



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 28 LUGLIO 2025, N. 134

Testo

Materia

Energia – Ambiente – Regioni

Tipologia di decisione

Sentenza di accoglimento sostitutiva

Sentenza di accoglimento

Oggetto della q.l.c.

Art. 14 *legge reg. Calabria 26 novembre 2024, n. 36* (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative)

Parametri

Art. 3 Cost. – Art. 41 Cost. – Art. 117, co. 1, 2, lett. s), e 3, Cost.

Massima

- Nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», così come integrati, sul piano tecnico, dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024, con legge regionale possono essere individuate non solo le aree idonee, ma anche quelle inidonee.
- La inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata.
- La disciplina regionale è costituzionalmente illegittima nella parte in cui sancisce un divieto assoluto di realizzazione di impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse nell'ambito di parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, anziché stabilire la mera inidoneità di questi ultimi.

Profili d'interesse

- La Corte ricostruisce la ripartizione del potere di individuazione delle aree idonee e non all'installazione degli impianti FER.

- La sentenza evidenzia la discrezionalità di cui gode il legislatore nell'effettuare il bilanciamento di tutti i principi e diritti costituzionali.
- Posto il mandato costituzionale di fornire adeguata tutela all'ambiente, ai sensi del rinnovato art. 9 Cost., la Consulta ha precisato che tutte le amministrazioni procedenti (ivi compreso il Consiglio dei ministri) dovranno tenere conto dell'esigenza di tutelare la biodiversità e i delicati ecosistemi che si sviluppano nei parchi nazionali o regionali, ove assentissero in questi luoghi alla realizzazione delle suddette centrali.

Precedenti connessi

- C. cost., *sentenza 27 marzo 2025, n. 36*;
- C. cost., *sentenza 25 luglio 2022, n. 186*;
- C. cost., *sentenza 21 luglio 2022, n. 182*;
- C. cost., *sentenza 29 marzo 2021, n. 49*;
- C. cost., *sentenza 27 luglio 2020, n. 168*;
- C. cost., *sentenza 23 giugno 2020, n. 116*;
- C. cost., *sentenza 16 luglio 2019, n. 181*;
- C. cost., *sentenza 9 febbraio 2018 n. 24*;
- C. cost., *sentenza 13 luglio 2017, n. 182*;
- C. cost., *sentenza 19 maggio 2017, n. 114*;
- C. cost., *ordinanza 10 ottobre 2014, n. 231*;
- C. cost., *sentenza 20 novembre 2013, n. 275*;
- C. cost., *sentenza 21 giugno 2013, n. 154*;
- C. cost., *sentenza 9 maggio 2013, n. 85*;
- C. cost., *sentenza 9 febbraio 2012, n. 20*.

Sulla competenza legislativa in materia di localizzazione di impianti FER

- C. cost., *sentenza 11 marzo 2025, n. 28*;
- C. cost., *sentenza 21 ottobre 2022, n. 216*;
- C. cost., *sentenza 25 marzo 2022, n. 77*.

Estratto della motivazione

7.1. – La valutazione della presente censura governativa della legge calabrese richiede ora a questa Corte di affrontare, per la prima volta *ex professo* – data la sua pertinenza *ratione temporis* –, la portata del recente d.m. 21 giugno 2024, che, appunto attuando l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, stabilisce i nuovi principi e criteri omogenei per l'individuazione da parte delle regioni delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti FER.

In particolare, l'art. 3, comma 1, del suddetto decreto dispone che le regioni «individuano ai sensi dell'art. 20, comma 4», del d.lgs. n. 199 del 2021, «con propria legge», le aree di cui

al precedente art. 1, comma 2, che a sua volta è comprensivo, tra l'altro, delle «superfici e aree» sia «idonee» (lettera a) che «non idonee» (lettera b).

In forza di tale innovazione, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in precipua relazione all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e alle Linee guida del 2010 non possono essere trasposti al nuovo assetto delineato con il d.lgs. n. 199 del 2021 e il d.m. 21 giugno 2024, dal momento che, aderendo a tale opzione ermeneutica, «si finirebbe per obliterare indebitamente il vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, *de iure condito*, l'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021 espressamente dispone che sia il Mase», con il prescritto concerto e previo raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all'individuazione delle aree idonee e non idonee (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sezione terza, sentenze 13 maggio 2025, n. 9167, n. 9166, n. 9165, n. 9162 e n. 9155 del 2025).

In effetti, le pronunce di questa Corte che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che sottraevano parti del territorio regionale, a volte anche particolarmente sensibili (sentenze n. 28 del 2025 e n. 216 del 2022), alla possibilità di localizzazione di impianti di portata superiore a una determinata potenza si fondavano sul precedente assetto dei principi fondamentali statali, che negava in radice una benché minima competenza legislativa regionale in merito (tra le molte, ancora, sentenza n. 216 del 2022).

Nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2022), dal d.m. 21 giugno 2024, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal d.lgs. n. 199 del 2021.

7.2. – Va però precisato che un'attenta lettura del suddetto decreto ministeriale fa emergere che la inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito *a priori*, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata.

[...]

Pertanto, si deve concludere che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico.

Si tratta, in definitiva, di un assetto funzionale a dare risalto alla autonomia regionale ma al contempo idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo “strappo legislativo” per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione “*Ninmy*”: *not in my back yard*), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili:

interesse, come già ricordato, «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni» (sentenza n. 216 del 2022).

[...]

8. – [...] questa Corte ritiene di precisare che, se tale regime potrebbe condurre, di per sé, all'autorizzazione di centrali alimentate da biomasse di elevata potenza termica nei parchi naturali, tale eventualità – stante quanto premesso al precedente punto 6 – potrebbe presentare criticità rispetto alla «preminente rilevanza accordata [...] alla protezione dell'ambiente» dal novellato art. 9 Cost., che ne consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela e «vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa» (sentenze n. 125 del 2025 e n. 105 del 2024).

Tale mandato costituzionale, evidentemente, dovrà essere attentamente considerato da tutte le amministrazioni procedenti – ivi compreso il Consiglio dei ministri in sede di decisione sull'opposizione di cui all'art. 14-*quiquies* della legge n. 241 del 1990 – in relazione all'esigenza di tutelare la biodiversità e i delicati ecosistemi che si sviluppano nei parchi nazionali o regionali, ove assentissero in questi luoghi alla realizzazione delle suddette centrali.

9. – [...] Benché, infatti, il novellato art. 41, secondo comma, Cost. preveda ora tra i principi limitanti l'iniziativa economica privata anche l'«ambiente», qui rileva che la previsione regionale assume il carattere di legge provvedimento, poiché è riferibile unicamente alla centrale del Mercure (che oggi è il solo impianto a biomasse collocato in un parco nazionale o regionale calabrese) e risulta, quindi, destinata a incidere «su una singola posizione giuridica (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), “attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa” (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017)» (sentenza n. 186 del 2022).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, disposizioni legislative di tal fatta non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (sentenze n. 186 del n. 2022 e n. 49 del 2021; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012).

La disposizione regionale non supera questo tipo di sindacato, perché trasmoda in una disciplina lesiva del legittimo affidamento.

È pur vero che secondo consolidata giurisprudenza costituzionale questo è «soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti principi e diritti costituzionali» (sentenza n. 182 del 2022) e che in riferimento «ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria [...] il legislatore dispone di ampia discrezionalità» (sentenza n. 36 del 2025).

Tuttavia, nel caso in questione, data anche la brevità del termine richiesto per l'adeguamento (sei mesi) alla riduzione di potenza, la norma impugnata non si giustifica

adeguatamente rispetto non solo all'iniziativa economica della società autorizzata alla gestione dell'impianto ma anche alla posizione dei lavoratori nello stesso occupati.