

Sentenza: 25 novembre 2021, n. 11 del 2022

Materia: tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia)

Esito:

- 1) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 l.r. Toscana 73/2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, e 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 l.r. Toscana 73/2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 l.r. Toscana 73/2020 in materia di geotermia, lamentando, sotto diversi profili, la violazione degli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), e terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Tale disposizione rubricata "*Applicazione della disciplina delle aree non idonee*" stabilisce che "*L'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la delibera del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana. Adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014) è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge*".

Le censure sollevate si incentrano, in particolare, sulla prescrizione della immediata efficacia della delibera consiliare. Secondo il ricorrente, si tratterebbe dell'anticipazione degli effetti della modifica del PAER, che si troverebbe ancora in fase istruttoria, come dimostrato peraltro dal fatto che risulta pendente il termine di sessanta giorni fissato dalla legge per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati, e non sarebbe ancora conclusa la parallela procedura di valutazione ambientale strategica (VAS). Proprio nel corso dell'istruttoria, peraltro, le richieste formulate in fase preliminare dagli organi ministeriali sarebbero state in larga parte disattese" dalla Regione, mentre per alcuni procedimenti di valutazione di impatto

ambientale (VIA) in corso relativi a singoli impianti geotermici, gli uffici ministeriali avrebbero già reso una “valutazione negativa di compatibilità” con riferimento ad aree le quali, che, invece sarebbero idonee secondo quanto previsto dalla delibera consiliare de qua. Con la conseguenza che di fatto sarebbe impedita o resa inutile la partecipazione degli organi statali nell’ambito del processo decisionale, e ciò nonostante la vigenza del Piano di indirizzo territoriale (PIT), con valore di piano paesaggistico, elaborato dalla Regione congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali, le cui previsioni finirebbero per essere pregiudicate proprio dall’individuazione, immediatamente efficace, delle aree non idonee.

In tale complessivo quadro, il primo motivo del ricorso censura la violazione degli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, comma 1, lett. m), 143 e 145 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). La disposizione impugnata anticiperebbe la conclusione del procedimento volto all’individuazione delle aree non idonee, impedendo di fatto la partecipazione agli organi statali coinvolti nel procedimento. L’effetto che si produrrebbe sarebbe non quello di incrementare la tutela ambientale per le aree non idonee, ma, al contrario, quello di qualificare, sin da subito, alcune aree anche di pregio e di interesse culturale tra le aree non classificate come “non idonee” e, quindi, come ambiti potenzialmente atti alla localizzazione di impianti geotermici.

Con il secondo motivo, viene dedotta la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 4 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/42/CE, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente, nonché agli artt. 4, comma 1, 11, commi 3 e 5, 13, 14 e 15 d.lgs. 152/2006 (cod. ambiente). In particolare, viene censurata la violazione delle norme interposte che scandiscono il procedimento relativo alla VAS, la cui finalità finirebbe, in sostanza, con l’esser vanificata.

Con il terzo motivo, viene poi lamentata la violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., insieme ai «parametri interposti» costituiti dagli artt. 135, comma 4, 143, commi 1 e 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, dai quali discenderebbe il principio, “*coessenziale all’impianto della tutela del paesaggio*”, dell’obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regione. La disposizione impugnata determinerebbe una valutazione unilaterale incidente sulle prescrizioni d’uso (co-pianificate) dei vincoli paesaggistici, pur in presenza di uno strumento territoriale, a valenza paesaggistica, frutto di co-pianificazione.

Ancora, con il quarto motivo, è dedotta la violazione del principio di leale collaborazione tra Regione e Stato e dell’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata si porrebbe al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all’adozione del PIT.

Infine, con il quinto motivo del ricorso, è censurata la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 1, comma 3-bis, del d.lgs. 22/2010 di riordino della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, che riguarda gli impianti geotermici “pilota”, oggetto di sperimentazione a livello nazionale, in quanto questi non sarebbero esclusi dalla disciplina regionale, con conseguente invasione della competenza statale in materia di “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”.

Nelle more del giudizio, la delibera del C.R. della Toscana 41/2020 con cui è stato modificato il PAER, è stata oggetto di una ulteriore successiva delibera (39/2021)

che la ha espressamente revocata, in quanto, per mero errore materiale, erano stati allegati alla prima delibera due elaborati, relativi alla procedura di VAS (il «Rapporto ambientale» e la relativa «sintesi non tecnica»), redatti in versione non definitiva. Pertanto, al fine di garantire il corretto svolgimento del procedimento si rendeva, necessaria una nuova delibera di adozione della modifica del PAER. Peraltro, tale circostanza non ha determinato alcun effetto sul giudizio pendente di fronte alla Corte in quanto la delibera 41/2020 ha individuato le aree non idonee con efficacia immediata e tale contenuto non risulta modificato dalla delibera 39/2021 che si è limitata a correggere un mero errore materiale della prima, sostituendo i due elaborati allegati in versione non definitiva.

La Corte passa poi ad esaminare il merito delle questioni sollevate, andando a ricostruire il contesto in cui è maturata la disposizione impugnata.

La Regione Toscana, nel procedimento volto all'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti geotermici, ha applicato la disciplina tracciata, a livello nazionale, dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante *“Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”*. Tali linee guida hanno disciplinato il procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili, con l'obiettivo di assicurare un corretto inserimento degli stessi nel paesaggio. Più in particolare, il paragrafo 17, delinea il procedimento istruttorio che le Regioni devono seguire per individuare le aree “non idonee” all'installazione degli impianti, in modo da rendere compatibile tale individuazione con la tutela paesaggistica. Con riferimento a tale disciplina, la Corte ha già avuto modo di evidenziare che la Regione *“è chiamata a compiere una specifica istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico [...], all'esito della quale indica, nell'atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, motivando le riscontrate incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti”*. Le aree individuate come non idonee sono destinate a confluire nell'atto di pianificazione con cui le Regioni e le Province autonome *“conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing) (paragrafo 17.2)”* (così, da ultimo, sent. n. 177 del 2021). Sulla scorta delle conclusioni cui è giunta la giurisprudenza amministrativa, la Corte ha poi precisato che, dall'iter procedimentale derivano *“talune rilevanti implicazioni sostanziali”*, consistenti sia nel legame che deve avvicinare la segnalazione di *“non idoneità”* di un'area rispetto *“a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti”* (spettando all'atto di pianificazione individuare le incompatibilità legate al tipo, alle dimensioni e alla potenza degli impianti), sia negli effetti che derivano da tale segnalazione. A tal proposito, si è evidenziato che l'atto di pianificazione della Regione, nell'individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, ma vale a segnalare *“una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione”* e, dunque, ha la funzione di *“accelerare”* la procedura (paragrafo 17.1) (sent.177/2021). Di conseguenza, quella di non idoneità costituisce solo una *“valutazione di “primo livello”,* che impone poi di verificare, in

sede di autorizzazione, “*se l’impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull’area, possa essere realizzabile*” (così, ancora, sent.177/2021).

Nel caso di specie, la Regione Toscana ha agito secondo le indicazioni provenienti dalle linee guida nazionali, per cui l’individuazione delle aree non idonee è stata preceduta da un’istruttoria che ha condotto alle valutazioni finali, confluite nell’elaborato allegato all’atto di adozione consiliare, rapportate alla tipologia, alle dimensioni e alla potenza degli impianti. Le conseguenti segnalazioni di non idoneità, conformemente alle linee guida nazionali, costituiranno – una volta intervenuta l’approvazione della modifica di piano – una valutazione di “primo livello”, tale da non pregiudicare definitivamente la localizzazione degli impianti geotermici, ma atta solo a orientare i futuri progetti di installazione che dovranno essere assentiti all’esito della procedura di autorizzazione unica, ai sensi dell’art. 12 d.lgs.387/2003.

L’intervento del legislatore regionale di cui alla l.r. 73/2020 si pone a valle del procedimento istruttorio e anticipa gli effetti descritti ad una fase procedimentale, posta tra l’adozione e l’approvazione della modifica di piano, con l’obiettivo di preservare, nelle more della conclusione del procedimento di modifica del PAER, quegli stessi valori ambientali che sono alla base delle segnalazioni di “*non idoneità*”, non ancora operative, mancando la definitiva approvazione della modifica di piano. La disposizione impugnata costituisce, dunque, una norma di salvaguardia ambientale, volta a regolare il periodo che va dall’adozione della modifica del PAER alla sua approvazione. In tale contesto, la finalità perseguita dal legislatore regionale è quella di evitare che la non ancora intervenuta conclusione del procedimento amministrativo concernente l’individuazione delle aree «non idonee» possa consentire ai proprietari dei luoghi interessati di realizzare nuove installazioni di impianti, in tal modo eludendo, nelle more della conclusione del procedimento di approvazione, la stessa individuazione di quelle aree in via amministrativa. La norma impugnata si pone dunque come una norma transitoria con finalità cautelare, impedendo quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione» (sent. 102/2013; sent. 84/2017, 232/2009, 379/1994).

Conformemente alla sua natura di misura di salvaguardia ambientale, la disposizione di cui si tratta è peraltro destinata ad esaurire la sua efficacia una volta che all’adozione della modifica di piano sarà seguita la sua approvazione, con la definitiva individuazione delle aree «non idonee», a quel punto ex se produttiva di effetti.

Secondo la Corte, inoltre, nel caso di specie non è riscontrabile alcun contrasto con le prescrizioni paesaggistiche del vigente PIT, frutto di co-pianificazione con le autorità statali. La disposizione impugnata, infatti, si limita a rendere immediatamente efficace la valutazione negativa di “primo livello” per le sole aree «non idonee», mentre nulla prescrive né pregiudica per tutte le altre possibili localizzazioni. In definitiva, solo con la conclusione dei pendenti procedimenti amministrativi (modifica del PAER e parallela VAS), e alla luce dei vari apporti che le autorità coinvolte (far cui anche quelle statali) potranno far confluire nell’iter decisionale, sarà possibile conoscere la sorte delle aree che, al momento, la Regione Toscana non ha incluso tra quelle segnalate come «non idonee» e rispetto alle quali il ricorrente ha avanzato dubbi di conformità con le vigenti prescrizioni paesaggistiche. Non sussiste dunque alcuna violazione né della leale collaborazione né, tantomeno, del principio di prevalenza del piano paesaggistico, posto che la modifica del PAER adottata – immediatamente efficace, per volontà del

legislatore regionale – è volta a preservare i valori ambientali delle aree che sono segnalate come «non idonee», assicurandone una tutela più intensa.

Del pari non fondata è la questione promossa con il quinto motivo di ricorso, che si riferisce agli impianti geotermici “pilota”, la cui disciplina è dettata, a livello nazionale, dall’art. 1, comma 3-bis, d.lgs. 22/2010. Si tratta delle “centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale” che sfruttano, a fini di sperimentazione, “i fluidi geotermici a media ed alta entalpia. La legge dello Stato ha definito di interesse nazionale i fluidi geotermici così utilizzati e ha stabilito la competenza statale per gli impianti geotermici pilota, assegnandone la competenza al Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che acquisiscono l’intesa con la regione interessata.

La Corte si era già occupata della disciplina dettata per gli impianti geotermici pilota, con riferimento al procedimento preordinato al rilascio dei permessi di ricerca (sent.156/2016). In quella occasione era stato impugnato, in via principale, l’art. 1, comma 2, della l.r. Toscana 17/2025, in materia di geotermia, che prevede la sospensione temporanea dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all’alta e alla media entalpia. Le censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri lamentavano che tale disposizione si riferisse anche «al rilascio dell’intesa regionale» di cui all’art. 3, comma 2-bis, del d.lgs. n. 22 del 2010, prevista per i permessi di ricerca per gli impianti pilota, con conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali dettati nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia». La questione era stata dichiarata non fondata per erroneo presupposto interpretativo in quanto la disposizione doveva intendersi come non riferita agli atti di assenso necessari per la realizzazione degli impianti pilota di competenza statale, ma come limitata a quelli che devono essere richiesti dai titolari dei permessi di ricerca di competenza regionale» (sent. 156/ 2016). Tale ragionamento è poi applicato dalla Corte anche con riferimento al caso in esame: l’art. 2 l.r. 73/2020 deve essere letto nel quadro normativo di riferimento, quindi nel senso che esso si riferisce solo agli impianti che rientrano nella competenza regionale, e non anche a quelli “pilota” di competenza statale. Con la conseguenza che la norma regionale impugnata deve essere letta nel senso che gli impianti pilota sono esclusi dalla disciplina regionale delle aree «non idonee.