

Sentenza: 7 luglio 2021, n. 177

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione,

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82 (*Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 2, comma 1, della legge in oggetto aggiunge un comma 1-bis all'art. 9 della l. r. Toscana 21 marzo 2011, n. 11 (*Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 "Disposizioni in materia di energia" e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio"*). Esso prevede che: "[f]atte salve le aree individuate all'articolo 5, nelle aree rurali come definite dall'articolo 64 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e identificate negli strumenti della pianificazione territoriale e negli altri atti di governo del territorio di cui alla stessa L.R. 65/2014, è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici".

Per il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12, commi 7 e 10, del d.lgs. 387/2003 e al correlato d.m. 10 settembre 2010 (d'ora in avanti: Linee guida). La previsione impugnata introdurrebbe, infatti, "con riguardo alle aree rurali [...] un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, con il conseguente divieto d'installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente".

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale che le è stata prospettata. Secondo la sua giurisprudenza costante, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal citato d.lgs. 387/2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (ex plurimis, sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018). In particolare, queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto "costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria" (sentenza n. 86 del 2019). Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno «natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020).

Il citato art. 12, comma 7, del d.lgs. 387/2003 dispone che "[g]li impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle

disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14”.

In attuazione di tale disciplina, le Linee guida stabiliscono che le Regioni e le Province autonome possono indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, seguendo un determinato iter procedimentale. Esso prevede che la Regione debba compiere innanzitutto una ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale. Dopo di ciò, la Regione indica, nell'atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area *“in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti”*, motivando le incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti dalle disposizioni individuate tramite la ricognizione di cui sopra. Le aree non idonee confluiscono, pertanto, 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).

La Corte specifica che l'indicazione data dalle Regioni in ordine alla non idoneità di determinate aree è circoscritta *“a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti”*. Dunque è l'atto di pianificazione che individua le incompatibilità di determinate aree non prevedendo un divieto assoluto ma piuttosto segnalando l'elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Tale valutazione è di *“primo livello”*, poichè impone poi di verificare caso per caso se l'impianto come effettivamente progettato possa essere realizzato senza compromettere i valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini (buffer).

In considerazione di ciò, la Corte ritiene che la disposizione regionale impugnata contrasti con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i relativi principi fondamentali della materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*.

Infatti, l'art. 2, comma 1, della legge in oggetto prevede un divieto generale non previsto dalla legislazione statale. Esso impone un limite associato alla potenza (8.000 chilowatt elettrici) dell'impianto fotovoltaico, quando, invece, spetta all'atto di pianificazione escludere l'installazione in determinate aree di impianti, in relazione alla loro specifica tipologia o alle loro dimensioni. Inoltre, l'atto di pianificazione contiene criteri che presiedono alla determinazione, attuata con il singolo atto autorizzativo, volta a comporre in concreto i tanti interessi coinvolti.

Il carattere generale e vincolante della disposizione impugnata cristallizza il precetto della «non idoneità» in tutto il territorio regionale e, pertanto, non consente il bilanciamento in concreto degli interessi che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo. Secondo un orientamento costante della Corte, nella disciplina relativa all'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le Regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili

La seconda disposizione impugnata dal ricorrente è il comma 2 dello stesso art. 2 della legge in oggetto. Esso integra l'art. 9 della l.r. 11/2011, con il comma 1-ter, che prevede: *“[n]elle aree rurali di cui al comma 1 bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati dall'impianto”*.

Per il ricorrente tale disposizione avrebbe modificato il modello autorizzatorio di cui al d.lgs. 387/2003 e alle Linee guida, contraddistinto dalla conferenza dei servizi nella quale devono concentrarsi tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l'esercizio degli impianti. I principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» non consentirebbero di introdurre un aggravio procedimentale, quale la necessaria «previa intesa» con il Comune o i Comuni interessati.

Anche tale questione è stata ritenuta fondata dalla Corte. Essa ha più volte affermato che il procedimento di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. 387/2003 è ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità ed è volto a garantire, “in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo” (sentenze n. 177 del 2018 e n. 156 del 2016), in linea con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale» (sentenza n. 106 del 2020).

La disposizione impugnata è stata pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., essendo stati violati i summenzionati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Il ricorrente ha impugnato anche l'art. 2, comma 3, della legge in oggetto che prevede l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 2 “anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore” della legge regionale recante le disposizioni impuginate.

Anche questa questione è stata ritenuta fondata. Per la Corte, esso è affetto dagli stessi vizi di illegittimità costituzionale accertati con riferimento ai commi 1 e 2 del medesimo articolo. La disposizione impugnata, infatti, si limita a regolare sul piano temporale l'applicazione dei commi 1 e 2 e, pertanto, condivide il loro contenuto precettivo e, di riflesso, i relativi vizi di illegittimità costituzionale.