

Sentenza: 8 febbraio 2023, n. 58

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Parametri invocati: art. 117, commi primo, secondo, lettere s) e m), e terzo della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4, commi 1, 2 e 5, art. 5, art. 7, commi 1, 2 e 3, art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 maggio 2022, n. 4 (Misure per la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), e modifiche di disposizioni connesse).

Esito:

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione;
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost.;
- 3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e secondo, lettere s) e m), Cost.;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e terzo, Cost.;
- 5) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge in oggetto promossa in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE)

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge in oggetto che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili previsti dal d.lgs 199/2021, individua (tramite rinvio a quelle indicate nell'Allegato B) le aree «idonee» all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (comma 1). Tali aree sono le seguenti: «a) aree per servizi infrastrutturali e discariche; b) aree produttive industriali-artigianali; c) aree miste commerciali, terziarie e produttive; d) aree «estrattive effettive» e cave; e) siti ancora da bonificare aventi interesse nazionale e siti d'interesse locale; f) discariche non controllate e bonificate; g) aree di servizio per la mobilità; h) strade esistenti o da potenziare; i) aree a parcheggio». Il comma 2

stabilisce che nelle aree idonee «è ammessa l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili anche in deroga agli strumenti urbanistici subordinati al PUP e in assenza di una specifica previsione urbanistica. L'installazione degli impianti avviene nel rispetto degli standard urbanistici e in modo da non limitare la destinazione d'uso della zona prevista dagli strumenti urbanistici». Il successivo comma 5 consente ai comuni di individuare, mediante apposita «variante semplificata al piano regolatore generale», ulteriori aree idonee, «con particolare riguardo alle aree compromesse, alle aree non più utilizzabili per altri scopi e alle aree acquisite al patrimonio dell'ente pubblico in esito a procedimenti repressivi di abusi edilizi».

Il ricorrente lamenta la non conformità di questa disciplina alle previsioni dell'art. 20 del d.lgs. 199/2021. Ciò in quanto le norme impugnate, senza considerare le prescrizioni stabilite da quest'ultima disposizione, individuano esse stesse, «aprioristicamente», le aree idonee, per di più rimettendo ai singoli comuni la potestà di individuarne altre ancora, prescindendo da criteri di omogeneità e uniformità sull'intero territorio nazionale che la disciplina dello Stato intende perseguire. Viene dunque dedotta la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. (in relazione all'art. 20 del d.lgs. 199/2021)

La questione è inammissibile con riguardo ad entrambi i parametri evocati dal ricorrente. Con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la questione è inammissibile in quanto detto parametro non è richiamato dalla deliberazione a impugnare adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Inammissibile, per altre e diverse ragioni, è infine anche la questione promossa ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte ricostruisce il quadro normativo nazionale relativo all'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, ponendo in evidenza il passaggio – tuttora in atto – dalla disciplina dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. 387/2003 (successivamente attuata con le linee guida ministeriali adottate nel 2010) a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. 199/2021.

L'art. 12 del d.lgs. 387/2003, nell'introdurre «principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale», ha previsto lo svolgimento di un unico procedimento amministrativo nel quale, attraverso apposita conferenza dei servizi, confluiscono le istanze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, in vista del conseguimento di un'«autorizzazione unica». Per lo svolgimento di tale procedimento ha previsto l'approvazione di apposite linee guida ministeriali volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono individuare le aree e i siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti operando un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderenti alla specificità dei luoghi, senza poter imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. La Corte annovera tali linee guida tra i principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., vincolanti nei confronti delle regioni in quanto, nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, hanno «natura inderogabile» e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. L'art. 20 del d.lgs. 199/2021 ha introdotto rilevanti novità. In primo luogo, le regioni sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti pur sempre sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali. Tale individuazione dovrà avvenire con legge, attivandosi, in difetto, i poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea). La Corte ha osservato che l'art. 18, comma 3, del d.lgs. 199/2021 stabilisce che solo a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi dell'art. 20, sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Tale iter non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate. Il nuovo sistema, imperniato su decreti interministeriali non ancora adottati, è completato da una disciplina transitoria, dettata dal comma 8 dell'art. 20, a sua volta applicabile solo «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui

al comma 1». In base a tale disciplina transitoria, sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere a) e seguenti del comma 8. Per quanto concerne la posizione delle due Province autonome, l'art. 20, comma 4, del d.lgs. 199/2021 introduce una previsione che non si rinveniva nell'impianto del d.lgs. 387/2003, secondo cui «[l]e Province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione». Tale previsione deve essere coordinata con quella di cui all'art. 49 del medesimo d.lgs. 199/2021 che, con riferimento all'intera disciplina dettata da tale decreto legislativo, e quindi a tutti gli aspetti afferenti alla promozione dell'uso delle energie rinnovabili, stabilisce quanto segue: «Sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione». Proprio in base a tale clausola si è ritenuto che fosse salva la competenza legislativa primaria delle due Province autonome sul paesaggio (come riconosciuta dall'art. 8, numero 6, dello statuto di autonomia), la quale deve coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia e deve soggiacere agli obiettivi nazionali sul consumo e sulla ripartizione, tra regioni e province autonome, della quota minima di incremento dell'energia rinnovabile (sentenza n. 275 del 2011). La Corte ha precisato che le Province autonome di Trento e di Bolzano non sono tuttavia svincolate dall'osservanza dei principi fondamentali dettati dal d.lgs. 387/2003 sulla localizzazione degli impianti, in quanto la loro potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio le esonera unicamente dal rispetto delle disposizioni regolamentari e di dettaglio contenute in alcuni punti specifici delle linee guida ministeriali. Ha affermato che «le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida ma sempre all'interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia». In proposito, la Corte ha già osservato che, nella perdurante assenza dei decreti interministeriali previsti dal comma 1 dell'art. 20, quello introdotto nel 2021 deve considerarsi «un quadro normativo oggi ancora non compiutamente definito». A giudizio della Corte, il ricorrente non ha adeguatamente ricostruito gli effettivi margini di autonomia che, per questo specifico profilo, devono oggi considerarsi assegnati alle due Province autonome, anche in ordine alla corretta tempistica dell'intervento del legislatore provinciale. Le riscontrate carenze comportano l'inammissibilità della questione.

È poi impugnato l'intero art. 5 della legge in oggetto, rubricato «Procedura abilitativa semplificata». La disposizione stabilisce che gli interventi di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili aventi una potenza inferiore a determinate soglie, sono assoggettati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Le censure del ricorrente attengono alla dedotta non conformità di questa disciplina provinciale con quanto prescrive l'art. 6 d.lgs. 28/2011 che ha introdotto la «procedura abilitativa semplificata» (PAS). Tale non conformità sarebbe dovuta alla circostanza che i due istituti, PAS e SCIA, costituiscono titoli abilitativi diversi e sono caratterizzati da un regime giuridico differente». Mentre la SCIA viene presentata contestualmente all'inizio dei lavori, la PAS deve essere presentata trenta giorni prima dell'avvio del cantiere dando così modo all'ente locale di intervenire e dunque prima dell'inizio dei lavori. Viene quindi censurata la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo Cost. (quest'ultimo, in relazione all'art. 6 del d.lgs. 28/2011)

La questione è inammissibile, limitatamente alla pretesa violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Esso, infatti, non è richiamato dalla deliberazione adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La censura relativa all'art. 5 della legge in oggetto, promossa per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 6 del d.lgs. 28/2011 non è fondata. Tale articolo nella formulazione oggi vigente prevede la PAS per gli impianti che, in ragione della loro bassa potenza, in precedenza erano assentiti con SCIA. L'articolo prevede un vero e proprio procedimento amministrativo, caratterizzato da un certo grado di semplificazione che parte su iniziativa del privato con la presentazione al comune di una «dichiarazione» e che è volto all'ottenimento di un titolo. La sua denominazione chiarisce tale natura e rende evidente la distinzione tra l'atto di iniziativa (la

«dichiarazione» del privato), il momento procedimentale e l'atto amministrativo finale (il titolo). In tale contesto emerge, anche dalla giurisprudenza amministrativa, la sussumibilità di tale speciale procedura "semplificata" nel modello procedimentale della SCIA di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990. In considerazione di ciò, la SCIA introdotta dalle norme provinciali impugnate non presenta alcuna sostanziale differenza rispetto alla PAS di cui all'art. 6 del d.lgs. 28/2011. La norma provinciale censurata, nel delineare le fasi in cui è scandita la «procedura abilitativa semplificata» per l'ottenimento della SCIA, è rispettosa dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale con l'invocata disposizione interposta. Non sussistono, pertanto, le difformità lamentate dal ricorrente rispetto alla disciplina statale della PAS, con particolare riguardo a quella relativa al momento in cui è consentito l'inizio dei lavori, che coincide nelle due discipline poste a raffronto. Ne deriva la non fondatezza della questione.

Viene poi impugnato l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge in oggetto che consente la libera installazione di impianti solari fotovoltaici e termici e delle relative opere funzionali alla connessione alla rete elettrica, sia sulle coperture delle costruzioni esistenti, sia a terra nelle pertinenze delle costruzioni medesime e salvo il rispetto di alcune misure di mitigazione. Le censure del ricorrente si appuntano esclusivamente sull'esonero dall'autorizzazione paesaggistica, invocando il titolo di competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente (lettera s del secondo comma dell'art. 117 Cost.) e nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m). Allo stesso tempo, è lamentato il contrasto con una serie di norme statali (gli artt. 136, 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, come attuati mediante il d.P.R. n. 31 del 2017; gli artt. 6, 6-bis e 7-bis del d.lgs. n. 28 del 2011). Il punto centrale delle censure statali, riferite alla tutela dei valori paesaggistici, è costituito dal richiamo alle norme nazionali che hanno di recente riformulato il regime di liberalizzazione per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici. Con le disposizioni denunciate il legislatore provinciale avrebbe travalicato i limiti imposti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali andrebbero annoverate quelle che, limitatamente all'installazione degli impianti solari fotovoltaici e termici, individuano le fattispecie per le quali è necessario il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, anche semplificata. Viene, inoltre, dedotta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., posto che, a giudizio del ricorrente, la disciplina nazionale sulla semplificazione delle procedure, in tema di autorizzazioni paesaggistiche, sarebbe riconducibile a tale ultimo titolo di competenza. La Corte ritiene fondata l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Provincia autonoma concernente la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere s) e m), Cost. Infatti, in base alle norme statali richiamate dal ricorrente, l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, ovvero su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici è considerata intervento di manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, ivi compresi quelli previsti dal cod. beni culturali. La stessa disposizione introduce, poi, alcune eccezioni, con riguardo alle installazioni effettuate in aree o immobili vincolati ai sensi dell'art. 136, lettere b) e c), del d.lgs. n. 42 del 2004, ossia, rispettivamente, presso «le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del [cod. beni culturali], che si distinguono per la loro non comune bellezza» e presso «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici». Dal canto suo, la disposizione impugnata, nell'includere l'autorizzazione paesaggistica tra gli atti di assenso amministrativo da cui si prescinde per dette installazioni, fa tuttavia esplicitamente salva l'acquisizione delle autorizzazioni previste, tra le altre, «dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali» Detti beni sono tutelati dall'art. 64, comma 2, lettera d), della legge prov. Trento n. 15 del 2015, che assoggetta ad autorizzazione paesaggistica, per l'appunto, «i beni ambientali di cui all'articolo 65». Quest'ultimo, a sua volta, rubricato «Individuazione di beni ambientali e inclusione negli elenchi», stabilisce, al comma 1, che la Giunta provinciale, sentita la commissione per la pianificazione territoriale e il paesaggio (CPC)

competente per territorio, individua e inserisce in uno o più elenchi: «a) i beni immobili, anche non compresi nelle aree di tutela ambientale individuate dal PUP, che rivestono cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità ecologica o formano punti di vista o di belvedere; b) gli alberi monumentali perché appartengono a specie rare o hanno una forma particolare o un peculiare pregio paesaggistico o rappresentano una testimonianza o un simbolo della storia, della tradizione o della cultura locale, e gli alberi monumentali riconosciuti come beni ambientali tra quelli censiti ai sensi dell'articolo 7 della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani); c) le opere d'infrastrutturazione del territorio, le aree terrazzate e i manufatti, anche non soggetti alle norme per la tutela delle cose d'interesse storico o artistico, che si distinguono, singolarmente o nel loro insieme, per il loro peculiare interesse architettonico». Il comma 2 dell'art. 65 aggiunge che, tra i beni così inseriti negli elenchi, la Giunta provinciale individua le aree agricole di pregio, «che per la presenza di singolari produzioni tipiche o per lo speciale rilievo paesaggistico si configurano come beni ambientali non suscettibili di riduzione [...]». La disciplina provinciale così richiamata costituisce espressione della potestà legislativa primaria che lo statuto di autonomia riconosce alle Province autonome di Trento e di Bolzano nella materia «tutela del paesaggio» (art. 8, numero 6). Tale potestà, che deve esercitarsi entro i limiti indicati dall'art. 4 del medesimo statuto (il quale richiama, in particolare, il limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»), deve ritenersi estesa alle modalità di classificazione dei beni oggetto di tutela paesaggistica, dovendosi riconoscere a ciascuna delle due Province la possibilità di utilizzare proprie e autonome categorie giuridiche nelle quali far confluire, adattandole, le regole desumibili dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale dettate dallo Stato. Il sistema delineato da tale disciplina, si riferisce alla categoria dei «beni ambientali» e non conosce, invece, quella dei «beni paesaggistici» nelle stesse forme di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio. La genericità della ricostruzione operata, sul punto, nel ricorso determina una carenza della motivazione che non consente lo scrutinio nel merito, con conseguente inammissibilità della censura.

La questione promossa con il quarto e ultimo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 10 della legge in oggetto rubricato «Modificazioni dell'articolo 114 della legge provinciale per il governo del territorio 2015, relative agli impianti di biogas». La disposizione introduce alcune modifiche all'art. 114 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, concernente la realizzazione di impianti per la produzione di biogas nelle aree agricole. Le modifiche attengono, in sostanza, al collegamento funzionale che deve intercorrere tra l'impianto de quo, il terreno agricolo sul quale esso viene installato e l'impresa agricola zootecnica che vi insista. La novella del 2022 aggiunge adesso che «[g]li impianti devono essere alimentati con materiali e sostanze definiti dalla deliberazione prevista dal comma 4 e con l'utilizzo prevalente di effluenti zootecnici prodotti dall'azienda. A tal fine gli effluenti zootecnici rappresentano almeno il 70 per cento del materiale che alimenta l'impianto. La distribuzione nel suolo del digestato avviene nel rispetto delle disposizioni stabilite da quest'articolo e dall'articolo 19-bis del D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987)». Le censure promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri (sulla scorta, anche qui, del generale riferimento sia agli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia, sia all'art. 117, primo comma, Cost.) si appuntano sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sostenendosi che la novella introdurrebbe «per il funzionamento di tali impianti, requisiti che non trovano alcun riscontro nella normativa statale», e la cui previsione «potrebbe» comportare limitazioni per «gli investimenti sul biogas», in «controtendenza con la finalità di promozione delle energie rinnovabili seguita dal Legislatore nazionale». Il ricorrente rinvia alle previsioni degli artt. 5 e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, degli artt. 8-bis, 24 e 26 del d.lgs. n. 28 del 2011 e degli artt. 11 e 14 del d.lgs. n. 199 del 2021: norme, tutte, delle quali è lamentata la «violazione» ad opera del legislatore provinciale. La Corte ritiene inammissibile la questione per eccessiva genericità. A suo giudizio, il ricorrente è venuto meno all'onere di esatta definizione della questione e di puntuale motivazione che essa ha più volte ribadito essere particolarmente rilevante nel ricorso in via principale e la cui carenza conduce alla sua inammissibilità.