

La Corte costituzionale respinge i dubbi di legittimità di una norma regionale che richiede il rilascio di fideiussione per la realizzazione di impianti fotovoltaici già autorizzati

[Corte cost., sentenza 30 gennaio 2018, n. 14 – Pres. Lattanzi, Red. Morelli](#)

Energia – Impianti fotovoltaici - Regione Puglia – Obbligo presentazione fideiussione a garanzia di realizzazione impianto – Questioni infondate di costituzionale

Sono in parte inammissibili e in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 41, 3, 117, comma terzo, 117, comma secondo, lett. m) e 117, comma primo, Cost, dell'art. 4, comma 2, lett. c) della legge Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, nella parte in cui prescrive la presentazione di una fideiussione a prima richiesta a garanzia della realizzazione di impianto fotovoltaico, a pena di decadenza dell'autorizzazione unica, in aggiunta alla fideiussione a prima richiesta a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto (1).

(1) I. - Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale esamina le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.a.r. per la Puglia – Bari – sez. I, ordinanza 10 marzo 2016, n. 310 e aventi ad oggetto la previsione di cui all'art. 4, comma 2, lett. c) della legge regionale pugliese n. 31 del 2008, in materia di produzione di energie da fonti rinnovabili (secondo cui entro 180 giorni dalla presentazione della comunicazione di inizio lavori, il soggetto autorizzato deve presentare “fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto”), giungendo a dichiararle in parte inammissibili e in parte infondate.

I fatti di causa che hanno condotto all'ordinanza del T.a.r. Bari possono essere così sintetizzati:

- la società ricorrente ha ottenuto dalla Regione Puglia il rilascio di una autorizzazione unica per la costruzione di un impianto per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile - fotovoltaica - di potenza nominale pari a 8,820 MW;

- l'impianto assentito non è stato però realizzato, non risultando lo stesso più conveniente a causa del sopravvenuto mutamento normativo, determinato dall'entrata in vigore del d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28 e successivo decreto ministeriale 5 maggio 2011, con cui è stato ridefinito il sistema delle incentivazioni per gli impianti di produzione di energia rinnovabile;

- la ricorrente ha evidenziato che solo a causa del colposo ritardo della Regione Puglia nella conclusione del procedimento è venuta meno la possibilità di usufruire degli incentivi statali ed ha conseguentemente chiesto al T.a.r. adito di accertare l'inadempimento regionale

rispetto all'obbligo di conclusione del procedimento nei termini di legge ed il conseguente diritto al risarcimento del danno da ritardo;

- la stessa società ha altresì chiesto l'accertamento della insussistenza del diritto della Regione all'escussione della polizza fideiussoria rilasciata ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. c), della legge regionale pugliese n. 31/2008 per l'ipotesi, poi verificatasi, di mancata realizzazione dell'impianto, evidenziando il contrasto della richiamata normativa regionale con il quadro costituzionale - in particolare con gli articoli 3, 41 e 117, comma 3, Costituzione - nella parte in cui sembrerebbe collegare al mero fatto storico della mancata realizzazione di un impianto assentito, l'escussione di una polizza fideiussoria specificamente richiesta all'atto del rilascio dell'autorizzazione unica, in aggiunta a quella prevista dalle linee guida nazionali a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio;

- il T.a.r., respinta con sentenza parziale la domanda risarcitoria, ha sollevato, con l'ordinanza in esame, questione incidentale di legittimità costituzionale della norma regionale suddetta, nella parte in cui questa prescrive il rilascio di una fideiussione a prima richiesta, "a garanzia della realizzazione dell'impianto", a pena di decadenza dall'autorizzazione unica, in aggiunta alla fideiussione a prima richiesta "a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto", prevista dalla successiva lettera d), dello stesso comma 2 dell'art. 4 della legge regionale Puglia n. 31 del 2008, in quanto essa violerebbe:

a) l'art. 41 Cost., sul presupposto che l'imposizione al soggetto autorizzato anche dell'obbligo di depositare un'ulteriore polizza fideiussoria, escutibile a prima richiesta nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'impianto, trasformerebbe la facoltà di realizzazione dell'impianto, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio obbligo di realizzazione, anche quando circostanze sopravvenute rendano non conveniente l'esecuzione dell'opera;

b) l'art. 3 Cost., poiché ne deriverebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il titolare dell'autorizzazione unica e la posizione dei soggetti autorizzati all'esito di analoghi procedimenti, in ordine ai quali sarebbe stabilita una facoltà, e non un dovere, di esercitare l'attività autorizzata, com'è nel caso della disciplina del permesso di costruire di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;

c) l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la previsione censurata avrebbe aggravato il regime autorizzatorio, in violazione della disciplina nazionale di principio attinente alla produzione di energia, quale materia di legislazione concorrente, che non contemplerebbe alcuna possibilità di introdurre aggravii procedurali in grado di trasformare la posizione giuridica del richiedente da "facoltà" piena di costruire in "obbligo" di realizzazione dell'impianto assentito;

d) l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., sul presupposto che la disciplina del procedimento di autorizzazione unica, nella parte in cui scandisce le facoltà e i poteri

riconosciuti al soggetto autorizzato, sia annoverabile nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sicché la norma denunciata, introducendo un obbligo di realizzazione dell'impianto a seguito del rilascio dell'autorizzazione unica, avrebbe violato il relativo criterio di attribuzione della materia alla legislazione esclusiva dello Stato;

e) l'art. 117, primo comma, Cost., sull'assunto che l'introduzione dell'obbligo di prestare una polizza fideiussoria a carico del soggetto autorizzato per l'ipotesi di mancata realizzazione dell'impianto, costituisca un irragionevole limite allo sviluppo degli impianti da fonti rinnovabili e un aggravamento del procedimento autorizzativo, in contrasto con la normativa internazionale ed in particolare con il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997 e ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120.

II. - La Corte costituzionale, con la sentenza n. 14 del 2018, ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale riferita alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e ha ritenuto infondate tutte le altre.

La sentenza è motivata nei termini seguenti:

f) la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nell'ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto riconducibile alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., i cui principi fondamentali – ai quali le Regioni devono attenersi – sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003 ed in specie nel suo art. 12, oltre che nelle “Linee guida” di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), che costituiscono «necessaria integrazione» delle previsioni contenute nel predetto art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, essendo state adottate, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, in sede di Conferenza unificata e, quindi, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni;

g) le disposizioni statali, evocate come normativa interposta ai fini della adombrata violazione del parametro costituzionale, prevedono, per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, l'impegno del richiedente al rilascio di un'unica fideiussione, bancaria o assicurativa, a garanzia della rimessione in pristino dello stato dei luoghi (art. 12, comma 4, d.lgs. n. 387 del 2003, art. 13.1, lettera j, dell'Allegato alle menzionate Linee guida, art. 1-*quinquies* del decreto legge 8 luglio 2010, n. 105);

h) i richiamati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», contrariamente a quanto prospettato dal rimettente, non risultano violati dalla disposizione regionale denunciata, poiché la rimessione in pristino del territorio, a tal fine e in tal modo garantita, con generica correlazione alla

«dismissione dell'impianto», è evidentemente riferibile sia all'ipotesi della dismissione che consegua alla conclusione del suo ciclo produttivo, sia a quella della dismissione di un impianto la cui costruzione sia stata iniziata ma poi non completata ovvero realizzata in difformità dall'autorizzazione rilasciata: nell'uno e nell'altro caso dovendo identicamente assicurarsi il ripristino dello stato dei luoghi;

i) la duplicità di fideiussioni previste dalla legge regionale denunciata (*sub* lettere c) e d) del comma 2 del suo art. 4) non è, come si sospetta, più gravosa della disciplina statale di principio del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili ma, più semplicemente, essa riflette l'opzione del legislatore regionale per una sub articolazione del meccanismo di garanzia in relazione alle due ipotesi di dismissione che possono in concreto verificarsi, in corrispondenza delle quali sono, appunto, previste due autonome, complementari e non sovrapponibili, fideiussioni: l'una riferita all'ipotesi di «fine esercizio dell'impianto», della conclusione, cioè, del ciclo produttivo di un impianto regolarmente realizzato, l'altra riferita alla diversa ipotesi di anticipata «dismissione» di intrapresi lavori di costruzione di un impianto poi non realizzato;

j) diversamente da quanto presupposto dal rimettente, infatti, nel secondo caso, la fideiussione non consegue, invero, al fatto in sé, e per sé, della mancata realizzazione dell'impianto (realizzazione che erroneamente, quindi, si assume in «obbligo» dell'operatore una volta ottenuto il titolo autorizzatorio), poiché il deposito di tale fideiussione – come testualmente emerge dall'incipit del comma 2 del denunciato art. 4 – è, invece, dovuto solo «entro centottanta giorni dalla comunicazione di inizio lavori» e quindi riferita a soggetto autorizzato, che ha liberamente deciso di procedere alla costruzione dell'impianto assentito ed ha intrapreso i correlativi lavori e che solo dopo la «comunicazione di inizio lavori», effettuata alla Regione, ed entro i successivi centottanta giorni da tale comunicazione, è tenuto a depositare la fideiussione in questione «a garanzia della realizzazione dell'impianto»;

k) l'impugnata disposizione regionale appare quindi in linea con i principi regolatori della materia fissati, per il settore che qui rileva, dalla normativa statale di riferimento e con i sottesi obiettivi di utilità sociale, così che non sussiste la violazione dei parametri di cui agli evocati commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.;

l) sono del pari infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate per contrasto con gli artt. 41 e 3 Cost., prospettate sulla premessa che la fideiussione «a garanzia della realizzazione dell'impianto» trasformi la "facoltà", che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio "obbligo" di realizzazione dello stesso (con l'effetto di vulnerare la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore e di determinare la denunciata disparità di trattamento del titolare dell'autorizzazione unica alla costruzione di impianti produttivi di energia di fonti rinnovabili, rispetto al soggetto

autorizzato all'esito di analogo procedimento), premessa che si è però già dimostrato essere erronea, perché basata su una incompleta lettura della disposizione denunciata;

m) la denuncia di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla normativa internazionale e in particolare al Protocollo di Kyoto è invece inammissibile, poiché si tratta di censura generica, non avendo il rimettente indicato i parametri interposti, ma semplicemente rinviato ad un intero Protocollo ad una Convenzione internazionale.

III. - Per completezza si segnala quanto segue:

n) sulla competenza legislativa in relazione agli impianti di energia da fonti rinnovabili e sulla sua riconduzione alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. si vedano: Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 307 in *Giur. costit.*, 2013, 4895 con nota di MOSCARINI e Corte cost., 6 dicembre 2012, n. 275 in *Giur. costit.*, 2012, 4360 con nota di TAMBURRINI;

o) sulla individuazione dei principi fondamentali in materia di energie rinnovabili, cui le Regioni devono attenersi, la giurisprudenza costituzionale richiama:

o1) il d.lgs. n. 387 del 2003 e in specie il suo art. 12: Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 224 in *Riv. giur. Ambiente*, 2013, 223 (m) con nota di LANDI; Corte cost., 15 giugno 2011, n. 192 in *Dir e giur. agr. e ambiente*, 2011, 466 con nota di BASSO; Corte cost., 1 aprile 2010, n. 124 in *Giur. costit.*, 2010, 1461 con nota di RANGONE e in *Giur. it.*, 2011, 33 (m) con nota di FAGA; Corte cost., 6 novembre 2009, n. 282 in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2009, fasc. 3, 1, con nota di SANTORO e in *Riv. giur. Ambiente*, 2010, 333 (m), con nota di SANTORO;

o2) le "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, che costituiscono "necessaria integrazione" delle previsioni dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003: Corte cost. 6 dicembre 2012, n. 275 in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2013, 169, con nota di SAVINI e in *Giur. costit.*, 2012, 4360, con nota di TAMBURRINI; Corte cost. 15 giugno 2011, n. 192 *cit.*; Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 307, *cit.*;

p) sulla legislazione della Regione Puglia in materia di produzione di energia:

p1) Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119 in *Foro it.*, 2010, I, 2619, secondo cui: *È incostituzionale l'art. 2, 1º, 2º e 3º comma, l. reg. Puglia 21 ottobre 2008 n. 31, nella parte in cui vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in determinate parti del territorio regionale, precisamente nelle zone agricole considerate di particolare pregio (anche individuate dai comuni con delibera consiliare), nei siti della rete Natura 2000 (siti di importanza comunitaria e zone di protezione speciale), nelle aree protette nazionali e in quelle regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale; È incostituzionale l'art. 3, 1º e 2º comma, l.reg. Puglia 21 ottobre 2008 n. 31, nella parte in cui attribuisce rilevanza alla collocazione e alle caratteristiche degli impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile, estendendo l'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (dia);*

p2) Corte cost., 26 novembre 2010, n. 344 in *Foro it.*, 2011, I, 1028, secondo cui: È incostituzionale l'art. 3, 16° comma, l.reg. Puglia 31 dicembre 2007 n. 40, nella parte in cui, richiamando in via recettizia gli art. 10 e 14, 2° e 7° comma, del regolamento regionale 4 ottobre 2006 n. 16, prevede i criteri in base ai quali la regione individua le aree non idonee all'installazione di impianti eolici per la produzione di energia elettrica e sottopone i progetti per la realizzazione dei medesimi impianti all'osservanza di condizioni e adempimenti non contemplati dalla legge statale;

p3) Corte cost., 22 dicembre 2010, n. 366 in *Foro it.*, 2011, I, 1028, secondo cui: È incostituzionale l'art. 27, 1° comma, lett. b), l.reg. Puglia 19 febbraio 2008 n. 1, nella parte in cui prevede che la realizzazione di impianti eolici per la produzione di energia elettrica aventi una ridotta capacità di generazione sia soggetta ad una disciplina semplificata (la «denuncia di inizio attività»), diversa da quella generale (l'«autorizzazione unica») stabilita dal legislatore statale;

q) sul procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili: Corte cost. 27 marzo 2009, n. 88 in *Foro it.*, 2010, I, 750, con nota di richiami, commentata da MAESTRONI, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 702, e da RUGGIU, in *Regioni*; in ordine all'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti eolici: Corte cost., 29 maggio 2009, n. 166 in *Foro it.*, 2009, I, 2296, con nota di richiami;

r) sul tema delle fonti rinnovabili si vedano:

r1) [Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 21 aprile 2017, n. 1874](#) (oggetto della [News US in data 26 aprile 2017](#)), sui requisiti per accedere agli incentivi in materia di energia prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili;

r2) [Cass. civ., sezioni unite, ordinanza 24 luglio 2017, n. 18165](#) (oggetto della [News US in data 25 settembre 2017](#)), che conferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in caso di controversia avente ad oggetto la contestazione della approvazione, collocazione e conseguente realizzazione di un parco eolico e le connesse istanze risarcitorie;

r3) [Cass. civ., sezioni unite, ordinanza 13 dicembre 2017, n. 29922](#) (oggetto della [News US in data 5 gennaio 2018](#)), che conferma la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie aventi ad oggetto le tariffe incentivanti per la produzione di energia da fonti alternative;

r4) [Corte di giustizia dell'Unione Europea, sezione IX, 18 gennaio 2017, C- 189/15, Fondazione Santa Lucia](#) (oggetto della [News US in data 23 gennaio 2017](#)) in *Foro it.*, 2017, IV, 58, che qualifica come «sgravi fiscali» gli incentivi riconosciuti, dal diritto nazionale, alle imprese a forte consumo di energia;

r5) [Corte cost., 24 gennaio 2017 n. 16](#) (oggetto della [News US in data 30 gennaio 2017](#)), che respinge le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.a.r. per il Lazio in ordine alla rimodulazione restrittiva delle tariffe incentivanti per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili;

r6) [Corte cost., 10 marzo 2017, n. 51](#) (oggetto della [News US in data 17 marzo 2017](#)), che accoglie le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato in ordine alle nuove sanzioni interdittive introdotte in tema di tariffe incentivanti per i produttori di energia da fonti rinnovabili;

s) sul tema della inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di motivazione:

s1) Corte cost., 25 giugno 2015, n. 120, in *Diritto & Giustizia* 2015, 2 luglio, secondo cui *“qualora la motivazione fornita dal giudice a quo sia insufficiente, in base al principio dell'autosufficienza dell'ordinanza di rimessione in relazione alle condizioni di ammissibilità della q.l.c., non è possibile un riferimento, in funzione integratrice, agli argomenti proposti sul punto dalle parti”*;

s2) in punto di inammissibilità della motivazione della non manifesta infondatezza *per relationem*, Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49, in *Foro it.* 2016, 5, I, 1623 con nota di ROMBOLI, che ha dichiarato *“inammissibile, per erronea individuazione della disposizione da impugnare, nonché del presupposto interpretativo e dell'efficacia del principio di diritto espresso dalla Corte EDU e per insufficiente motivazione della rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, nella parte in cui vieta di applicare la confisca urbanistica nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi, in riferimento agli art. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, comma 1, cost.”*.