



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 11 MARZO 2025, N. 28

Testo

Materia

Energia – Regioni

Tipologia di decisione

Sentenza di accoglimento

Oggetto della q.l.c.

Art. 3 *legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5* (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali)

Parametri

Art. 117, co. 1 e 3, Cost., in relazione al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 19 (*Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 1° dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*), alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021; nonché in riferimento all'art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) e agli artt. 3 e 4, lett. e) St. Sardegna; infine, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

Massima

- È costituzionalmente illegittima la legge regionale della Sardegna che introduceva una moratoria di diciotto mesi per la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili (FER), in attesa della legge di individuazione delle aree idonee. La disposizione, in contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, viola i principi fondamentali statali in materia di energia e decarbonizzazione, che vietano moratorie e impongono procedure semplificate per l'autorizzazione degli impianti FER, vincolando anche le Regioni a statuto speciale.

Profili d'interesse

- La sentenza ribadisce la primazia del legislatore statale in materia di fonti rinnovabili rispetto all'autonomia regionale, sulla base sia del riparto di competenze operato a livello costituzionale, sia della funzione di attuazione del diritto europeo da esso svolta.

Precedenti connessi

- C. cost., *sentenza 16 luglio 2019, n. 178*
- C. cost., *sentenza 24 novembre 2020, n. 245*
- C. cost., *sentenza 8 marzo 2022, n. 60*

Estratto della motivazione

3.1.– Lo statuto assegna alla Regione autonoma Sardegna la competenza primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera f), nonché la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975. La competenza concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, è prevista dall'art. 4, lettera e), dello statuto.

Quanto all'oggetto, la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, recante «Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali», sottopone una serie di ambiti territoriali a «misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili», per un periodo non superiore a 18 mesi (art. 3).

[...]

La finalità proclamata dell'intervento normativo complessivo coincide con «la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione» (art. 1).

Se l'iniziativa della Regione autonoma Sardegna diretta all'individuazione delle aree da salvaguardare [...] sembra corrispondere alle indicazioni contenute nel regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura [...], purtuttavia, con l'art. 3 impugnato, il legislatore sardo ha sospeso in modo generalizzato il rilascio di tutte le autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

[...]

La misura di salvaguardia introdotta dall'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 ha pertanto garantito uno slittamento temporale certo dell'attuazione delle nuove norme recate dal d.lgs. n. 199 del 2021, in modo da assicurare alla Giunta regionale il tempo necessario per la presentazione (e al Consiglio regionale per l'approvazione) del disegno di legge regionale di individuazione delle aree idonee.

Alla luce di questa ricostruzione, questa Corte osserva che la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto speciale).

In ogni caso, anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statutari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze – quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica più volte richiamata – devono esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi artt. 3 e 4 dello statuto di autonomia.

3.2.– [...] Deve osservarsi che in questa fattispecie, nella ponderazione dei due ambiti di competenza – quello statutario e quello costituzionale –, le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni non possono essere separate da quelle che riservano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato determinate materie “trasversali”, o da quelle dell’art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative. È a tale sistema integrato di ciascuna specifica funzione che occorre fare riferimento quando si tratti di applicare la clausola di maggiore favore di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che rileverà, pertanto, solo nei casi in cui le norme del Titolo V prevedano forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite dagli statuti (ex multis, sentenze n. 119 del 2019 e n. 255 del 2014).

Il regime della funzione statutaria di cui all’art. 4, lettera e), come si è visto, patisce il limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, oltre a quelli imposti alla potestà legislativa primaria di cui all’impugnato art. 3, tra i quali – per quanto qui viene in rilievo – quello delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», mentre, se è vero che la materia ricompresa nel terzo comma dell’art. 117 Cost. è oggettivamente più ampia di quella statutaria, è altresì vero che essa subisce non solo il limite dei principi fondamentali, ma anche quelli derivanti dall’esercizio di tutte le competenze legislative esclusive statali cosiddette trasversali.

Tale valutazione, nel caso di opere relative alla produzione di energia, conduce a far ritenere recessivo, nel caso di specie, il titolo di competenza riconosciuto dal Titolo V a favore del titolo di potestà legislativa previsto dallo statuto speciale.

4.– Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell’intero art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2024 [...] sono fondate.

4.1.– [...] Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Green Deal europeo in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, mediante la diffusione di fonti energetiche rinnovabili, persegue, infatti, finalità di tutela dell’ambiente e di lotta al cambiamento climatico. Proprio per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell’energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha adottato il richiamato d.lgs. n. 199 del 2021 e predisposto il PNIEC, approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso alla Commissione europea, in attuazione del regolamento n. 2018/1999/UE, il successivo 31 dicembre.

[...]

La disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021 si affianca dunque al previgente regime di individuazione delle aree non idonee, prevedendo che vengano anzitutto definite con legge regionale (art. 20, comma 4) le aree idonee, dalla cui qualificazione consegue l'accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per chi intenda installare FER. [...]

4.2.- L'impugnato art. 3 che introduce il divieto di realizzare impianti FER per 18 mesi, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, viola i principi introdotti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 (comma 5), il divieto di introduzione di moratorie (comma 6), e l'avvio di procedure autorizzatorie agevolate per l'installazione di FER nelle aree individuate temporaneamente da considerarsi idonee (comma 8).

Le disposizioni regionali impugunate, in definitiva, pur finalizzate alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di installare impianti alimentati da fonti rinnovabili, si pongono in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia.

[...]

L'art. 3 della legge reg. Sardegna deve pertanto dichiararsi costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE, nonché in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021.