del legislatore, qualsiasi autonomo intervento volto a dettare propri criteri per l'inserimento degli impianti sul territorio²⁰.

Ed in questo senso si esprime ancora una volta la Consulta con la pronuncia in commento nella quale ribadisce l'illegittimità di normative emanate prima dell'approvazione del d.m. 10 settembre 2010, palesando il *favor* per lo sviluppo delle energie alternative rispetto alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e dello sviluppo agricolo²¹.

3. *Gli interventi della Corte costituzionale in materia di energie rinnovabili.* – Nell'ultimo decennio la scure del Giudice delle leggi si è abbattuta su molte previsioni normative regionali emanate nelle more dell'approvazione delle linee guida nazionali di cui al d.lgs. n. 387/2003. Tali disposizioni, tutte dichiarate costituzionalmente illegittime perché invasive dello spazio riservato al legislatore statale, avevano dettato autonomi criteri, in genere molto restrittivi, per la localizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili²², avevano esteso l'applicazione della denuncia di inizio attività ad impianti con capacità di generazione superiore a quella stabilita dalla normativa nazionale di riferimento²³, e infine avevano previsto la possibilità di richiesta di determinate prestazioni o servizi (le c.d. misure di compensazione) a chi otteneva l'autorizzazione all'installazione di impianti in seguito alle eventuali conseguenze negative sul territorio e sull'ambiente causate dall'installazione stessa²⁴.

²⁰ Infatti l'inclusione della materia energetica nell'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente se da un lato spiega il richiamo alla conferenza unificata, dall'altro non permette alle singole Regioni di procedere autonomamente all'individuazione dei criteri per l'allocazione degli impianti, in virtù dell'interesse primario di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, che assegna alle linee guida la funzione di individuare il corretto bilanciamento tra la diffusione degli impianti da energie rinnovabili e la conservazione delle aree di pregio ambientale (cfr. Corte cost. decc. [n. 344 del 2010](#), [n. 119 del 2010](#) e [n. 166 del 2009](#)). Le linee guida, a loro volta, devono essere il risultato di una concertazione Stato - Regioni secondo il noto canone del principio di leale collaborazione in ordine al corretto bilanciamento tra le esigenze di accrescimento dei livelli di produzione di energia e gli interessi con tali esigenze potenzialmente confliggenti. Solo una volta raggiunto tale equilibrio, nell'ambito di ogni Regione, i criteri così definiti possono essere adeguati alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali (cfr. Corte cost., [sent. n. 282 del 2009](#)).

²¹ L'esistenza di un palese *favor* del legislatore per l'interesse energetico – rinnovabile rispetto agli altri interessi in gioco (ambiente e paesaggio) viene sottolineato da S. AMOROSINI, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, fasc. 5, 753.

²² Cfr. Corte cost., [sent. n. 282 del 2009](#) che sancisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale del Molise n. 15 del 2008.

²³ Cfr. *ex multis* Corte cost., sentt. [n. 107 del 2011](#) e [n. 373 del 2010](#).

²⁴ Cfr. Corte cost., [sent. n. 282 del 2009](#) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale del Molise che imponeva al proponente di versare, a titolo di oneri di istruttoria, una somma di denaro, calcolato in parte in misura fissa e in parte in misura variabile in ragione della potenza nominale dell'impianto. Sul tema delle misure di compensazione per l'installazione di impianti di energia elettrica alternativa cfr. AA.VV., *Il procedimento autorizzativo* cit. 79. Per una esauriente disamina delle pronunce di illegittimità costituzionale citate cfr. D. OTTOLENGHI e L. CAPOZZO, *Recenti sviluppi nella normativa in materia di energia rinnovabile: Corte costituzionale e Autorità Antitrust*, in [www.amministrazioneincammino.it](#).

Limitando l'analisi alle sentenze della prima categoria sopra richiamata, in primo luogo merita di essere analizzata la [sentenza n. 119 del 2010](#) - peraltro richiamata dalla stessa Consulta - per l'evidente collegamento con cui quest'ultima si pone con la pronuncia in esame.

Con la [decisione n. 119 del 22 marzo 2010](#) è stata dichiarata la parziale illegittimità costituzionale della legge regionale pugliese n. 31 del 21 ottobre 2008²⁵ e cioè della medesima legge oggetto della q.l.c. della [pronuncia n. 166 del 2014](#).

In quell'occasione il Governo aveva impugnato in via principale gli artt. 1, 2, commi 1 e 2, 3, 4, 7, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 31 del 21 ottobre 2008, che impedivano la realizzazione sul territorio pugliese di impianti fotovoltaici di energia rinnovabile nelle zone agricole considerate di particolare pregio, nei siti della Rete natura 2000, nelle aree protette nazionali e in quelle regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale, ignorando del tutto quanto stabilito dalla normativa statale di riferimento.

La Corte costituzionale, una volta ribadito che la disciplina degli impianti eolici e fotovoltaici è attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato - Regione in tema di "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" di cui all'articolo 117, comma 3, Cost., e precisato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia i principi fondamentali in materia cui le Regioni devono attenersi, ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Presidenza del Consiglio, sancendo, da un lato, la prevalenza dell'interesse allo sviluppo delle fonti di energia alternative rispetto all'interesse alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, e dall'altro l'impossibilità per le Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per l'inserimento di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili in assenza delle linee guida nazionali.

La decisione non ha destato particolare stupore perché con la stessa la Corte costituzione non ha fatto altro che confermare l'atteggiamento dalla stessa tenuto di fronte a norme regionali che autonomamente dettavano limiti alla installazione di impianti da fonti di energia alternative antecedentemente alla pubblicazione delle indicazioni statali previste dall'art. 12, del d.lgs. n. 387 del 29 dicembre 2003.

Al pari non può destare alcuna sorpresa la pronuncia in esame, che si può a ragione qualificare come il naturale proseguo della decisione appena esaminata in quanto funzionale a eliminare del tutto una normativa regionale in palese contrasto con i principi direttivi indicati dal legislatore statale.

²⁵ La sentenza è stata commentata da F. DI DIO, *Il paradosso fotovoltaico dopo la Consulta: criteri di bilanciamento tra impatto paesaggistico ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, fasc. 5, 774.

Conseguentemente, è facile presumere che, laddove il Governo, già in quell'occasione, oltre agli articoli 1, 2, commi 1 e 2, 3, 4, 7, comma 1, avesse deciso di impugnare anche l'art. 2, comma 4, della legge regionale pugliese n. 31 del 2008, la citata disposizione, al pari delle altre, non avrebbe di certo superato il vaglio costituzionale.

Oltre a questa pronuncia, un'altra merita di essere ricordata in questa sede.

Recentemente la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla conformità a Costituzione dell'art. 1, commi 12, 16 e 25 della legge della Regione Campania n. 2 del 21 gennaio 2010 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010*»)²⁶.

L'art. 1, comma 25, della legge regionale campana prescriveva, per la dislocazione di centrali di produzione di energia da fonti rinnovabili, il rispetto di una distanza minima non inferiore a cinquecento metri lineari dalle aree interessate da coltivazioni viticole con marchio DOC e DOCG, e non inferiore a mille metri lineari da aziende agrituristiche ricadenti in tali aree.

Accogliendo le accuse mosse dalla difesa erariale, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma impugnata ribadendo l'impossibilità delle Regioni di porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in assenza delle linee guida statali su determinate zone del territorio regionale, comprese quelle agricole, precisando che «*Nel renderne possibile l'istallazione in zona agricola, il comma 7 impone di tener conto delle esigenze di sostegno del mercato agricolo e di valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, di tutela della biodiversità e del paesaggio rurale. Si tratta di esigenze da vagliare in sede di istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione unica, nella valutazione complessiva degli interessi variegati di cui è depositaria la Conferenza dei servizi, non anche di valori che la Regione possa autonomamente tutelare in via preventiva, con la generalità propria dell'intervento legislativo, a discapito dell'esigenza di favorire la massima diffusione degli impianti di energia rinnovabile*».

Dalle riportate affermazioni della Consulta è evidente che la medesima ritiene lo sviluppo del settore agricolo, al pari dell'ambiente, un interesse soccombente rispetto a quello rivestito dallo sviluppo del settore delle energie alternative.

Di talché non stupisce che la Corte, nella [pronuncia n. 166 del 2014](#), trovasi ancora una volta a bilanciare lo sviluppo energetico con quello agricolo protenda per il primo, quale interesse prioritario perseguito dalla normativa sovranazionale e nazionale di riferimento.

²⁶ Cfr. Corte cost., [sent. n. 44 del 2011](#).

4. *La pianificazione delle infrastrutture ad energia rinnovabile e i limiti regionali allo sviluppo di impianti alimentati da fonti energetiche alternative. La posizione della Corte.* – Come già accennato all’inizio di queste note²⁷, nel giudizio *a quo* avente ad oggetto il diniego di autorizzazione unica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da biomasse in zona agricola, la ricorrente si era vista opporre in data 30 settembre 2010 – ossia prima della entrata in vigore delle già rammentate linee guida di cui al d.m. 10 ottobre 2010 - in esclusiva applicazione della disposizione impugnata, poiché l’impianto non sarebbe stato alimentato in maniera sufficiente da biomasse provenienti da “filiera corta”²⁸.

La Corte, chiamata a decidere sulla questione, muovendo dal presupposto²⁹ che l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia principi fondamentali della materia, a riparto concorrente, attinente alla “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”, ha, dunque ritenuto che la normativa regionale non avrebbe potuto discostarsi da quanto stabilito dal legislatore nazionale in tema di energia.

Infatti, a parere della Corte, l’art. 12, comma 7, del citato decreto legislativo, quale norma interposta³⁰ del presente giudizio di legittimità costituzionale, nella parte in cui stabilisce che «*nell’ubicazione degli impianti si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale*» esprime chiaramente che l’interesse primario perseguito dalla norma in esame è lo sviluppo della rete energetica e non il perseguimento dell’interesse allo sviluppo della produzione agricola.

Tale interesse primario può tuttavia essere temperato per esigenze del settore agricolo ma limitatamente ai soli casi stabiliti dalla disposizione rammentata. Tali limiti alla localizzazione di impianti da fonti energetiche rinnovabili in zona agricola tracciati dalla normativa statale di principio in un ambito materiale ove la Corte ha già ravvisato la prevalenza della materia

²⁷ Cfr., *supra*, al par. 1.

²⁸ L’art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 vieta la realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, salvo che queste ultime provengano, nella misura minima del 40 per cento, da “filiera corta”, cioè da un’area contenuta entro 70 chilometri dall’impianto.

²⁹ In tal senso la Corte si era espressa nella sent. [n. 224 del 2012](#) e nelle menzionate sentt. [n. 44 del 2011](#), [n. 119 del 2010](#) e [n. 282 del 2009](#), peraltro ricordate nel *considerato in diritto* della decisione in commento.

³⁰ Si è detto che le linee guida nazionali devono essere approvate in sede di conferenza unificata e pertanto assumono il valore di intesa tra Stato e Regioni. Nel sistema di gerarchia delle fonti le medesime linee guida si pongono a un livello inferiore rispetto ai principi fondamentali della materia che, nel settore energetico, trattandosi di materia inclusa nell’elenco di quelle a potestà legislativa concorrente, sono rimessi al legislatore statale ossia al decreto n. 387 del 2003. Le linee guida nazionali, essendo attuazione della normativa statale di principio (*ex art. 12 del rammentato decreto*) costituiscono disposizioni interposte tra la normativa statale di principio e quella regionale di dettaglio, pertanto, laddove la seconda contrasti con la prima, la stessa si pone in contrasto con l’art. 117, comma 3, Cost. Cfr. AA.Vv. *Il procedimento autorizzativo* cit., 83.

“energia”, non possono in alcun modo essere travalicati dalle Regioni con proprie normative finalizzate a tutelare l’ambiente e la produzione agricola poiché l’obiettivo da perseguire è quello indicato dalla direttiva comunitaria 2009/28/CE e cioè lo sviluppo e la promozione delle fonti energetiche rinnovabili³¹.

Conseguentemente, riaffermato il principio secondo il quale le Regioni non possono introdurre limitazioni alle localizzazioni di impianti da fonti energetiche, anche con specifico riguardo alle zone agricole³² antecedentemente all’adozione delle linee guida nazionali e ritenendo assorbita la censura relativa alla violazione dell’art. 117, comma 2, lettera s), Cost., la Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31³³ ed in via consequenziale l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008 che regola l’applicazione del divieto contenuto al citato comma 4 ai progetti presentati prima dell’entrata in vigore della legge e che resta del tutto privo di oggetto a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell’art. 2, comma 4, della medesima legge.

5. Segue. *Lo sfruttamento energetico delle fonti alternative e le problematiche inerenti l’inserimento territoriale degli impianti. La Corte costituzionale arbitro tra esigenze di tutela agricolo-ambientale e sviluppo economico.* – Il Giudice delle leggi si è trovato ancora una volta a dover bilanciare interessi costituzionalmente garantiti tra loro configgenti.

Nella richiamata [sentenza n. 119 del 2010](#) la Corte era stata chiamata a decidere quali tra i due interessi in gioco - lo sviluppo energetico nazionale da un lato e la tutela ambientale³⁴ e paesaggistica dall’altro – dovesse prevalere.

³¹ E’ opportuno far notare che nella sentenza che si annota la Corte usa le medesime argomentazioni contenute nella decisione ricordata al paragrafo n. 3, ossia la [sent. n. 44 del 2011](#).

³² Cfr. le già menzionate sentt. della Corte cost. [n. 44 del 2011](#) e [n. 224 del 2012](#).

³³ Cfr., *supra*, la nota 1.

³⁴ La materia ambientale è stata oggetto di numerose pronunce costituzionali. Tale materia è stata in più occasioni qualificata come “materia trasversale” ovvero come materia nella quale non vengono preclusi alle Regioni propri interventi di maggior tutela ossia, usando le parole espresse dalla Corte costituzionale con la [sent. n. 407 del 2002](#) «La tutela dell’ambiente rappresenta non una materia in senso stretto, ma un valore costituzionale che, in quanto tale, configura una materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano diverse competenze, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale» per poi precisare, nella successiva [sent. n. 307 del 2003](#) che la tutela ambientale come materia trasversale “rappresenta un compito nell’esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste, senza però escludere che le leggi regionali emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 118, terzo comma, Cost, o di quella residuale di cui al comma quarto del citato art. 117 Cost, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale”. Per un esauriente commento della pronuncia costituzionale da ultimo citata cfr. G. MANFREDI, *Standard ambientali di fonte statale e poteri regionali in tema di governo del territorio in Urb e app.*, n. 3, 2004, 330. Tuttavia, a partire da una serie di decisioni del 2007, la Corte muta parzialmente la propria precedente impostazione interpretativa in riferimento alla materia ambientale, accogliendone un nuovo modello inter-

In quell'occasione, come peraltro nelle precedenti pronunce³⁵, la scelta era caduta sulle esigenze connesse alla produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili quale settore di primaria importanza per lo sviluppo economico del nostro Paese.

Infatti l'incremento della produzione di energia da fonti alternative risponde a varie esigenze: è funzionale a ridurre la dipendenza dai carburanti fossili così da garantire uno sviluppo sostenibile e riduce la dipendenza economica dall'estero nell'approvvigionamento dell'energia limitando così i costi pubblici per l'acquisto del fabbisogno energetico oltre a diversificare le fonti di approvvigionamento.

La centralità rivestita dal settore delle energie rinnovabili nell'economia italiana viene confermata con la recente decisione dove la tutela per lo sviluppo agricolo viene a soccombere al pari dell'ambiente e del paesaggio rispetto alle esigenze di sviluppo energetico.

La Corte non ha fatto mai mistero di ciò, stabilendo che *«Pur non trascurando la rilevanza che, in relazione a questi impianti, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio si rivela centrale nella disciplina impugnata il profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali. L'energia prodotta da impianti eolici e fotovoltaici è ascrivibile al novero delle fonti rinnovabili, come si evince dalla lettura dell'art. 2 della direttiva n. 2001/77/CE e dell'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 387 del 2003. La normativa internazionale, quella comunitaria e quella nazionale manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili, nel senso di porre le condizioni per una adeguata diffusione dei relativi impianti. In particolare, in ambito europeo una disciplina così orientata è rinvenibile nella citata direttiva n. 2001/77/CE e in quella più recente del 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), che ha confermato questa impostazione di fondo»*³⁶.

pretativo. Ed infatti la Consulta, pur affermando che l'ambiente è una vera e propria materia spettante alla competenza esclusiva statale, sostiene che accanto al bene giuridico ambiente sussistono altri beni giuridici aventi ad oggetto aspetti o componenti del medesimo bene ambientale concernenti interessi diversi giuridicamente rilevanti (cfr. Corte cost., [sent. n. 104 del 2008](#)) e che, allora, possa parlarsi di ambiente come materia trasversale nel senso che sullo stesso oggetto insistono sia l'interesse alla conservazione dell'ambiente sia altri interessi funzionali al suo utilizzo. Conseguentemente, continua la Consulta nella pronuncia [n. 104 del 2008](#), *«la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di quest'ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente»*.

³⁵ Cfr. *ex multis*, [Corte cost., sent. n. 166 del 2009](#).

³⁶ Cfr. [Corte cost., sent. n. 282 del 2009](#) (par. 3 del considerato in diritto).

Viene da domandarsi, in primo luogo se un siffatto tipo di bilanciamento sia corretto ovvero se il totale sbilanciamento che si rinviene nella giurisprudenza costituzionale in favore delle esigenze energetiche rispetto ai valori ambientali, paesaggistici e di sviluppo agricolo possa ragionevolmente essere senza limiti.

Non pare infatti, ad avviso di chi scrive, del tutto da condividere l'atteggiamento tenuto dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui lo sviluppo della rete energetica prevalga sempre su qualsiasi altro interesse con il quale il primo viene a confliggere³⁷.

Se è pur vero che lo sviluppo delle energie rinnovabili e la conseguente diffusione dei relativi impianti corrisponde a un interesse di primaria importanza perché, oltre che per le ragioni già elencate, contribuisce alla riduzione delle emissioni inquinanti e quindi tutela indirettamente l'ambiente e la salute, è anche vero che l'operazione di bilanciamento è delicata perché siamo di fronte a interessi di rango costituzionale che costituiscono, tra l'altro, impegni assunti dall'Italia in sede internazionale³⁸.

Pertanto, di fronte ad interessi di pari valore costituzionale, una corretta ponderazione degli stessi non dovrebbe sempre portare, in una logica di fatto totalizzante, ad una prevalenza assoluta (o quasi) dell'uno a sacrificio dell'altro.

A questa prima considerazione se ne aggiunge un'altra.

Né il Protocollo di Kyoto, né il diritto europeo consentono di sacrificare la tutela della biodiversità e dello sviluppo agricolo in favore delle energie rinnovabili. Ed invero, leggendo tali normative, si rinviene piuttosto un'espressa preoccupazione per gli impatti negativi che lo sviluppo delle rinnovabili può comportare per l'ambiente, il paesaggio e l'agricoltura³⁹.

Nel caso di specie pare invece che alla salvaguardia dell'energia alternativa sia attribuita una portata monopolizzante, quasi dispotica, a scapito della tutela ambientale e agricola, quasi che fosse necessario perseguire il primo ad ogni costo perché così imposto dal quadro sovranazionale e internazionale di riferimento.

Siffatte preoccupazioni (in riferimento agli impianti da biomasse) sono espressamente individuati dalla direttiva 2009/28/CE che, al considerando 78 afferma che «*occorre sorvegliare*

³⁷ In termini non dissimili cfr. L. NANNIPIERI, *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](#)) in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it.*

³⁸ Se con riferimento allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili ci si riferisce alla legge n. 120 del 2002, recante ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, con riferimento alla tutela paesaggistica si fa riferimento alla legge n. 14 del 2006 di ratifica della Convenzione europea del paesaggio promossa dal Consiglio d'Europa e firmata a Firenze il 20 ottobre 2000.

³⁹ Di diverso avviso è L. CORTI, *Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, leggi regionali, Protocollo di Kyoto e direttive comunitarie: la prevalenza dei principi internazionali e comunitari nelle pronunce della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, fasc. 6, 741.

l'impatto della coltivazione della biomassa, dovuto ad esempio a modifiche della destinazione dei terreni, incluso lo spostamento, l'introduzione di specie esotiche invasive ed altri effetti sulla biodiversità, e gli effetti sulla produzione alimentare e sulla prosperità locale».

Pertanto, tenuto conto delle considerazioni effettuate, è auspicabile che in futuro la Corte costituzionale operi un cambiamento di rotta in ordine alla indiscutibile prevalenza accordata allo sviluppo della rete energetica nazionale così da operare, laddove sia chiamata a farlo, un corretto e logico bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti.

6. *Alcuni spunti critici. L'inadeguatezza delle linee guida.* – La recente pronuncia della Corte costituzionale permette alcune riflessioni in ordine alla disciplina legislativa in materia di energie rinnovabili.

In particolare è opportuno soffermarsi sul contenuto delle linee guida nazionali di cui al d.m. 10 settembre 2010.

Si è detto che la decisione attiene a un diniego di autorizzazione unica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da biomasse in zona agricola, che la ricorrente si era vista opporre in data 30 settembre 2010 – ossia prima dell'entrata in vigore delle già rammentate linee guida di cui al d.m. n. 47987 del 2010.

Pertanto, ai fini della risoluzione della questione al vaglio della Corte, le citate linee guida nazionali, in quanto posteriori rispetto alla autorizzazione negata, sono prive di rilievo.

Tuttavia la Corte ci tiene a precisare che la decisione non sarebbe stata diversa anche laddove le rammentate linee guida avessero avuto rilievo nella pronuncia in esame perchè le medesime *«permettono alla Regione di precludere all'impianto energetico solo aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili, se interessate da produzioni agricole - alimentari di qualità e pregio»* coerentemente con quanto previsto dalla normativa primaria *«posto che gli interessi facenti capo all'agricoltura assumono rilievo esclusivamente a fini conservativi, e non di incentivo alla produzione agricola»* e posto che le normative regionali, laddove perseguono obiettivi diversi dalla tutela e sviluppo del settore energetico, trascendono *«i limiti tracciati dalla normativa statale di principio, in un ambito materiale ove la Corte ha già ravvisato la prevalenza della materia energia».*

Orbene, tali linee guida, così come enunciate dal d.m. n. 47987 del 2010 non vanno a loro volta esenti da critiche.

Infatti il decreto ministeriale del 2010 avrebbe dovuto fornire indicazione più chiare quale strumento utile a indirizzare le Regioni nell'emanazione delle proprie linee guida per un adeguato contemperamento tra le esigenze di sviluppo e valorizzazione del settore energetico da

un lato e la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'agricoltura dall'altro, visti gli inevitabili effetti negativi che la costruzione degli impianti di energia rinnovabile ha sui citati interessi costituzionalmente tutelati.

Di fatto, invece, sono solo due gli articoli, contenuti nella parte quarta del decreto, tra l'altro non chiari ed esaustivi, che riassumono sommariamente le indicazioni a mezzo delle quali le Regioni dovrebbero effettuare quest'opera di bilanciamento.

Tali articoli stabiliscono che *«le Regioni possono individuare aree non idonee attraverso atti di programmazione che tengano eventualmente conto dei piani paesistici e degli obiettivi di burden sharin assegnati»*, che *«l'individuazione delle aree e dei siti non idonei si configura come atto di accelerazione e semplificazione dell'iter di approvazione alla costruzione e all'esercizio, anche in termini di opportunità localizzative offerte dalle specifiche caratteristiche e vocazioni del territorio»* ed infine che *«possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di aree preziose dal punto di vista ambientale in coerenza con gli strumenti di tutela e gestione previsti dalle normative vigenti e tenendo conto delle potenzialità di sviluppo delle diverse tipologie di impianti»*.

Tali formulazioni, come è evidente, risultano ambigue e tradiscono la finalità stessa per la quale sono state previste e emanate le linee guida, ossia quella di offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento ed orientamento per la localizzazione dei progetti e degli impianti.

In particolare, date le caratteristiche del territorio nazionale in termini di ambiente e soprattutto con riferimento all'importanza che il settore agricolo riveste per l'economia italiana, il decreto avrebbe dovuto contenere indicazioni più precise alle Regioni per la localizzazione degli impianti ad energia rinnovabile anche in zone di particolare pregio da un punto di vista ambientale e paesaggistico visto il dato ambivalente delle fonti energetiche alternative⁴⁰.

⁴⁰ Le fonti energetiche alternative, se da un lato hanno effetti benefici, quali la diminuzione dell'anidride carbonica e la diminuzione della dipendenza energetica dell'Italia dagli altri paesi, hanno anche impatti negativi sull'ambiente, sul paesaggio e sull'agricoltura (es. il deturpamento del paesaggio e il livello antropico per l'agricoltura). Sul punto cfr. A. MAESTRONI, *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte costituzionale e Corte di giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, fasc. 5, 569. L'autore, criticata la genericità dei criteri di localizzazione degli impianti delle linee guida nazionali, afferma che *«L'Ente territoriale è inoltre stato chiamato a compiere un'operazione che, in base alle più recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di ambiente, non gli spetterebbe nemmeno, operazione in ogni caso complessa e delicata, di ponderazione di due esigenze per certi versi opposte: da un lato la tutela dell'ambiente, inteso come contesto naturale e paesistico, dall'altro il rispetto di obiettivi di politica energetica stabiliti a livello sovranazionale, da cui non ci si può sottrarre»*.

Inoltre non è dato comprendere come le Regioni da sole possano farsi carico di esigenze protezionistiche a mezzo di un'istruttoria avente ad oggetto «*la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico*» insieme alle «*tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identifichino obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione* » ossia in materie di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost.

Da quanto detto emerge chiaramente la carenza delle linee guida nazionali che anziché essere basate su criteri oggettivi e scientifici per la localizzazione di impianti da energia rinnovabile in una logica di corretto bilanciamento degli interessi in gioco sono piuttosto basate su criteri meramente soggettivi, che non permettono di indirizzare le Regioni nelle decisioni a loro riposte.

Non a caso le linee guida regionali adottate a seguito dell'entrata in vigore del d.m. 10 settembre 2010 si presentano non uniformi tra loro, disomogenee e con forti differenziazioni perché realizzate ed elaborate in ragione delle specifiche necessità ed esigenze territoriali di ciascuna⁴¹.

7. Considerazioni conclusive. – In estrema sintesi, alla luce delle considerazioni effettuate è auspicabile, oltre ad una maggiore considerazione per le esigenze di tutela ambientale, paesaggistica e agricola rispetto a quelle di sviluppo energetico da parte della giurisprudenza costituzionale, un intervento chiarificatore delle linee guida rammentate riguardo la localizzazione degli impianti da parte del Legislatore o della stessa Corte.

Un siffatto intervento sarebbe infatti in grado di fornire alle Regioni indicazioni chiare e precise, ad oggi mancanti, in ordine alla localizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche alternative in zone meritevoli di tutela da un punto di vista ambientale, paesaggistico e agricolo.

Laddove quanto auspicato non venisse a realizzarsi è del tutto prevedibile che anche le normative di attuazione delle linee guida nazionali, al pari delle discipline regionali adottate nelle more dell'emanazione delle medesime, subiranno la ghigliottina della Corte costituzionale⁴².

⁴¹ Cfr. B. ROSSI, *op. cit.*, 2010.

⁴² Non a caso, recentemente la Corte, con la pronuncia [n. 119 del 2014](#), ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 7 giugno 2013 per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. La disposizione regionale impugnata, consentendo la localizzazione e realizzazione di centrali di compressione a gas al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria previo studio particolareggiato della risposta sismica locale, ad avviso della Consulta produceva l'effetto di limitare la realizzazione di impianti di interesse

nazionale in determinate aree del territorio regionale e stabiliva un'incompatibilità a priori tra le zone sismiche di prima categoria e la localizzazione delle centrali di compressione a gas, ponendosi così in contrasto con gli artt. 1, comma 7, lett. *g*), e comma 8, lett. *b*), n. 2, della legge n. 239 del 2004, e *52-quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 evocati quali parametri interposti che riservano al legislatore statale la disciplina dei relativi procedimenti. Negli stessi termini la Corte si era espressa con la [sent. n. 182 del 2013](#).