

SENTENZA N. 13

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Luigi MAZZELLA Presidente
- Sabino CASSESE Giudice
- Paolo Maria NAPOLITANO "
- Giuseppe FRIGO "
- Alessandro CRISCUOLO "
- Paolo GROSSI "
- Giorgio LATTANZI "
- Aldo CAROSI "
- Marta CARTABIA "
- Sergio MATTARELLA "
- Mario Rosario MORELLI "
- Giancarlo CORAGGIO "
- Giuliano AMATO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania nel procedimento vertente tra L. Z. ed altra e la Provincia di Benevento con ordinanza del 13 febbraio 2013 iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2013.

*Udito* nella camera di consiglio del 4 dicembre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia.

### *Ritenuto in fatto*

1.– Con ordinanza depositata il 13 febbraio 2013 nella cancelleria della Corte (r.o. n. 79 del 2013) il Tribunale amministrativo regionale della Campania, nel corso di un procedimento promosso contro la Provincia di Benevento da L. Z. e S. Z. «per l'annullamento del provvedimento di chiusura del procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di energia elettrica da fonte eolica di potenza prevista pari a 800/1000 Kw in località Torricella», ha sollevato questione di legittimità costituzionale «della legge della Regione Campania del 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici) in combinato rimando all'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania del 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania, legge finanziaria regionale 2012) ed all'art. 5 della legge della Regione Campania del 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1) con riferimento agli artt. 3, 41, 77, 97, 117 e seg. della Costituzione».

2.– Il collegio rimettente ha premesso che i ricorrenti hanno attivato il procedimento amministrativo per richiedere l'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto di cui sopra e che la Provincia di Benevento ha comunicato la determinazione sfavorevole in base alla legge reg. Campania n. 11 del 2011 in tema di distanze tra aerogeneratori. L'art. 1 della legge predetta, stabilisce che: «1. La Regione Campania, nell'ambito della politica di programmazione energetica, persegue l'obiettivo di coniugare lo sviluppo della produzione di energia da fonte eolica con la conservazione e la tutela del patrimonio naturalistico, storico e culturale del territorio. 2. Per stabilire una griglia di sostenibilità degli impianti eolici, la costruzione di nuovi aerogeneratori è autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, a tutela della necessità di quest'ultimo di usufruire della frequenza del vento, in relazione all'intensità e alla reale capacità di produrre energia».

Tale legge era stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri davanti a questa Corte che, con l'ordinanza n. 89 del 2012, ha dichiarato cessata la materia del contendere, essendo intervenuta la dichiarazione di rinuncia al ricorso, da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, accettata dalla Regione Campania, a seguito della sopravvenuta abrogazione, a decorrere dal 29 febbraio 2012, dell'impugnata legge reg. Campania n. 11 del 2011 ad opera dell'art. 52, comma 15, della legge reg. Campania n. 1 del 2012.

Il rimettente osserva, peraltro, che il termine a partire dal quale la norma doveva cessare di produrre effetti è stato successivamente differito dal 29 febbraio 2012 al 30 giugno 2012 dall'art. 5, comma 2, della legge reg. Campania n. 13 del 2012, approvata in un momento successivo all'adozione dell'ordinanza di cessazione della materia del contendere da parte della Corte costituzionale.

Ad avviso del giudice *a quo* la questione di legittimità costituzionale della norma in oggetto è rilevante, posto che il diniego di autorizzazione impugnato nel giudizio principale è dipeso esclusivamente dalla disposizione legislativa regionale censurata.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR Campania dubita della legittimità costituzionale della legge reg. Campania n. 11 del 2011 in relazione agli artt. 3, 97 e 117 Cost., per gli stessi motivi già addotti nel ricorso, proposto in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, contro la medesima legge regionale e conclusosi con ordinanza n. 89 del 2012. Più precisamente, il rimettente ritiene violato l'art. 117, primo e secondo

comma, lett. a), Cost., in quanto la prescrizione di una determinata distanza tra aerogeneratori determinerebbe una limitazione alla libertà di concorrenza e inciderebbe negativamente sugli obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili prescritti dall'art. 13 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE (sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

La medesima disposizione violerebbe altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non rispettosa dei principi fondamentali in materia di produzione di energia dettati dalle linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, emanato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), recepite poi dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili 23 aprile 2009, n.1009/28/CE, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

L'art. 1 della legge regionale impugnata violerebbe, inoltre, l'art 97 Cost., in quanto impedirebbe alla pubblica amministrazione di effettuare le valutazioni più opportune per rendere compatibili le esigenze della produzione di energia con gli altri molteplici interessi che possono concorrere alla scelta delle soluzioni più adeguate.

Ad avviso del rimettente, infine, la doppia protrazione nel tempo della efficacia della norma regionale censurata avrebbe determinato una ingerenza del legislatore nella definizione delle liti pendenti, in violazione dei principi affermati dalla giurisprudenza di Strasburgo, con conseguente violazione degli «artt. 3, 77, 97, 117 e seg. della Costituzione».

### *Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale della «legge della Regione Campania del 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici) in combinato rimando all'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania del 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania, legge finanziaria regionale 2012) ed all'art. 5 della legge della Regione Campania del 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1) con riferimento agli artt. 3, 41, 77, 97, 117 e seg. della Costituzione».

2.– Occorre preliminarmente delimitare i termini della questione sulla quale questa Corte è chiamata a decidere.

2.1.– A tale scopo è, anzitutto, necessario ripercorrere, secondo una sequenza cronologica, gli atti che precedono il presente giudizio.

Davanti al TAR rimettente è stato impugnato il diniego di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di energia eolica, che era stata richiesta dal ricorrente in data 22 maggio 2009. In merito a tale domanda, la Conferenza di servizi si è pronunciata, in senso negativo, solo il 13 ottobre 2011, in applicazione della legge reg. Campania n. 11 del 2011, entrata in vigore nelle more del procedimento autorizzatorio.

La suddetta legge, composta da soli due articoli e oggetto del presente giudizio, introduceva, all'art. 1, comma 2, l'obbligo di rispettare una distanza minima di 800 metri tra i nuovi impianti eolici e quelli già esistenti o autorizzati, mentre all'art. 2 dichiarava urgente la legge che, di conseguenza, è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

Poiché nel caso di specie la suddetta distanza minima non sussisteva, la Conferenza dei servizi si è espressa in senso sfavorevole.

La deliberazione della Conferenza di servizi è intervenuta quando il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, aveva già proposto, in data 13 settembre 2011, questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1 della legge reg. n. 11 del 2011, proprio nella parte in cui stabilisce (segnatamente, al comma 2) che la «costruzione di nuovi aerogeneratori è autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato». Pertanto, la conformità a Costituzione della legge regionale, sulla cui base la Conferenza dei servizi si pronunciava negativamente, era già stata portata all'esame di questa Corte.

Successivamente, con l'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2012), la legge regionale censurata è stata abrogata, prima che questa Corte si pronunciasse sulla questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale. Tuttavia, il legislatore regionale disponeva che l'abrogazione avesse effetto solo a far data dal 29 febbraio 2012. In seguito all'abrogazione della legge impugnata, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato rinuncia al ricorso, accettata dalla Regione e, di conseguenza, questa Corte ha dichiarato estinto il giudizio con ordinanza n. 89 del 2012 del 2 aprile 2012.

Frattanto, però, l'autorità amministrativa competente continuava a fare applicazione della legge reg. Campania n. 11 del 2011: il 10 febbraio 2012 veniva formalizzato il resoconto della riunione della Conferenza di servizi del 13 ottobre 2011, recante la determinazione negativa in merito alla richiesta di autorizzazione oggetto del giudizio *a quo*; mentre, il successivo 24 febbraio 2012 il resoconto veniva notificato all'interessato.

Infine, in data 10 aprile 2012, il provvedimento di diniego veniva impugnato, mediante ricorso al TAR Campania, instaurando il processo amministrativo da cui ha origine il presente giudizio.

Per quanto riguarda la legge impugnata, il legislatore regionale interveniva nuovamente con l'art. 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1), ripristinando la sua efficacia nel tempo, dato che il termine, già scaduto, della sua abrogazione – fissato con precedente legge regionale al 29 febbraio 2012 – veniva differito al 30 giugno 2012, facendo così rivivere la normativa del 2011, ormai abrogata. Il 14 agosto 2012 è poi entrata in vigore la legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), il cui art. 42, comma 4, ha abrogato l'art. 5 della legge reg. n. 13 del 2012.

Questa Corte si è pronunciata su tale disposizione legislativa regionale, con la sentenza n. 70 del 2013, annullando l'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2012, per violazione

dell'art. 97 Cost. (restando assorbite le questioni relative agli artt. 117 e 118, nonché 117, secondo comma, lettera *D*, Cost.). In tal modo la Corte ha rimosso ogni effetto di tale normativa, anche per il passato. La suddetta sentenza n. 70 del 2013 ha stigmatizzato l'intera vicenda legislativa sottolineando che «il legislatore regionale, dopo avere dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata; poi l'ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l'ha nuovamente abrogata». Nella medesima sentenza la Corte non ha mancato di osservare di essere stata chiamata a giudicare «della legittimità costituzionale proprio della fase più critica di tale manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa, segnata dalla presunta riviviscenza del divieto recato dalla legge reg. Campania n. 11 del 2011», sottolineando che «[i] procedimenti amministrativi che si sono svolti in questo periodo di tempo sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga». Da ciò deriva la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13.

2.2.– In base alla ricostruzione della legislazione regionale succedutasi nel tempo, appare chiaro che il giudice rimettente è chiamato a definire il giudizio *a quo* sulla base della originaria legge reg. Campania n. 11 del 2011, in forza della quale la richiesta di autorizzazione è stata respinta. Tanto ai fini del giudizio amministrativo, quanto nel presente giudizio, dunque, non assumono alcun rilievo le vicende successive della legge reg. Campania n. 11 del 2011, la quale soltanto costituisce la normativa in vigore al momento dell'adozione del provvedimento impugnato davanti al TAR Campania. Pertanto, in questa sede la Corte è chiamata a pronunciarsi soltanto sulle questioni aventi ad oggetto la suddetta legge reg. Campania n. 11 del 2011, ad esclusione, dunque, del «combinato rimando all'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania del 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania, legge finanziaria regionale 2012) ed all'art. 5 della legge della Regione Campania del 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1)», evocato nell'ordinanza di rimessione.

Né incide sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge reg. Campania n. 11 del 2011 il fatto che nel frattempo essa sia stata abrogata dal legislatore regionale, con effetti, peraltro, solo per il futuro. È giurisprudenza consolidata di questa Corte, infatti, che i giudizi di legittimità costituzionale possano avere ad oggetto disposizioni di legge abrogate, se le medesime devono essere applicate per decidere la controversia oggetto del giudizio *a quo* (sentenza n. 134 del 2013, ordinanze n. 231 e 170 del 2009).

3.– Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale Campania n. 11 del 2011 proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

3.1.– Per valutare la legittimità costituzionale della legge impugnata, occorre richiamare gli elementi essenziali del quadro normativo di riferimento in materia di produzione di energia eolica.

L'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) disciplina il procedimento volto al rilascio

dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. I commi 3 e 4 del suddetto art. 12 prevedono che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Il comma 10 del medesimo art. 12 dispone che le linee guida devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. L'obiettivo delle linee guida, espressamente indicato, è quello di assicurare un corretto inserimento degli impianti, specie di quelli eolici, nel paesaggio.

La normativa statale (art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003) consente alle Regioni un limitato margine di intervento, al solo fine di individuare «aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti», in attuazione delle predette linee guida.

Queste ultime sono state adottate con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, emanato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). Nella Parte I, Disposizioni generali, le suddette linee guida stabiliscono che le Regioni possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatici o pianificatori per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili, esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17. Tale paragrafo indica i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Le Regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al suddetto punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. L'allegato 3 prevede, poi, che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione «deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto» e che non può riguardare «porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela».

Per completezza deve ancora essere rammentato il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) che, nel recepire la nuova direttiva 2009/28/CE (sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive

2001/77/CE e 2003/30/CE), ha in parte modificato il d.lgs. n. 387 del 2003, senza però incidere sugli articoli sopra richiamati e, in particolare, senza apportare alcuna variazione all'art. 12 e alle collegate linee guida, appena esaminate.

3.2.– In sintesi, in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «aree e siti non idonei», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Del resto, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. [...]» (sentenza n. 224 del 2012).

Inoltre, con specifico riferimento ad una precedente disposizione di legge della Regione Campania (art. 1, comma 25, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010»), che prescriveva 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, la Corte aveva già affermato che «[n]on è consentito alle Regioni, [neppure] in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009)» (sentenza n. 44 del 2011).

In conclusione, la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.

Pertanto, la legge reg. Campania n. 11 del 2011, oggetto del presente giudizio, eccede dai limiti stabiliti dal legislatore statale, perché, prescrivendo che la costruzione di nuovi aerogeneratori deve rispettare una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, impone un vincolo ulteriore da applicarsi in via generale su tutto il territorio regionale, in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale.

3.3. – Resta assorbito ogni altro profilo di illegittimità costituzionale.

*Per questi motivi*

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2014.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2014.