

Il Consiglio di Stato, sez. V, rimette nuovamente alla Corte costituzionale la questione concernente la sanatoria, prevista per legge (art. 1, comma 953, della legge n. 145 del 2018), degli accordi sulle compensazioni patrimoniali, funzionali alla realizzazione di impianti di produzione di energia c.d. rinnovabile, che siano stati sottoscritti (tra gli operatori del settore e gli Enti locali) prima del 3 ottobre 2010.

Cons. Stato, sez. V, ordinanza 27 gennaio 2020, n. 679 – Pres. Caringella, Est. Rotondano

Energia elettrica – Impianti di produzione di energia rinnovabile – Compensazioni patrimoniali – Sanatoria – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 24, 111, 117, 3 e 41 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 953, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, nella parte in cui – in materia di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile – prevede che eventuali accordi recanti compensazioni di natura meramente patrimoniale, e non soltanto di carattere strettamente ambientale, siano comunque fatti salvi ove stipulati prima della entrata in vigore della Linee Guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, in quanto una simile previsione introduce una sanatoria generalizzata ed indiscriminata che appare porsi in contrasto sia con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, vanificando di fatto diverse pronunzie giurisdizionali che avevano già dichiarato la nullità di simili accordi, sia con gli obblighi di matrice internazionale e comunitaria che intendono favorire il massimo sviluppo di tali forme di "energia pulita".(1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna (doppiata dalle coeve ordinanze nn. 677 e 678, aventi analogo contenuto), il Consiglio di Stato ribadisce i propri dubbi di legittimità costituzionale che già avevano formato oggetto dell'ordinanza 27 dicembre 2019, n. 8822 (oggetto della News US n. 8 del 14 gennaio 2020, alla quale si rinvia per una più compiuta ricostruzione della fattispecie e per gli approfondimenti giurisprudenziali sul regime delle compensazioni, sul quadro regolatorio vigente in materia e, più in generale, sulle controversie in materia di produzione di energia rinnovabile).

La sanatoria di cui si discute è quella introdotta dall'art. 1, comma 953, della legge n. 145 del 2018, concernente gli accordi, stipulati prima del 3 ottobre 2010, contenenti misure compensative di carattere patrimoniale per l'installazione, sul territorio comunale, di un impianto per la produzione di energia da fonti rinnovabili (nella specie, si trattava di impianti eolici). Si tratta – precisa il Consiglio di Stato nelle ordinanze di rimessione – di pattuizioni aventi "natura meramente patrimoniale" in quanto non sono volte a compensare, in favore del Comune che le ha sottoscritte, uno specifico e concreto pregiudizio ambientale e/o paesaggistico arrecato dall'impianto, avendo invece "ad oggetto prestazioni esclusivamente economiche a titolo di canone e corrispettivo pecuniario per le obbligazioni assunte dal Comune (tra

le quali anche quella di porre in essere tutto quanto necessario, nei limiti delle proprie competenze, per il rilascio dei titoli abilitativi)". Simili pattuizioni, come si ricorderà, avevano formato oggetto di prime pronunce giurisprudenziali favorevoli agli operatori (intimati, da parte dei Comuni loro controparti, al pagamento delle somme pattuite), pronunce con le quali si era rilevata la nullità degli accordi *de quibus* per contrarietà alla norma imperativa di cui all'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003 (a norma della quale il rilascio, da parte dell'amministrazione competente, dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile "non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province").

Con queste nuove rimessioni, in sintesi, il Consiglio di Stato ribadisce quanto già aveva argomentato nella precedente ordinanza di rimessione, sottolineando, in particolare:

- a) che "l'effetto complessivamente derivante dalla norma censurata è [...] quello tipico di una sanatoria indiscriminata, per cui il gestore dell'impianto elettrico rimane vincolato al pagamento di somme in esso previste, prive di finalizzazione ambientale ai sensi dell'allegato 2 alle linee guida nazionali" (Linee Guida che sono state introdotte con il d.m. 10 settembre 2010, in vigore dal successivo 3 ottobre 2010);
- b) che, di conseguenza, la norma censurata "persegue [...] l'intento di definire in via legislativa i contenziosi pendenti, interferendo sugli esiti dei giudizi in corso e sulle pronunzie degli organi giurisdizionali, in violazione dei principi di terzietà e imparzialità del giudice";
- c) vengono, pertanto, ribadite le già sollevate censure in riferimento all'art. 3 Cost. ("parametro della ragionevolezza", posto che la sanatoria è operata "in assenza di plausibili motivi di interesse generale e senza che ciò risultasse necessario in ragione di oscillazioni giurisprudenziali, alterando in modo imprevedibile rapporti pregressi tra le parti sì da rendere inutile e privo di effettività il diritto alla tutela giurisdizionale"), all'art. 24 Cost. (vanificandosi "l'utilità pratica dell'impugnativa contrattuale, ivi compresa la nullità ai sensi degli artt. 1418 cod. civ. e seguenti, prevista per reagire contro manifestazioni di volontà contrattuale aventi contenuti contrastanti con norme imperative") ed ai principi della separazione dei poteri (in relazione agli articoli 3, 97, 101, 102 e 113 Cost.) e del giusto processo (art. 111 Cost. ed art. 6 CEDU, in relazione all'art. 117, comma 1, Cost.);
- d) si argomentano, peraltro, anche ulteriori "profili di irragionevolezza e arbitrarietà" in quanto la norma censurata "non prende in considerazione né l'interesse degli operatori privati incisi dalla sanatoria né quelli pubblici alla promozione e al sostegno della produzione di energia da fonte rinnovabile (tutelati, già anteriormente all'emanazione delle linee guida nazionali di cui al citato decreto ministeriale, da norme imperative, quale l'art. 12, comma 6, del D.Lgs. n. 387 del 2003, in coerenza con i principi euro-unitari di

riferimento), non operando alcun bilanciamento con l'interesse alla conservazione delle risorse acquisite ai bilanci degli enti locali”;

- e) per la ragione da ultimo evidenziata, viene argomentato anche il “*contrasto con la libertà di iniziativa economica garantita dall’art. 41 della Costituzione, in relazione ai principi generali regolatori del settore economico relativo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, ricavabili dagli artt. 6 della citata direttiva 2001/77/CE*” (secondo cui gli Stati membri sono, tra l’altro, tenuti a “*ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all’aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili*”, a “*razionalizzare e accelerare le procedure all’opportuno livello amministrativo*” e “*garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie...*”) e dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, “*in virtù del quale la produzione di energia da fonti rinnovabili è soggetta ad un regime amministrativo di tipo autorizzatorio, subordinato all’accertamento dei presupposti di legge e non sottoposto a misure di compensazione di carattere pecuniario*”;
- f) infine, si censura anche l’effetto, derivante dalla norma impugnata, consistente nel tramutare “*il rapporto autorizzatorio previsto per l’attività di produzione di energia elettrica (e, per quanto rileva, per quella da fonti rinnovabili), costituente una libera attività di impresa, in un rapporto di tipo concessorio, che costituisce ex novo posizioni soggettive in capo al concessionario a fronte del pagamento di un canone*”, con conseguente contrasto anche con l’art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 6 ed 1 del 1° Protocollo addizionale alla CEDU, “*in quanto determina, in modo imprevedibile ed in violazione dei principi di legalità e proporzionalità (tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito), una lesione del diritto di proprietà degli operatori economici che hanno realizzato e messo in esercizio gli impianti da fonti rinnovabili (nella misura in cui osta al soddisfacimento di un credito avente consistenza di valore patrimoniale e base normativa nel diritto nazionale e nell’ordinamento sovranazionale) e, quindi, anche del loro legittimo affidamento ad ottenere la restituzione degli importi versati in esecuzione di accordi di cui si contesta la validità e, comunque, a non dover più corrispondere alcuna somma per la residua durata della convenzione (ove ne sia accertata la nullità per contrasto con norme imperative)*”.