

Sentenza: 8 febbraio 2022, n. 77

Materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 117, commi primo e terzo, della Costituzione in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), artt. 41 e 97 Cost.

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Eternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1.r. Abruzzo 8/2021 per violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, della Costituzione – in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) – nonché degli artt. 41 e 97 Cost.

L'articolo impugnato dispone che «1. Nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti idonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti Rinnovabili), sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale. 2. La Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione di cui al comma 1, ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti

alimentati da fonti Rinnovabili), entro e non oltre il 31 dicembre 2021. 3. Qualora la Giunta non adempia a quanto stabilito dal comma 2, cessano le sospensioni di cui al comma 1».

La questione di legittimità costituzionale è stata posta con riferimento ad una pluralità di parametri.

In primo luogo la disposizione regionale violerebbe i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». In particolare, contrasterebbe con l'art. 12, comma 4, d.lgs. 387/2003 con le linee guida emanate, ai sensi del comma 10 del medesimo art. 12, con D.M. 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). L'articolo 4 impugnato sospende, infatti, il termine per il rilascio delle autorizzazioni relative agli impianti di produzione di energie da fonti rinnovabili, relativamente a talune zone agricole. In tal modo, la disciplina regionale contrasterebbe con le esigenze di semplificazione e di celerità racchiuse nella normativa statale sul procedimento di autorizzazione unica, che assurge a principio fondamentale della materia. Al contempo, sarebbe temporaneamente impedita l'autorizzazione di impianti in talune zone agricole, individuate in via generale mediante lo strumento legislativo, là dove finanche ai provvedimenti amministrativi con cui è consentito alle Regioni e alle Province autonome di indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti sarebbe precluso il riferimento generico alle zone agricole.

La disposizione impugnata in secondo luogo contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE. Tale direttiva sarebbe infatti espressione del generale favor per le fonti rinnovabili e, a tal fine, disporrebbe che i procedimenti autorizzativi si ispirino a principi di semplificazione e speditezza.

In terzo luogo, vi sarebbe una violazione dell'art. 97 Cost., poiché la normativa impugnata inciderebbe negativamente sui procedimenti di autorizzazione, danneggiando la «stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa».

Infine, il ricorrente ravvisa un contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto la sospensione introdotta sacrificerebbe «l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la scelta di sfruttamento imprenditoriale».

La questione relativa alla violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., va esaminata preliminarmente. Il riparto interno di competenze tra Stato e Regioni assume, infatti, carattere prioritario, sotto il profilo giuridico, rispetto ai dubbi di legittimità costituzionale che investono il contenuto della scelta legislativa (ex plurimis, sent. n. 4/2022, n. 38/2021 e n. 114/2017).

La Corte ritiene la questione fondata.

Le disposizioni impugnate attengono al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili e, pertanto, coinvolgono la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida alla legislazione concorrente di Stato e Regioni.

In tale ambito, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore

statale che si trovano in buona parte racchiusi nel d.lgs. 387/2003 (ex multis sent. n. 11/2022, n. 177/2021 e n. 106/2020). Sotto questo profilo assume rilievo l'art. 12, che, «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sent.n. 286/2019, n. 69/2018 e n. 99/2012; nello stesso senso, sent.n. 177/2021).

I tratti essenziali della disciplina di cui all'art. 12 possono essere individuati nell'obiettivo, espresso nella stessa rubrica dell'articolo, di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili. Di regola, si prevede il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province delegate da quest'ultima o, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, del Ministero dello sviluppo economico. Il comma 4 stabilisce, in particolare, che l'autorizzazione sia «rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla l. 241/1990». Il comma 7 precisa, poi, che gli impianti in questione possano «essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici» e che, in tal caso, «[n]ell'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». Il comma 10, infine, prevede che «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento».

Anche le linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, sono annoverate, per orientamento costante della Corte, tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni in quanto «“costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sent. n. 86/2019). 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 (sent. n. 286 e 86 del 2019, n. 69/2018)” (sent. n. 106/2020)» (sent. n. 177/2021 e, in senso analogo, sent. n. 11/2022 e n. 46/2021).

In particolare, il punto 17.1 delle linee guida stabilisce che, al precipuo «fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3». In sostanza, le Regioni, «attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la 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 che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti», individuano le aree e le zone reputate non idonee, al fine di segnalare – proprio nella prospettiva dell'accelerazione – «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione»,

fermo restando che in questa sede deve effettuarsi la valutazione definitiva e decisiva. L'individuazione di aree o zone non idonee opera, dunque, solo una «valutazione di “primo livello”», con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare «“se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile” (così sent. n. 177/2021)» (sent. n. 11/2022).

Deve, peraltro, evidenziarsi che, nella individuazione delle aree non idonee, destinate a confluire nell'atto di pianificazione, le Regioni e le Province autonome sono tenute a conciliare «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. 177/2021)» (sent. n. 11/2022).

Così ricostruito il quadro normativo, dato che il legislatore abruzzese ha indebitamente sospeso, in violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», le procedure di autorizzazione relative agli «impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, [al]le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e [agli] impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera» (così, l'impugnato art. 4). Le procedure, che – in base ai principi fondamentali dettati a livello statale – devono essere semplificate e accelerate, vengono, invece, sospese nel complessivo territorio dell'Abruzzo, relativamente a tutte le zone agricole che abbiano le generiche caratteristiche indicate dalla normativa impugnata.

In particolare, dove l'art. 12 d.lgs. 387/2003 individua un termine massimo per la conclusione del procedimento unico (novanta giorni, al netto dei tempi previsti per la valutazione di impatto ambientale), il legislatore regionale, viceversa, sospende e, dunque, di fatto prolunga il medesimo termine. Parimenti, la normativa impugnata ha un sicuro impatto negativo sui tempi per il rilascio delle altre tipologie di autorizzazioni, le cui procedure risultino ancor più accelerate dalla legislazione statale rispetto al procedimento di autorizzazione unica (si pensi ai casi in cui trovano applicazione la procedura abilitativa semplificata o la comunicazione relativa alle attività di edilizia libera). Peraltro, la Corte non ritiene che la dilazione dei termini trovi una giustificazione nella funzione che la stessa legislazione statale assegna all'istruttoria affidata alle Regioni e alle Province autonome in merito alla individuazione delle aree e dei siti non idonei. Al contrario, la sospensione delle procedure, in attesa del compimento della citata istruttoria che confluisce nella pianificazione regionale, contraddice la ratio di tale strumento. Mentre l'individuazione delle aree e dei siti non idonei serve – nel disegno statale – a semplificare e ad accelerare la valutazione che deve poi, in via definitiva, compiersi nell'ambito del procedimento di autorizzazione, per converso, nella prospettiva che emerge dall'art. 4 l.r. Abruzzo 8/2021, l'individuazione delle aree e dei siti non idonei viene indebitamente a trasformarsi in elemento ostativo delle procedure autorizzative, che comporta una dilazione dei termini.

Diverso, invece, è il caso in cui l'intervento legislativo regionale, come nella questione avverso la Regione Toscana decisa con sentenza n. 11 del 2022, abbia la finalità di anticipare, sul piano temporale, l'efficacia dell'atto che individua i siti non idonei: in tal caso l'anticipazione dell'efficacia si pone, infatti, in linea di continuità con le esigenze di celerità e non incide sulla natura dell'atto amministrativo di

programmazione, il quale non preclude eventuali differenti valutazioni effettuate in concreto nell'ambito del procedimento autorizzativo. Al contrario, il ritardo nel completamento dell'istruttoria non giustifica una sospensione disposta con legge regionale di procedure autorizzative, alle quali spetta – secondo i principi statali – il precipuo compito di valutare e contemperare in concreto tutti gli interessi coinvolti, compresi quelli evocati dalla disposizione regionale impugnata, vale a dire la tutela delle produzioni alimentari di qualità e di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale. La mancanza della previa istruttoria effettuata in sede di pianificazione non comporta – come invece testualmente si legge nell'articolo impugnato della legge della Regione Abruzzo – il rischio di «compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale». Tutti gli interessi coinvolti, compresi quelli sopra menzionati, vengono infatti ponderati nella sede del procedimento di autorizzazione e la mancanza della previa istruttoria regionale implica solo l'insussistenza di una valutazione di primo livello, che avrebbe reso più agevole e celere il giudizio da operare in concreto nel procedimento autorizzativo. In definitiva, la moratoria imposta dal legislatore regionale dell'Abruzzo con l'art. 4 impugnato viola i principi fondamentali della materia, che affidano a celeri procedure amministrative il compito di valutare in concreto gli interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili. Tali valutazioni amministrative non possono essere condizionate e limitate da criteri cristallizzati in disposizioni legislative regionali (sent. n. 177/2021, n. 106/2020, n. 69/2018, n. 13/2014 e n. 44/2011), né a fortiori possono essere impedito e, sia pure temporaneamente, ostacolate da fonti legislative regionali.

L'art. 4 l.r. Abruzzo 8/2021 si pone, dunque, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili (sent.n. 286/2019), risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici. Con la conseguenza che viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 l.r. Abruzzo 8/2021 con assorbimento delle ulteriori censure.