

La Corte costituzionale ha ritenuto ragionevole la disciplina contenuta nell'art. 1, comma 953, della l. n. 145 del 2018 volta ad adeguare le convenzioni per la localizzazione degli impianti di produzione di energie alternative stipulate tra operatori economici e enti locali prima del 3 ottobre 2010 (data di entrata in vigore delle Linee guida del 2010) e contenenti la previsione di misure compensative. Il mantenimento dell'efficacia degli accordi pregressi fino all'entrata in vigore della legge del 2018 (1° gennaio 2019) e l'idoneo contemperamento dei contrapposti interessi operato dal legislatore (anche rispetto ai canoni di legittimità sovranazionali), sono i pilastri su cui si articola la pronuncia.

Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 2021, n. 46 – Pres. Coraggio, Red. Amoroso

Energia elettrica – Impianti di produzione di energia rinnovabile – Compensazioni patrimoniali – Questioni inammissibili di costituzionalità

Energia elettrica – Impianti di produzione di energia rinnovabile – Compensazioni patrimoniali – Questioni infondate di costituzionalità

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 953, della l.30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 97, 101, 102, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi generali della materia della produzione energetica da fonti rinnovabili sanciti dagli artt. 6 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e 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), e agli obblighi internazionali sanciti dagli artt. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, nonché dell'art. 2 del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 (Convenzione sui cambiamenti climatici), ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120 (1).

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 953, della l.n. 145 del 2018, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 97, 101, 102, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione ai principi generali della materia della produzione energetica da fonti rinnovabili sanciti dagli artt. 6 della direttiva 2001/77/CE e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e agli obblighi internazionali sanciti dagli artt. 6 CEDU e 1 Prot. addiz. CEDU, nonché dell'art. 2 del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 (2).

(1-2) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha in parte dichiarato inammissibile e in parte infondata la q.l.c. – sollevata dalla quinta sezione del Consiglio di Stato, in relazione a distinti parametri, con le ordinanze 27 gennaio 2020, n. 679, oggetto della News US in data 7 febbraio 2020; 28 gennaio 2020, n. 678; 27 gennaio 2020, n. 677; 27 dicembre 2019, n. 8822, quest'ultima oggetto della News US in data 14 gennaio 2020, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti giurisprudenziali – della disciplina contenuta nell'art. 1, comma 953, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, in tema di sanatoria degli accordi sulle compensazioni patrimoniali per la realizzazione di impianti di produzione di energia c.d. rinnovabile sottoscritti tra gli operatori del settore e gli enti locali prima del 3 ottobre 2010.

Il contenzioso nel quale si è innestato il giudizio incidentale di costituzionalità nasce dall'intervenuta stipulazione degli accordi tra Enti locali e operatori del settore con corresponsione da parte di questi ultimi alle amministrazioni pubbliche del canone ivi previsto a titolo di compensazione, salvo poi contestare in sede giurisdizionale la validità della medesima previsione compensativa.

I giudizi *a quibus* non sono, sul piano processuale, del tutto sovrapponibili: nei primi due, parti appellanti sono gli operatori del settore eolico e resistente è il Comune, vittorioso in primo grado. All'opposto, negli altri due giudizi, appellante è il Comune e resistenti sono i produttori di energia eolica, vittoriosi in primo grado.

L'inammissibilità di due delle quattro questioni sollevate è conseguita al difetto di motivazione delle corrispondenti ordinanze circa i presupposti dell'applicazione della norma di cui trattasi, sopravvenuta alla sentenza di primo grado.

II. – La Corte costituzionale è giunta alla declaratoria di inammissibilità di cui in massima evidenziando, preliminarmente, come in forza del giudicato implicito sulla giurisdizione, formatosi ai sensi dell'art. 9 cod. proc. amm., non possa revocarsi in dubbio nel caso di specie la giurisdizione del giudice amministrativo, fermo restando, tuttavia, che più in generale le sezioni unite della Corte di cassazione (ordinanza 12 giugno 2015, n. 12177 in Foro it.,) hanno ritenuto appartenere alla giurisdizione del giudice ordinario – opzione cui la Corte costituzionale sembra aderire – la controversia avente ad oggetto l'azione di nullità di una convenzione quale quella di cui trattasi concernente l'assegnazione di aree comunali per l'installazione di impianti eolici (convenzioni che nelle questioni oggetto di giudizio sono state, in primo grado, ricondotte alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista per gli accordi procedurali ex art. 12 l. n. 241 del 1990).

III. – *L'iter* argomentativo della Corte – la quale ha escluso i presupposti per un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE – a sostegno della pronuncia di infondatezza si articola nelle seguenti considerazioni:

- a) su un piano generale:
- a1) le fonti energetiche rinnovabili (FER), definite talvolta “*alternative*”, sono le forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono “*esauribili*” e il cui impiego non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future;
 - a2) la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato in data 11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120 e Statuto dell’Agenzia internazionale per le energie rinnovabili IRENA, fatto a Bonn il 26 gennaio 2009, ratificato e reso esecutivo con legge 5 aprile 2012, n. 48) e quella eurounitaria manifestano un deciso *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili;
 - a3) il preminente rilievo del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili, comporta un’esigenza di semplificazione dei relativi procedimenti autorizzatori;
 - a4) il d. lgs. n. 387 del 2003 contenente la disciplina dell’autorizzazione unica: I) individua le regole fondamentali per la concessione dell’autorizzazione unica per l’esercizio di impianti di produzione di energie rinnovabili, demandandone la specificazione alle linee guida del Ministro dello sviluppo economico; II) detta disposizioni funzionali al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea; III) esige, da un lato, che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità – esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica – e, dall’altro, richiede che in tale contesto confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica; IV) il provvedimento di autorizzazione è adottato dalla Regione (o dalla Provincia delegata) e non può essere subordinato né contemplare misure compensative a favore della Regione o della Provincia;
- b) sulla disciplina succedutasi nel tempo relativamente alla facoltà di stipulare accordi volti all’erogazione di misure di compensazione per la localizzazione di nuove infrastrutture energetiche o per il potenziamento di quelle esistenti:
- b1) l’art. 1, comma 5, della l. n. 239 del 2004 prevedeva “*che [l]e regioni, gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di*

infrastrutture esistenti hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale”;

- b2) tale disposizione non era in origine applicabile agli impianti alimentati da fonti rinnovabili (art. 1, comma 4, lettera f): tuttavia tale esclusione è stata ritenuta costituzionalmente illegittima con sentenza Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383 (in *Urbanistica e appalti*, 2006, 293, con nota di MUSOLINO; *Rass. giur. energia elettrica*, 2005, 754, con nota di ORO NOBILI; *Regioni*, 2006, 405, con nota di CAMERLENGO);
- b3) successivamente è stato adottato il d.m. 10 settembre 2010, il cui Allegato 2 ha indicato i criteri per la fissazione delle misure di compensazione;
- c) la disciplina oggetto della q.l.c. (art. 1, comma 953, l. n. 145 del 2018) stabilisce che *“Ferma restando la natura giuridica di libera attività d’impresa dell’attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica, i proventi economici liberamente pattuiti dagli operatori del settore con gli enti locali, nel cui territorio insistono impianti alimentati da fonti rinnovabili, sulla base di accordi bilaterali sottoscritti prima del 3 ottobre 2010, data di entrata in vigore delle linee guida nazionali in materia, restano acquisiti nei bilanci degli enti locali, mantenendo detti accordi piena efficacia. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, fatta salva la libertà negoziale delle parti, gli accordi medesimi sono rivisti alla luce del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 18 settembre 2010, e segnatamente dei criteri contenuti nell’allegato 2 al medesimo decreto. Gli importi già erogati e da erogare in favore degli enti locali concorrono alla formazione del reddito d’impresa del titolare dell’impianto alimentato da fonti rinnovabili”;*
- d) sul versante procedimentale della previsione negoziale delle misure compensative, le Linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010 – aventi contenuto regolamentare – hanno previsto che:
 - d1) eventuali misure di compensazione devono essere definite nell’ambito della conferenza di servizi, sentiti i Comuni interessati, i quali non possono concordarle autonomamente con gli operatori economici, ma soltanto nel contesto procedimentale di emanazione dell’autorizzazione unica;
 - d2) non dà luogo a misure compensative, in modo automatico, la semplice circostanza che venga realizzato un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili, al di là di ogni considerazione sulle sue caratteristiche e dimensioni e del suo impatto sull’ambiente;
 - d3) le *“misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale”*: I) sono determinate in riferimento a *“concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale”*, con specifico riguardo alle opere

in questione; II) devono essere concrete e realistiche, ossia determinate tenendo conto delle specifiche caratteristiche dell'impianto e del suo specifico impatto ambientale e territoriale; III) sono solo "eventuali" e correlate alla circostanza che esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale; IV) possono essere imposte solo ove ricorrano tutti i presupposti indicati e devono avere carattere ambientale, territoriale e non meramente patrimoniale o economico; V) non possono superare la misura del tre per cento dei proventi, comprensivi degli incentivi vigenti, derivanti dalla valorizzazione dell'energia elettrica prodotta annualmente dall'impianto;

e) sugli effetti delle Linee guida del 2010:

- e1) nel contesto normativo appena descritto la possibilità per i Comuni di stipulare convenzioni con gli operatori economici del settore delle fonti energetiche rinnovabili contemplanti misure di compensazione non era esclusa dall'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003;
- e2) il successivo art. 1, comma 5, della l. n. 239 del 2004, ha ribadito il diritto degli enti locali interessati dalla localizzazione delle infrastrutture energetiche di stipulare accordi con i soggetti proponenti con previsione di misure di compensazione e riequilibrio ambientale, fermo restando che l'autorizzazione continuava a non poter essere subordinata a misure di compensazione, né queste potevano essere previste in favore dell'ente che rilasciava l'autorizzazione;
- e3) l'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, convertito nella l. n. 164 del 2014, ha confermato la possibilità di accordi aventi ad oggetto siffatte misure;
- e4) le citate Linee guida del 2010 hanno segnato un netto cambiamento nell'evoluzione della disciplina di settore poiché hanno introdotto una più dettagliata regolamentazione delle misure di compensazione, prevedendo criteri marcatamente limitativi: I) da una parte, è stato previsto espressamente che non è dovuto alcun corrispettivo monetario in favore dei Comuni, ma l'autorizzazione unica può prevedere l'individuazione di misure compensative, "*a carattere non meramente patrimoniale*"; tali misure compensative sono definite in sede di conferenza di servizi, sentiti i Comuni interessati, anche sulla base di quanto stabilito da eventuali provvedimenti regionali, ma non possono essere fissate unilateralmente da un singolo Comune; II) d'altra parte, le misure compensative non possono essere comunque superiori al tre per cento dei proventi;

- e5) ne è conseguita l'impossibilità di stipula di accordi bilaterali direttamente tra enti locali e operatori economici, e della previsione di misure compensative esclusivamente monetarie per equivalente, imponendosi misure *“a carattere non meramente patrimoniale”* e quindi almeno miste;
- e6) tale più restrittiva disciplina regolamentare – entrata in vigore il 3 ottobre 2010 e applicabile alle autorizzazioni rilasciate successivamente a tale data e alle relative convenzioni – mirava: I) per un verso, in modo virtuoso, da una parte a favorire un settore energetico strategico, quale quello delle fonti rinnovabili, con la previsione di un tetto massimo di onere economico a carico degli operatori, e dall'altra parte a promuovere effettive e specifiche misure compensative a tutela dell'ambiente; II) per altro verso, tale disciplina determinava una situazione squilibrata, perché gli stessi operatori economici, nel medesimo settore delle energie rinnovabili, erano soggetti a regole diverse, quanto alle misure compensative e di riequilibrio ambientale;
- e7) la normativa regolamentare si mostrava carente di un meccanismo di riallineamento dell'onere economico degli operatori (l'approntamento di misure di compensazione e riequilibrio ambientale), il quale risultava regolato in modo diacronicamente differenziato e quindi diseguale (ed in effetti costituiva fattore distorsivo del mercato l'applicazione, limitata alle nuove autorizzazioni e alle nuove convenzioni, successive al 3 ottobre 2010, delle prescrizioni relative alle misure compensative e di riequilibrio ambientale);
- e8) successivamente, il legislatore ha avvertito l'esigenza di un completamento della disciplina e – con l'art. 34, comma 16, del d.l. n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 221 del 2012 – ha rimesso nuovamente a un d.m. la definizione dei modi di stipula degli accordi tra enti territoriali e operatori del settore in tema di misure di compensazione e riequilibrio ambientale;
- e9) il su richiamato riallineamento è stato, infine, previsto proprio dalla censurata disposizione della legge di bilancio del 2019, il cui fulcro è costituito dall'obbligo di revisione degli accordi stipulati prima del 3 ottobre 2010 (data di entrata in vigore delle Linee guida) per renderli conformi, a queste ultime (e, segnatamente, ai criteri contenuti nell'allegato 2 del d.m. 10 settembre 2010);
- f) sulla complessiva ragionevolezza della disciplina di cui trattasi:

- f1) l'obbligo a contrattare – in ipotesi suscettibile di inadempimento con tutte le relative conseguenze civilistiche – risulta inserito in una regolamentazione più ampia, secondo un bilanciamento ponderato;
- f2) da una parte è previsto che gli accordi, oggetto dell'obbligo di revisione *pro futuro* sulla base delle Linee guida del 2010, rimangano inalterati per il periodo precedente "*mantenendo piena efficacia*", sicché, per l'effetto, "*i proventi economici liberamente pattuiti dagli operatori del settore con gli enti locali [...] restano acquisiti nei bilanci degli enti locali*"; dall'altra parte, la disposizione prevede che gli importi già erogati e da erogare in favore degli enti locali concorrano alla formazione del reddito d'impresa del titolare dell'impianto alimentato da fonti rinnovabili (si tratta infatti di costi che per la loro natura sono deducibili a fini fiscali);
- f3) la disposizione spiega anche una funzione di ragionevole "*chiarimento interpretativo*", in chiave confermativa di una disciplina differenziata sul piano temporale, che, quanto alle "*misure di compensazione e riequilibrio ambientale*", fa perno sullo spartiacque del 3 ottobre 2010;
- g) sull'(in)idoneità della disposizione impugnata a violare il diritto d'azione (*id est*: dell'azione di nullità dei vecchi accordi ante 3 ottobre 2010):
 - g1) sul piano dell'efficacia temporale delle Linee guida, la retroattività delle stesse era già dalle stesse esclusa;
 - g2) sul piano della disciplina sostanziale dell'atto negoziale, ogni altra ragione di inefficacia delle convenzioni, che in ipotesi derivi da nullità assoluta, è fuori dall'ambito applicativo della norma censurata;
 - g3) poiché la garanzia del diritto di azione in giudizio costituisce un *posterius* rispetto alla sussistenza del diritto sul piano sostanziale ed esso non può dirsi leso in ragione della portata, più o meno favorevole, della disciplina sostanziale, non può dirsi violato l'evocato parametro ex art. 24 Cost.;
- h) sul possibile contrasto della norma censurata con i principi della separazione dei poteri e del giusto processo:
 - h1) è ben vero che il legislatore non può introdurre una norma al solo fine di determinare l'esito di un giudizio in termini favorevoli allo Stato o a un ente pubblico in genere, compresi gli enti locali;
 - h2) nella fattispecie, però, l'intento del legislatore è stato quello di tutelare il mercato e l'ambiente con un intervento bilanciato di razionalizzazione, nel cui contesto è inserita anche la conferma del carattere diacronicamente differenziato della più restrittiva disciplina delle "*misure compensative e di riequilibrio ambientale*" dettata dalle Linee guida del 2010;

- h3) il mantenimento dell'efficacia degli accordi ante 3 ottobre 2010 tra operatori e Comuni non riveste portata sanante di una asserita invalidità sopravvenuta e, sul piano interpretativo della normativa previgente, è comunque giustificato dalla già rilevata complessiva ragionevolezza della disciplina;
- h4) la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto la possibilità che il legislatore emani norme retroattive, pur potenzialmente incidenti in modo determinante su processi in corso, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale;
- h5) sotto questo aspetto, la norma censurata trova congrua giustificazione nella finalità di tutelare il mercato e l'ambiente, preservando anche la tenuta dei bilanci dei Comuni; obiettivi, questi, che ben possono qualificarsi come *"motivi imperativi d'interesse generale"* (e d'altronde, la Corte costituzionale, a differenza di quella di Strasburgo, è chiamata a svolgere una valutazione *"sistemica e non frazionata"* dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la *"massima espansione delle garanzie"* di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca);
- i) va escluso anche il contrasto della disciplina di cui trattasi con l'art. 41 Cost. considerato che la sua efficacia è espressamente limitata alle convenzioni che sono state liberamente stipulate tra le parti e, quindi, deve essere esclusa dal relativo ambito applicativo ogni ipotesi nella quale l'autonomia privata di uno dei contraenti sia stata violata in danno dell'altro, così incidendo sulla libertà di iniziativa economica;
- j) quanto alla possibile lesione del diritto di proprietà discendente dall'impossibile soddisfacimento di un credito avente consistenza di valore patrimoniale:
 - j1) se è vero che la Corte europea intende in senso ampio la nozione di diritto di proprietà, al punto da estenderla anche ai crediti, purché fondati su legittime aspettative che abbiano una solida *"base legale"* nel diritto interno, è altrettanto vero che l'incertezza del quadro normativo di riferimento e l'insussistenza di un diritto vivente sull'invalidità delle convenzioni pregresse non possono far ritenere la presenza di un siffatto diritto di proprietà poiché esso non risulta agganciato a una solida base normativa;
 - j2) in ogni caso, un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni è ammissibile ove sussista un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo;

- k) da ultimo, va esclusa la potenziale violazione degli obblighi assunti col Protocollo di Kyoto poiché i Comuni – pur partecipando alla conferenza di servizi – non sono titolari di competenze sul rilascio dell'autorizzazione ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, sicché il “*regime*” delle convenzioni, frutto di un libero accordo tra le parti, non può incidere negativamente sulla massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili, in quanto si mostra “*esterno*” al procedimento di autorizzazione.

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- l) sulla definizione delle misure di compensazione e riequilibrio ambientale: Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119 (in *Foro it.*, 2010, I, 2619), citata nella sentenza in rassegna, secondo cui “*per misure di compensazione s'intende, in genere, una monetizzazione degli effetti deteriori che l'impatto ambientale determina, per cui chi propone l'installazione di un determinato impianto s'impegna ad assicurare all'ente locale cui compete l'autorizzazione determinati servizi o prestazioni*”;
- m) sulla incompatibilità di un procedimento di gara ad evidenza pubblica o di tipo concessorio con l'assetto autorizzatorio delle infrastrutture FER: Cons. Stato, parere 14 ottobre 2008, n. 2849 (in *Foro it.*, 2009, III, 636), erroneamente citato nella sentenza in rassegna come recante il n. 9849/2008;
- n) sulla previsione unilaterale di misure compensative da parte di Comuni in delibere recanti il disciplinare dell'attività di gestione di aerogeneratori: T.a.r. per la Puglia, 1° aprile 2008, n. 709, in *Merito extra*, n. 2009.321.1 (erroneamente citata nella sentenza in rassegna come emessa dalla “*sezione staccata*” del T.a.r.); sez. st. Lecce, sez. I, 29 gennaio 2008, n. 118; anch'essa citata sentenza in rassegna;
- o) sulle convenzioni non seguite dal rilascio dell'autorizzazione unica: T.a.r. per la Puglia, sez. st. Lecce, 7 giugno 2013, n. 1361, citata nella sentenza in rassegna;
- p) sul superamento della convenzione da una successiva in sede di conferenza di servizi: T.a.r. per la Puglia, sentenza 24 maggio 2018, n. 737 (in *Riv. giur. urbanistica*, 2019, 151, con nota di BELLUARDO), erroneamente citata nella sentenza in rassegna come emessa dalla “*sezione distaccata*” del T.a.r.;
- q) sulla natura regolamentare delle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili approvate con d.m. 10 settembre 2010: Corte cost., 21 ottobre 2011, n. 275, in *Foro it.*, 2011, I, 3242, secondo cui “*Ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti [...]. Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione*”;

- r) sulla giurisdizione in tema di azione di nullità di una convenzione tra un operatore del settore dell'energia eolica e un Comune, concernente l'assegnazione di aree comunali per l'installazione di impianti eolici: Cass. civ., sez. un., ordinanza 12 giugno 2015, n.12177, cit., secondo cui *"L'affidamento in concessione di un'area comunale, con trasferimento del diritto di superficie, per l'installazione di un impianto eolico è atto negoziale, che, sebbene posto in essere all'esito di una gara pubblica, instaura un rapporto paritetico, non potendo il comune esercitare i poteri di supremazia ed imperio tipici dell'attività amministrativa; pertanto, la domanda di nullità o risoluzione della convenzione, proposta dal superficiario sull'assunto che l'area sia inidonea per difetto di ventosità, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario"*;
- s) sulla definizione delle fonti energetiche rinnovabili (FER): Corte cost. 13 novembre 2020, n. 237, citata nella sentenza in rassegna e oggetto della News US in data 7 dicembre 2020;
- t) sul *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili: Corte cost. 13 novembre 2020, n. 237, cit.; 19 giugno 2019, n. 148 (in *Foro it.*, 2019, I, 3407); 6 dicembre 2012, n. 85 (in *Foro it.*, 2013, I, 1070), tutte citate nella sentenza in rassegna;
- u) sulla *ratio* e finalità della semplificazione dei procedimenti autorizzatori in tema di energie rinnovabili: Corte cost. 13 novembre 2020, n. 237, cit.; 19 giugno 2019, n. 148, cit.; 26 luglio 2018, n. 177 (in *Guida al dir.*, 2018, 35, 84, con nota di PONTE; *Urbanistica e appalti*, 2019, 364, con nota di ORTENZI); 6 dicembre 2012, n. 275 (in *Foro it.*, 2013, I, 1070), tutte citate nella sentenza in rassegna;
- v) sulla coesistenza di esigenze di semplificazione e di ponderazione degli interessi in gioco nei procedimenti autorizzatori ex art. 12 d. lgs. n. 387 del 2003: Corte cost. 26 luglio 2018, n. 177, cit.;
- w) sul riparto di competenze ex art. 117 Cost. in tema di impianti, infrastrutture e attività per la produzione energetica da fonti energetiche rinnovabili, tra le diverse:
- w1) Corte cost., 2 luglio 2014, n. 189 (in *Giur. cost.*, 2014, 3098);
 - w2) Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383, cit.;
- x) sulla natura ed effetti delle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010:
- x1) Corte cost. 6 aprile 2018, n. 69 (in *Foro it.*, 2019, I, 3407);
 - x2) Corte cost., 20 aprile 2012, n. 99 (in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2013, 24, n. BASSO), entrambe citate nella sentenza in rassegna;
 - x3) con particolare riferimento al carattere vincolante, Corte cost., 5 giugno 2020, n. 106, anch'essa citata nella sentenza di cui trattasi;
- y) sulla localizzazione degli impianti eolici e obbligo di valutazione di impatto ambientale: Corte di giustizia UE, grande sezione, 25 giugno 2020, C-24/19, A e

- altri* (in *Ambiente*, 2020, 807, con nota di VIVANI), anche in relazione al potere di differimento degli effetti dell'annullamento;
- z) sulla nullità delle convenzioni di compensazione: Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2021, n. 558, secondo cui:
- z1) *“sia la giurisprudenza amministrativa che quella costituzionale, si sono pronunciate nel senso di escludere che le suddette compensazioni possano avere carattere meramente patrimoniale o di corrispettivo monetario, potendo essere richieste soltanto misure di carattere ambientale e territoriale, volte ossia al recupero dei valori ambientali eventualmente compromessi per via della realizzazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili; donde la nullità delle convenzioni analoghe a quella oggetto della presente controversia”*;
- z2) *“gli artt. 12, comma 6, d.lgs. n. 387 del 2003 e 1, comma 5 l. n. 239 del 2004, [...] nel contemperare l'interesse alla tutela dell'ambiente – attraverso la incentivazione della realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili – con quello alla tutela del paesaggio, prevedono che siano posti a carico dei titolari degli impianti oneri di carattere ambientale e territoriale – che tengano conto delle caratteristiche e delle dimensioni degli impianti eolici e del loro impatto – giammai di carattere economico”*;
- aa) sugli effetti del richiamo in una disposizione legislativa regionale delle linee guida al piano energetico regionale: Corte cost., 3 maggio 2013, n. 80 (in *Giur. cost.*, 2013, 1330, con nota di VERONESI), fattispecie relativa alla Regione Siciliana;
- bb) sulle misure di compensazione ambientale in generale:
- bb1) Corte cost. 1° aprile 2010, n. 124 (in *Foro it.*, 2010, I, 2616);
- bb2) 26 marzo 2010, n. 199 (in *Foro it.*, 2010, I, 2619), entrambe citate nella sentenza in rassegna;
- cc) sull'inclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nelle misure di compensazione e riequilibrio ambientale: Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383, cit.;
- dd) sul rapporto tra diritto di azione in giudizio e sussistenza del diritto (in senso più o meno favorevole) sul piano sostanziale, cfr. le seguenti pronunce (tutte citate nella sentenza in rassegna):
- dd1) Corte cost. 26 gennaio 2012, n. 15 (in *Lavoro giur.*, 2012, 581, con nota di RIVERSO; *Riv. giur. lav.*, 2012, II, 357 (m), con nota di MENGHINI; *Riv. amm.*, 2012, 193 (m), con nota di CACCIAVILLANI; *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2012, 407, con nota di SIGILLÒ MASSARA; *Riv. it. dir. lav.*, 2012, II, 469, con nota di BARUTTI; *Giur. cost.*, 2012, 145, con nota di MASSA, COLASANTE);

- dd2) Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303 (in *Orient. giur. lav.*, 2011, I, 825, con nota di CONSOLINI; *Nuova giur. civ.*, 2012, I, 348, con nota di DE ANGELIS; *Riv. giur. lav.*, 2012, II, 31 (m), con nota di MENGHINI; *Dir. mercato lav.*, 2011, 645, con nota di ALLOCCA; *Dir. relazioni ind.*, 2011, 1102 (m), con nota di BOLLANI, CORVINO; *Riv. giur. lav.*, 2012, II, 358 (m), con nota di MENGHINI; *Lavoro giur.*, 2012, 252, con nota di MUGGIA; *Argomenti dir. lav.*, 2012, 637, con nota di MALIZIA; *Riv. it. dir. lav.*, 2012, II, 252, con nota di DI PAOLA, ZAPPALÀ; *Questione giustizia*, 2011, 6, 261, con nota di SANLORENZO; *Diritti lavori mercati*, 2011, 535 (m), con nota di SARACINI; *Giur. cost.*, 2012, 553, con nota di ROMEI; *Lavoro e prev. oggi*, 2012, 179, con nota di ALTEA; *Orient. giur. lav.*, 2012, I, 205, con nota di GIASANTI);
- dd3) Corte cost., 5 dicembre 2008, n. 401 (in *Informazione prev.*, 2008, 995);;
- dd4) Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29 (in *Foro it.*, 2002, I, 933, con nota di PALMIERI; *Corriere giur.*, 2002, 609, con nota di CARBONE; *Contratti*, 2002, 545, con nota di SCOZZAFAVA; *Giust. pen.*, 2002, I, 137, con nota di ANCORA; *Giur. it.*, 2002, 1125, con nota di GENTILI; *Mondo bancario*, 2002, 61 (m), con nota di CALDERALE; *Giur. cost.*, 2002, 194, con nota di OPPO, PASSAGLIA, FIADINO; *Giur. cost.*, 2002, 194, con nota di DEFINA, DE BERNARDIN; *Guida al dir.*, 2002, 9, 55, con nota di FORLENZA; *Dir. e giustizia*, 2002, 10, 20, con nota di GENTILI; *Dir. e pratica società*, 2002, 6, 56, con nota di CRISTIANO, BELLUSCIO);
- dd5) Corte cost., 13 ottobre 2000, n. 419 (in *Lavoro giur.*, 2001, 33, con nota di CASADIO; *Giur. cost.*, 2000, 3117, con nota di CELOTTO; *Riv. critica dir. lav.*, 2001, 63, con nota di SQUILLACE);
- ee) sull'eccesso di potere legislativo finalizzato a determinare l'esito di un giudizio, si vedano (tutte citate nella sentenza in rassegna):
- ee1) quanto alla giurisprudenza costituzionale:
- Corte cost., 30 gennaio 2018, n. 12 (in *Giur. cost.*, 2018, 160, con nota di PUGIOTTO);
 - Corte cost., 4 luglio 2014, n. 191 (in *Foro it.*, 2014, I, 2668)
 - Corte cost., 12 luglio 2013, n. 186 (in *Giornale dir. amm.*, 2013, 1182 (m), con nota di GNES);
 - Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85 (in *Giur. cost.*, 2013, 1424, con nota di ONIDA, PULITANÒ, BIN, SERENO);
 - Corte cost., 2 aprile 2009, n. 94 (in *Giust. civ.*, 2010, I, 277, con nota di GRANATA);
- ee2) quanto alla giurisprudenza sovranazionale

- Corte eur. dir.uomo, sez. I, 30 gennaio 2020, Cicero e altri c. Italia;
 - Corte eur. dir.uomo, sez. II, 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia;
 - Corte eur. dir.uomo, grande camera, 28 ottobre 1999, Zielinski et Pradal c. France;
- ff) sui motivi imperativi di interesse generale che giustificano l’emanazione di norme retroattive potenzialmente incidenti su processi in corso, cfr. le seguenti pronunce (tutte citate nella sentenza in rassegna):
- ff1) Corte eur. dir. uomo, sez. I, 30 gennaio 2020, cit.;
 - ff2) Corte cost., 4 giugno 2014, n. 156 (in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, II, 925, con nota di DE FELICE);
 - ff3) Corte cost., 5 aprile 2012, n. 78 (in *Foro it.*, 2012, I, 2585, con nota di PALMIERI A.; *Contratti*, 2012, 445, con nota di D'AMICO; *Guida al dir.*, 2012, 20, 30, con nota di SACCHETTINI; *Nuove leggi civ.*, 2012, 797 (m), con nota di DI GIROLAMO; *Banca, borsa ecc.*, 2012, II, 423, con nota di DOLMETTA, SALANITRO, SEMERARO, TAVORMINA; *Giur. it.*, 2012, 2283 (m), con nota di RIZZUTI; *Nuova giur. civ.*, 2012, I, 1039, con nota di AIELLO; *Giur. cost.*, 2012, 1017, con nota di RESCIGNO; *Rass. dir. civ.*, 2013, 194, con nota di BELLO; *Corriere giur.*, 2013, 19, con nota di PANDOLFINI; *Giur. comm.*, 2012, II, 1176, con nota di MANCINI; *Giurisdiz. amm.*, 2012, IV, 347 (m), con nota di PAGANO);
 - ff4) Corte cost., 26 gennaio 2012, n. 15 (in *Lavoro giur.*, 2012, 581, con nota di RIVERSO; *Riv. giur. lav.*, 2012, II, 357 (m), con nota di MENGHINI; *Riv. amm.*, 2012, 193 (m), con nota di CACCIAVILLANI; *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2012, 407, con nota di SIGILLÒ MASSARA; *Riv. it. dir. lav.*, 2012, II, 469, con nota di BARUTTI; *Giur. cost.*, 2012, 145, con nota di MASSA, COLASANTE);
 - ff5) Corte cost., 5 gennaio 2011, n. 1 (in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, II, 824, con nota di RATTI; *Giur. cost.*, 2011, 1, con nota di CARNEVALE; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 2243, con nota di FOÀ);
 - ff6) Corte cost., 26 novembre 2009, n. 311 (in *Riv. critica dir. lav.*, 2009, 901 (m), con nota di ZAMPIERI; *Corriere giur.*, 2010, 619, con nota di CONTI; *Giur. cost.*, 2009, 4657, con nota di MASSA; *Riv. it. dir. lav.*, 2010, II, 389, con nota di AVALLONE; *Giur. it.*, 2010, 2011 (m), con nota di DI SERI; *Giust. amm.*, 2009, 4, 130 (m), con nota di CELOTTO);
 - ff7) con particolare riferimento alla valutazione “sistemica e non frazionata” dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, con il bilanciamento di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e

sovranazionali, complessivamente considerati in rapporto di integrazione reciproca:

- Corte cost., 4 luglio 2013, n. 170 (in *Foro it.*, 2014, I, 1721, con nota di CARMELLINO; *Fallimento*, 2014, 151, con nota di SPADARO; *Riv. giur. trib.*, 2014, 16, con nota di MONTANARI; *Dir. e pratica trib.*, 2014, II, 121, con nota di MARINELLO; *Rass. trib.*, 2014, 585 (m), con nota di MAURO; *Dir. fallim.*, 2014, II, 553, con nota di BONACCORSI DI PATTI);
- Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, cit.;
- Corte cost., 28 novembre 2012, n. 264 (in *Foro it.*, 2013, I, 22, con nota di ROMBOLI, AMOROSO; *Giur. it.*, 2013, 769 (m), con nota di PUSTORINO; *Giur. cost.*, 2012, 4216, con nota di PINELLI, CAPONI, BILANCIA);

gg) sull'ampia nozione sovranazionale di diritto di proprietà:

gg1) Corte eur. dir.uomo, grande camera, 6 ottobre 2005, *Maurice c. France*;

gg2) Corte eur. dir.uomo, sez. II, 31 maggio 2011, *Maggio c. Italia* (in *Riv. critica dir. lav. privato e pubbl.*, 2011, 274, con nota di ZAMPIERI);

gg3) Corte eur. dir.uomo, sez.II, 7 giugno 2011, *Agrati c. Italia* (in *Foro it.*, 2013, IV, 9, con nota di PALMIERI A.);

hh) sul godimento dei beni tra interesse generale della comunità e diritti fondamentali dell'individuo:

hh1) Corte eur. dir.uomo, grande camera, 6 ottobre 2005, cit.;

hh2) con specifico riferimento alla declinazione della regola di proporzionalità:

- Corte cost., 21 dicembre 2020, n. 276 (oggetto della News US in data 16 gennaio 2021);
- Corte cost., 10 novembre 2020, n. 235;
- Corte cost., 27 luglio 2020, n. 167;

ii) sui presupposti del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE nel corso del giudizio di costituzionalità:

ii1) Corte cost., ordinanza 30 aprile 2020, n. 182 (in *Foro it.*, 2021, I, 781);

ii2) Corte cost., 10 maggio 2019, n. 117 (in *Foro it.*, 2019, I, 3421);

ii3) Corte cost., 21 marzo 2019, n. 63 (in *Giur. cost.*, 2019, 819, con nota di BRANCA, PAONESSA; *Guida al dir.*, 2019, 18, 34, con nota di MAZZINI; *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2019, 394 (m), con nota di TROIANIELLO; *Giur. comm.*, 2019, II, 1005, con nota di BINDI; *Banca, borsa ecc.*, 2020, II, 39, con nota di PROVENZANO, TIGANO);

jj) sui rapporti fra sindacato di costituzionalità, pregiudiziale costituzionale e pregiudiziale europea di interpretazione, si vedano:

- jj1) sul versante della giurisprudenza europea, Corte di giustizia UE, 20 dicembre 2017, C-322/16, Global Starnet (in *Foro it.*, 2018, IV, 434 con nota di FORTUNATO ed oggetto della News US, in data 11 gennaio 2018), la quale, in linea con la precedente giurisprudenza della stessa Corte di giustizia UE: I) da un lato ha richiamato la necessità di garantire il funzionamento del sistema di cooperazione tra essa e i giudici nazionali e il principio del primato del diritto dell'Unione, i quali esigono che il giudice nazionale sia libero di sottoporre alla Corte, in qualsiasi fase del procedimento che reputi appropriata, ed anche al termine di un procedimento incidentale di controllo di costituzionalità, qualsiasi questione pregiudiziale che esso consideri necessaria; II) dall'altro lato ha evidenziato come l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa e l'effetto utile dell'articolo 267 TFUE (che impone al giudice di ultima istanza l'obbligo, salvo talune eccezioni, di sollevare la questione pregiudiziale di validità o interpretativa) risulterebbe sminuito se, a motivo dell'esistenza di un procedimento di controllo di costituzionalità, al giudice nazionale fosse impedito di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte e di dare immediatamente al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione o alla giurisprudenza della Corte (cfr., nello stesso senso e sulla più ampia tematica del sistema di cooperazione tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, tra le diverse, Corte di giustizia UE, 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10, *Melki*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 139, con nota di MILLET; in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2010, 1484, con nota di DRIGO);
- jj2) sul versante della giurisprudenza nazionale, dove meno univoco appare l'orientamento, si veda Corte cost., 14 dicembre 2017, n. 269 (in *Foro it.*, 2018, I, 405, con nota di SCODITTI; in *Giust. pen.*, 2017, I, 321, con nota di DELLI PRISCOLI, in *Giur. cost.*, 2017, 2925, con note di SCACCIA, REPETTO, FEDELE, in *Riv. giur. trib.*, 2018, 105, con nota di FERRARA, in *Corriere trib.*, 2018, 684, con nota di MISCALI), in cui si distinguono le due distinte ipotesi delle disposizioni europee direttamente efficaci dalle fattispecie in cui si abbia a che fare con la violazione di un diritto alla persona in cui la lesione delle garanzie presidiate dalla Costituzione avvenga congiuntamente a quelle codificate dalla carta dei diritti dell'Unione: nel primo caso "spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando — se del caso — il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della

norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta (...) e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario"; nel secondo caso la Corte costituzionale "giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex art. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali";

- jj3) le affermazioni della Corte costituzionale, dapprima dequotate dalla giurisprudenza in quanto *"esprese in un obiter non vincolante per il giudice comune"* (Cass., sez. lav., 30 maggio 2018, n. 13678, in *Foro it.*, 2018, I, 1895), sono state reiterate con le successive sentenze 21 febbraio 2019 n. 20 (in *Foro it.*, 2020, I, 125, con nota di TRAPANI; *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2019, 393 (m), con nota di TROIANIELLO) e 21 marzo 2019, n. 63, cit. (in quest'ultimo caso, ad avviso di parte della dottrina, con una prospettiva parzialmente diversa rispetto alla stessa sentenza n. 269 del 2017, cit.);
- kk) sul test di ragionevolezza e proporzionalità, sul rapporto fra principio di uguaglianza e controllo di ragionevolezza, si rinvia alle ampie indicazioni di cui alla News US n. 94, del 27 agosto 2019 (in relazione a Corte cost. 26 luglio 2019, n. 208) cui *adde*, nella giurisprudenza costituzionale:
- kk1) Corte cost., 27 maggio 2020, n. 99 (in *Riv. polizia*, 2020, 503, con nota di ALIQUÒ);
- kk2) Corte cost., 6 marzo 2020, n. 56 (in *Guida al dir.*, 2020, 19, 96, con nota di URBANO; *Lavoro e prev. oggi*, 2020, 469, con nota di DE NARDO; *Giur. cost.*, 2020, 643, con nota di MIDIRI);
- kk3) Corte cost., 24 luglio 2019, n. 195 (in *Guida al dir.*, 2019, 40, 16, con nota di CISTERNA; *Giur. cost.*, 2019, 2246, con nota di DE MARIA, ZAMPETTI).