CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **14/2018** (ECLI:IT:COST:2018:14)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **MORELLI**
Udienza Pubblica del **09/01/2018**; Decisione del **09/01/2018**
Deposito del **30/01/2018**; Pubblicazione in G. U. **07/02/2018**
Norme impugnate: Art. 4, c. 2°, lett. c), della legge della Regione Puglia 21/10/2008, n. 31.
Massime: **39756 39757 39758 39759 39760**
Atti decisi: **ord. 93/2016**

SENTENZA N. 14

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nel procedimento vertente tra la Solon spa e

la Regione Puglia e altri, con ordinanza del 10 marzo 2016, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione della Solon spa e della Regione Puglia;

udito nella udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Solon spa e Tiziana Teresa Colelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.− Nel corso di un giudizio amministrativo – promosso da una società, la quale, dopo aver chiesto e ottenuto l'autorizzazione unica per la costruzione di un impianto fotovoltaico, non lo aveva realizzato, ritenendolo non più conveniente a causa della sopravvenuta e meno favorevole ridefinizione normativa delle incentivazioni statali per detti impianti, e quindi chiedeva «accertarsi l'inadempimento della Regione Puglia rispetto all'obbligo di conclusione del procedimento nei termini di legge ed il conseguente [suo] diritto al ristoro del danno da ritardo subito»; nonché «l'insussistenza del diritto della Regione all'escussione della polizza fideiussoria», rilasciata per conto di essa ricorrente da Fondiaria SAI spa, ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale) – l'adito Tribunale amministrativo regionale per la Regione Puglia, respinta con sentenza parziale la domanda risarcitoria, ha sollevato, con la separata ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale della norma regionale suddetta, nella parte in cui questa, appunto, 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 reg. Puglia n. 31 del 2008.

1.1.– Ritiene, in premessa, detto Tribunale che, «sotto il profilo processuale, in subiecta materia si radic[hi] la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo rilevando l'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a., che a questo devolve "le controversie […] attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia […]", nonché l'art. 133, comma 1, lett. a), punto 2, c.p.a. in materia di accordi integrativi del contenuto discrezionale di provvedimenti, nell'ambito dei quali certamente possono farsi rientrare l'Atto di impegno e la Convenzione in atti con cui la società istante si è obbligata a depositare la fideiussione a favore della Regione, in conformità all'art. 4, comma 2, lett. c), L.R. n. 31/2008».

1.2.– In punto di non manifesta infondatezza argomenta poi lo stesso rimettente che la previsione della garanzia integrativa di cui alla disposizione denunciata (che viene in rilievo nel giudizio a quo) si ponga, all'un tempo, in contrasto: con l'art. 41 della Costituzione, poiché trasformerebbe la facoltà di realizzazione dell'impianto, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio obbligo di realizzazione dello stesso, anche quando circostanze sopravvenute rendano non conveniente l'esecuzione dell'opera, comprimendo così la scelta discrezionale rimessa all'imprenditore di non dare corso all'intervento assentito; con l'art. 3 Cost., dando luogo ad «un evidente trattamento differenziato tra il titolare dell'autorizzazione unica rispetto alla posizione del soggetto autorizzato all'esito di analogo procedimento» e rispetto, in particolare, al titolare di «permesso di costruire», atteso che «giammai detto titolo abilitativo prevede forme di coazione

alla realizzazione dell'attività assentita»; con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei «principi fondamentali della materia nell'ambito di materie di legislazione concorrente, qual è la materia della produzione dell'energia», ricavabili dal 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), che «non prevede[rebbero] alcuna possibilità di introdurre aggravi procedimentali in grado di trasformare la posizione giuridica del richiedente da "facoltà" piena di costruire ad "obbligo" di realizzare l'impianto assentito, imponendo il solo ripristino dello stato dei luoghi in caso di dismissione dell'impianto, a salvaguardia delle esigenze ambientali»; con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., per violazione della competenza esclusiva statale nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali»; e con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto l'irragionevole limite allo sviluppo degli impianti da fonti rinnovabili, introdotto dalla disposizione regionale censurata, si porrebbe «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».

2.– Nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituita la parte privata, svolgendo ampie argomentazioni a sostegno della prospettazione del Tribunale rimettente.

Per detta parte, l'incameramento della cauzione per l'ipotesi di mancata esecuzione dell'opera costituirebbe, altresì, «con ogni evidenza una misura di compensazione», risolventesi in un vantaggio economico per la Regione e per gli enti locali, in contrasto con il principio per cui la costruzione di impianti per l'energia eolica è attività libera, e sarebbe privo di «alcuna giustificazione alla luce della tutela di concorrenti interessi costituzionalmente protetti».

3.– Si è costituita anche la Regione Puglia che ha concluso per una dichiarazione di inammissibilità delle questioni sollevate, per genericità e difetto di chiarezza e completezza delle censure rivolte alla disposizione denunciata, in particolare con riferimento alla asserita violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.

Nel merito, la difesa regionale ha sostenuto la non fondatezza, sotto ogni profilo, della questione stessa.

Con l'imporre al soggetto autorizzato l'obbligo di depositare una ulteriore polizza fideiussoria, escutibile in caso di mancata realizzazione dell'impianto, la norma impugnata non violerebbe l'art. 41 Cost., essendo, appunto, volta ad incentivare la realizzazione degli impianti autorizzati ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di incrementare la produzione di energia da fonti alternative, perseguito dallo Stato in attuazione di specifici obblighi internazionali e comunitari, e rappresentando, quindi, una forma di controllo finalizzato a perseguire l'utilità sociale, pure garantita sul piano costituzionale. Neppure essa contrasterebbe con l'art. 3 Cost., stante la peculiarità degli impianti eolici, rispetto ad ogni altra tipologia di manufatto realizzabile con il permesso di costruire, in ragione della pubblica utilità di detti impianti accentuata dal favor riconosciuto dal legislatore nazionale alle fonti di energia rinnovabili.

Né potrebbero ritenersi violati i precetti di cui all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., poiché la disposizione impugnata «non limita l'iniziativa economica nel settore energetico, né la parità di accesso da parte dei diversi operatori privati», e perché essa – oltre ad essere in linea con quanto prescritto dalla lettera j), dell'art. 13.1 dell'Allegato di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) − sarebbe, anche «conforme» all'art. 1-quinquies del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, prevedente l'adozione di «opportune misure affinché l'istanza per l'autorizzazione di cui all'articolo 12,

comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sia accompagnata da congrue garanzie finanziarie poste a carico del soggetto che richiede il rilascio dell'autorizzazione e di eventuali successivi subentranti», al fine di contrastare «le attività speculative […] da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti».

Quanto alle precedenti sentenze di questa Corte, n. 119 del 2010 e n. 307 del 2013, la Regione ha ritenuto, per quanto ora rileva, non pertinente la prima – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della stessa legge n. 31 del 2008, poiché relativa al diverso profilo della allocazione degli impianti – e pertinente invece, la seconda, nella parte in cui ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 18, della successiva legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), là dove prevede che il richiedente l'autorizzazione unica sia tenuto a presentare anche un «piano economico e finanziario»: piano che la Corte ha reputato "aggiuntivo" rispetto alla cauzione a garanzia (per il ripristino dello stato dei luoghi) prevista dalle Linee guida statali e quindi non in contrasto con detta normativa interposta.

4.– La società ricorrente nel giudizio a quo, ha, nell'imminenza dell'udienza di discussione, depositato memoria integrativa, per contestare partitamente le eccezioni di inammissibilità e le deduzioni di non fondatezza delle sollevate questioni, formulate dalla difesa regionale.

In particolare, quanto alla violazione dell'art. 41 Cost., detta società ha replicato che la previsione dell'incameramento di un'ingente fideiussione da parte della Regione nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'opera, pari a dieci volte quella prevista per la rimessione in pristino dello stato dei luoghi, anche qualora le iniziali valutazioni circa la convenienza dell'investimento siano venute meno, comprimerebbe la libertà imprenditoriale del soggetto autorizzato, la cui decisione circa l'opportunità di eseguire o meno l'opera assentita risulterebbe condizionata dalla previsione in esame.

E, quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., ha sostenuto che l'aggravamento del procedimento autorizzatorio per la ricostruzione degli impianti in questione, rispetto a quello per il rilascio del permesso di costruire, non potrebbe ritenersi giustificato dal fatto che i progetti assentiti con autorizzazione unica costituiscano opere di pubblica utilità ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e del d.m. 10 settembre 2010. E ciò perché la disciplina inerente al permesso di costruire non imporrebbe misure coercitive dell'attività autorizzata neppure nel caso in cui l'opera da eseguire sia considerata di pubblica utilità.

Ha escluso infine, che le due garanzie di che trattasi possano ritenersi «tra loro diverse e complementari», atteso anche che la fideiussione di cui alla lettera c), è di importo dieci volte superiore a quella di cui alla lettera d).

5.– Anche la Regione Puglia ha, infine, depositato memoria integrativa, nella quale – oltre a ribadire ed ulteriormente argomentare le precedenti proprie conclusioni – sottolinea come la disposizione censurata risponda alla finalità di «contenere il fenomeno della proposizione di progetti sostanzialmente "virtuali"», legato al mercato parallelo dei cosiddetti «sviluppatori», di società, cioè, aventi come scopo quello di «farsi autorizzare per poi cercare un acquirente del titolo acquisito, anziché procedere con la effettiva realizzazione del progetto stesso».

Pone, altresì, in evidenza come la polizza fideiussoria in questione costituisca «adempimento richiesto nella fase post-autorizzatoria», dovendo essere rilasciata entro 180 giorni dalla comunicazione di inizio lavori: termine entro il quale «la costruzione dell'impianto potrebbe, come è accaduto, essere in avanzata fase di realizzazione o addirittura essere già terminata».

Aggiunge che, comunque, il termine per la comunicazione di inizio dei lavori, inizialmente fissato in 6 mesi dal rilascio dell'autorizzazione, «è reso prorogabile anche di 24 mesi» e, da

ultimo, può essere prorogato per una sola volta per altri due anni, qualora l'impianto non abbia conseguito gli incentivi, ex art. 1, comma 1, della successiva legge della Regione Puglia 7 agosto 2017, n. 34, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili)».

Sottolinea ancora come il costo della polizza fideiussoria in discussione, variabile con la taglia dell'impianto autorizzato «ma comunque nell'ordine delle migliaia di euro», sia comunque «irrisorio» rispetto al costo dell'investimento richiesto dalla costruzione ed esercizio dell'impianto e sia quindi irrilevante per imprese che intendano realmente costruirlo. Per cui la disposizione censurata potrebbe assumere rilievo economico unicamente «nel caso di soggetti interessati solo alla vendita del titolo autorizzativo, nel momento in cui, per prolungare quanto più possibile l'efficacia del titolo stesso, dichiarano l'inizio dei lavori, depositano la polizza e corrono poi il rischio, nel solo caso di mancata realizzazione, della rivalsa da parte dell'istituto emittente qualora il beneficiario richieda l'escussione della garanzia».

Quanto al differente importo delle fideiussioni sub lettere c), e d), della disposizione in esame, la Regione precisa che tale differenza è stata eliminata con delibera di Giunta regionale 30 dicembre 2010, n. 3029, che ha equiparato l'importo della fideiussione di cui alla lettera d), a quello di cui alla lettera c), ossia ad euro 50,00 per ogni kW.

La Regione Puglia prospetta, infine, una possibile diversa lettura della disposizione censurata, potendo la prestazione della fideiussione (sub lettera c) riferirsi all'ipotesi di «mancata ultimazione» dell'impianto, atteso che i costi del ripristino dello stato dei luoghi, in questo caso, non sarebbero coperti dalla fideiussione di cui alla lettera d), riferita alla diversa ipotesi dell'impianto esercitato e dismesso.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza in epigrafe, emessa nel giudizio di cui si è in narrativa detto, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia – premessa, con motivazione non implausibile, la sussistenza della propria giurisdizione in materia – solleva questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), «per contrasto con gli artt. 3, 41, 117, commi 1 e 2, lett. m), e 3» della Costituzione.

2.– La disposizione così denunciata – nel testo come, nel suo primo alinea, modificato dall'art. 5, comma 19, della legge della stessa Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) – stabilisce che «e[ntro] centottanta giorni dalla presentazione della comunicazione di inizio lavori» [«dall'avvenuto rilascio dell'autorizzazione», nel testo precedente], «il soggetto autorizzato [alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili] deve depositare presso la Regione Puglia – Assessorato allo sviluppo economico e innovazione tecnologica: […] c) fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto, di importo non inferiore a euro 50,00, per ogni KW di potenza elettrica rilasciata».

Nella successiva lettera d), del comma 2 dell'art. 4, la predetta legge regionale prevede il deposito anche di altra fideiussione a prima richiesta, a garanzia, in questo caso, del «ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto, di importo non inferiore a euro 5,00 per ogni kW di potenza elettrica rilasciata».

Il comma 4 dello stesso art. 4 della legge in esame stabilisce poi che «[i]l mancato deposito, nel termine perentorio indicato al comma 2, della documentazione di cui al comma 2,

lettere […] c) e d), determina la decadenza di diritto dall'autorizzazione […] e il diritto della Regione di escutere la fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto».

3.– Muovendo dalla premessa che la lettera e la ratio della disposizione sub lettera c), del comma 2 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, non ne consentano una interpretazione costituzionalmente orientata – che «limiti il suo ambito oggettivo di applicazione alla sola ipotesi della non corretta realizzazione dell'impianto» − per cui la fideiussione, ivi prevista, non sarebbe altrimenti riferibile che alla ipotesi, diversa da quella sub lettera d), della «mancata realizzazione» dell'impianto, proprio in ciò il rimettente ravvisa i plurimi denunciati profili di sospetta illegittimità costituzionale della disposizione stessa.

4.– Secondo il giudice a quo – nel prevedere, sub lettera c), il rilascio di una fideiussione «a garanzia della realizzazione dell'impianto» assentito, in aggiunta alla fideiussione «a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto», di cui alla lettera d) – l'art. 4, comma 2, della legge regionale impugnata, violerebbe infatti:

l'art. 41 della Costituzione, 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, comprimendo così la scelta discrezionale rimessa all'imprenditore di non dare corso all'intervento assentito, senza che tale compressione sia riconducibile ad un fine congruo di utilità sociale;

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, conservando l'amministrazione il solo potere di vigilanza sull'attività, mentre non sarebbe prevista anche la possibilità di imporre misure aventi il chiaro risultato di rendere coercibile un'attività libera, come, in particolare, si desumerebbe dalla disciplina del permesso di costruire, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), quale titolo abilitativo non prevedente forme di coazione volte alla realizzazione dell'attività assentita, neanche ove l'opera correlativa sia di pubblica utilità;

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 aggravi procedimentali in grado di trasformare la posizione giuridica del richiedente da "facoltà" piena di costruire in "obbligo" di realizzazione dell'impianto assentito, come, in particolare, si ricaverebbe dal 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), che disciplina i principi fondamentali in tema di promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità;

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, obbligo ricavabile dalla previsione della censurata fideiussione a garanzia dell'esecuzione dell'opera, avrebbe violato il relativo criterio di

attribuzione della materia alla legislazione esclusiva dello Stato;

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.

5.– L'ulteriore questione prospettata dalla difesa della parte privata – sul presupposto che l'incameramento della cauzione in caso di mancata realizzazione dell'impianto (ex comma 4 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 31 del 2008) integri una «misura di compensazione in favore della Regione», vietata dall'art. 6 del d.lgs. n. 387 del 2003 – non è suscettibile di esame e resta, quindi, estranea al thema decidendum.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice a quo, sia che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (da ultimo sentenze n. 250 e n. 29 del 2017).

6.– L'eccezione di inammissibilità, formulata dalla Regione Puglia, è fondata quanto alla denuncia di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla normativa internazionale e in particolare al Protocollo di Kyoto.

Si tratta, infatti, di censura generica, non avendo il rimettente indicato i parametri interposti, ma semplicemente rinviato ad un intero Protocollo ad una Convenzione internazionale (sentenza n. 156 del 2016).

Non è viceversa fondata, tale eccezione, con riguardo agli ulteriori parametri costituzionali, che il Tribunale a quo ha evocato con le sopra riferite motivazioni, adeguatamente specifiche.

7.– Con riguardo al ventaglio delle residue censure, in quanto logicamente preliminari, vanno con precedenza esaminate quelle relative alla ipotizzata violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., con le quali si revoca in dubbio la competenza della Regione ad adottare la disposizione di che trattasi.

7.1.– Secondo l'indirizzo di questa Corte, 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. (sentenze n. 307 del 2013 e n. 275 del 2012), i cui principi fondamentali – ai quali le Regioni devono attenersi e cui, nella specie, va fatto, dunque, riferimento – sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003 ed in specie nell'art. 12 (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009). E si rinvengono, altresì, 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), la cui vincolatività nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse costituiscono «necessaria integrazione» delle previsioni contenute nel predetto art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenza n. 275 del 2012), 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 (sentenza n. 308 del 2011). Per cui la

«ponderazione concertata», imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali (sentenza n. 192 del 2011), assegna alle predette Linee guida lo stesso carattere di «principi fondamentali» della materia (sentenza n. 307 del 2013).

7.1.1.– Per quanto più direttamente qui rileva, il citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, sub comma 4, dispone che il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili costituisce titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere «l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto».

A sua volta, l'art. 13.1, lettera j), dell'Allegato alle su menzionate Linee guida, precisa che l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica deve essere corredata dall'«impegno alla corresponsione all'atto di avvio dei lavori di una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino, da versare a favore dell'amministrazione procedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa secondo l'importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o recupero ambientale […]».

L'art. 1-quinquies del successivo decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, infine, prevede che «[a]l fine di contrastare le attività speculative legate allo sviluppo e all'autorizzazione di progetti di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, che comportano l'avvio di procedimenti autorizzativi da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti, il Ministro dello sviluppo economico stabilisce […] opportune misure affinché l'istanza per l'autorizzazione di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sia accompagnata da congrue garanzie finanziarie poste a carico del soggetto che richiede il rilascio dell'autorizzazione e di eventuali successivi subentranti».

7.2.– 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.

7.2.1.– È ben vero che 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 eolici, l'impegno del richiedente al rilascio di un'unica fideiussione, bancaria o assicurativa, a garanzia della rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

Ma 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.

Rispetto alla fideiussione che – a garanzia dell'obbligo dell'operatore alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi (di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003) – l'art. 13.1, lettera j), dell'Allegato alle Linee guida prescrive, dunque, con unitario e indistinto riferimento ad ogni ipotesi di «dismissione», 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, aggravatoria della disciplina statale di principio del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili.

Più semplicemente, essa riflette l'opzione del legislatore regionale per una subarticolazione 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.

La prima (sub lettera d del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 31 del 2008) è specificamente riferita all'ipotesi di «fine esercizio dell'impianto», della conclusione, cioè, del ciclo produttivo di un impianto regolarmente realizzato.

La seconda (sub lettera c del comma 2 del medesimo art. 4, cui propriamente si rivolgono le censure di illegittimità costituzionale) è riferita alla diversa ipotesi di anticipata «dismissione» di intrapresi lavori di costruzione di un impianto poi non realizzato.

7.2.2.– Diversamente da quanto presupposto dal rimettente, in questo 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».

Vale a dire che il soggetto autorizzato – il quale, dopo avere, entro il congruo (e dalla legislazione successiva più volte prorogato) termine a sua disposizione, liberamente deciso di procedere alla costruzione dell'impianto assentito ed avere intrapreso i correlativi lavori – 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».

7.2.3.– La (iniziale) fissazione di un più elevato importo per la fideiussione sub lettera c) – rispetto a quello (successivamente al primo poi comunque parificato, dalla Regione Puglia, con delibera della Giunta regionale del 30 dicembre 2010, n. 3029) relativo alla fideiussione sub lettera d) – rientra, poi, nell'ambito delle scelte espressamente riconosciute in materia alla Regione (art. 13.1, lettera j delle citate Linee guida) e risponde a criteri di ragionevolezza. Infatti, i costi per il ripristino dei luoghi di esercizio di un impianto "a fine vita" tengono conto della produzione di energia pulita avvenuta dall'installazione sino alla cessazione dell'attività, ossia del perseguimento (e raggiungimento) dello scopo di incentivazione di tali fonti alternative, mentre i superiori costi previsti per la mancata realizzazione sono connessi ad un impianto mai avviato e produttivo e in tale carenza trovano la propria giustificazione.

7.2.4.– È, infine, innegabile che la fideiussione a garanzia della realizzazione dell'impianto risponda anche ad una finalità (concorrente con quella di recupero ambientale) di garanzia della serietà dei progetti autorizzati e di incremento, quindi, della produzione di energia da fonti alternative.

Ma, anche per tal profilo, l'impugnata disposizione regionale appare 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.

Ciò che è poi confermato dalla previsione di cui all'art. 1-quinquies del (successivo) d.l. n. 105 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129 del 2010, ove si esplicita «[i]l fine di contrastare le attività speculative […] da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti».

7.3– Non sussiste, quindi, la violazione dei parametri di cui agli evocati commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.

8.– Il contrasto della disposizione scrutinata con gli artt. 41 e 3 Cost. è, infine, prospettato

dal rimettente, ed è analogamente argomentato dalla parte privata, in ragione della 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. Il che, appunto, per un verso, vulnererebbe la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore, del quale sarebbe, in tal modo, compressa la discrezionalità di scelta in ordine al dare o non dare corso all'intervento assentito; e, per altro verso, determinerebbe 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, il quale «ha la facoltà e non il dovere di esercitare l'attività autorizzata».

Tale premessa è, come si è già dimostrato, erronea, perché basata su una incompleta lettura della disposizione denunciata.

Da ciò l'infondatezza anche delle due ultime questioni in ordine alla stessa sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), sollevata – in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla normativa internazionale, e, in particolare, al 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 – dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge reg. Puglia n. 31 del 2008, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con la medesima ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.