

Sentenza: 13 settembre 2022, n. 216

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; art. 41 Cost.; art. 97 Cost.; i limiti stabiliti dagli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4, commi 17 e 18, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 novembre 2021, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali)

Esito: 1) illeg. cost. art. 4, comma 17, l.r. Friuli-Venezia Giulia 16/2021; 2) illeg. cost. art. 4, comma 18, lett. a), d) e f), l.r. Friuli-Venezia Giulia 16/2021.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi

Il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 4, commi 17 e 18, l.r. Friuli-Venezia Giulia 16/2021, che pongono limiti e condizioni all'installazione di impianti fotovoltaici nel territorio della Regione, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; – con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 15, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/2001; con l'art. 41 Cost.; con l'art. 97 Cost.; con gli artt. 4 e 5 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia.

Con riferimento al comma 17 dell'art. 4, questo prevede che non sono idonee per la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra una serie di aree siti ¹.

¹ In particolare; a) le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR e a una lettura paesaggistica approfondita, ai sensi dell'articolo 14 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR; b) i siti regionali inseriti nella lista del patrimonio mondiale culturale e naturale riconosciuto dall'UNESCO; c) i siti Natura 2000 e le aree naturali tutelate dalla l. 394/1991, sulle aree protette, e della l.r. 42/1996, in materia di parchi e riserve naturali regionali; d) le aree e i beni di notevole interesse culturale di cui alla parte II del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), le aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 d.lgs. 42/2004 nonché le aree a rischio potenziale archeologico indicate nel PPR o negli strumenti urbanistici comunali; e) le aree ricadenti nei beni paesaggistici di cui all'art. 142, comma 1, d.lgs. 142/2004, o loro ulteriori contesti; f) le aree agricole ricomprese in zone territoriali omogenee F di "Tutela ambientale" individuate dagli strumenti urbanistici generali comunali adeguati al PURG; g) le aree localizzate in comprensori irrigui serviti dai Consorzi di

In particolare, secondo il ricorrente, tale disposizione – individuando una serie di aree inidonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW – si porrebbe in primo luogo in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», e dunque con l’art. 117, terzo comma, Cost. Tali principi si ricaverebbero dall’art. 12 del d.lgs. 387/2003 e dalle linee guida da esso previste. Peraltro, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto anche con i «principi generali di cui al mutando quadro normativo statale», di cui alla legge delega 53/2021 e al d.lgs. 199/2021, attuativo della delega. In particolare, il ricorrente lamenta che la disciplina impugnata anticiperebbe di fatto i contenuti del decreto interministeriale previsto dall’art. 20, comma 1, d.lgs. 199/2021, che dovrà dettare principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione degli impianti.

Circa il primo profilo, la Regione eccepisce preliminarmente la non vincolatività delle linee guida nei propri confronti. Le competenze in materia di energia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbero infatti regolate dalle norme di attuazione dello statuto speciale, e in particolare dal d.lgs. 110/2002. Quest’ultimo non si sarebbe limitato a estendere alla Regione autonoma la competenza in materia di energia di cui godono le regioni ordinarie ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., bensì avrebbe «stabilito un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia». Né, secondo la Regione, la vincolatività delle linee guida deriverebbe dal fatto che la loro adozione sia stata decisa in sede di Conferenza unificata, dal momento che in tale occasione l’assenso da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbe stato espressamente subordinato all’introduzione di una clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie territoriali, clausola poi non inserita nelle linee guida.

Secondo la Corte l’eccezione sollevata non è fondata. La giurisprudenza della Corte ha già più volte affermato, rispetto alla generalità delle regioni, che «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 d.lgs. 387/2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (ex plurimis, sent. 258/2020, 106/2020, 286/2019 e 69/2018)» (sent. 17/2021). Con riferimento a queste ultime, la Corte evidenzia che esse, «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” (sent. 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. 286 e 86 del 2019, 69/2018)” (sent. 106 del 2020, in questo senso anche sent. 177 del 2021). Anche le disposizioni contenute nelle linee guida, quindi, devono essere annoverate tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni» (sent. 77/2022).

La Corte ha già ritenuto questi principi applicabili anche nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, lo statuto speciale di autonomia non prevede, infatti, alcuna competenza legislativa e pertanto opera la clausola di equiparazione di cui all’art. 10 della l. cost. 3/2021 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (sent.

bonifica e oggetto di riordino fondiario; h) le aree agricole che rientrano nelle classi 1 e 2 di capacità d’uso secondo la Land Capability Classification (LCC) del United States Department of Agriculture (USDA).

148/2019). Peraltro è stato inoltre chiarito che il legislatore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è «parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale».

Tali conclusioni sono ribadite dalla Corte anche con riferimento al giudizio in oggetto. Il d.lgs. 110/2002, non stabilisce un regime proprio e speciale della Regione in materia di energia, ma ha la funzione di dare attuazione alla competenza concorrente in materia di energia che alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata attribuita in forza dell'art. 10 l. cost. 3/2001. Traendo origine non dallo statuto, bensì dalla cosiddetta clausola di maggior favore, la competenza legislativa così acquisita dalla Regione autonoma è soggetta al «regime complessivo del Titolo V» (sent. 119/2019), che comprende, per le materie di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., l'obbligo di rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato; principi che nella materia all'esame sono dettati, dall'art. 12 d.lgs. 387/2003 e dalle linee guida da esso previste.

Ciò posto, la disposizione impugnata si pone effettivamente in contrasto con la disciplina disegnata dalle linee guida.

Il paragrafo 17 delle linee guida dispone che «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». Tale individuazione deve avvenire «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, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione». Le aree non idonee sono quindi individuate dalle regioni «nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing», nel quale devono essere richiamati gli esiti dell'istruttoria svolta, contenenti «in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Sulla base di tale disciplina, la Corte ha già più volte affermato che la dichiarazione di inidoneità deve risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti, e che in ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione (sent. 86/2019). Con la conseguenza che 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 (sent. 286/2019, in senso analogo, ex multis, sent. 106/2020, 69/2018, 13/2014 e 44/2011)» (sent. 177/2021).

In applicazione di questi principi, sono già state dichiarate costituzionalmente illegittime discipline regionali che, in contrasto con le linee guida, avevano individuato esse stesse le aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (sent. 121/2022, 177/2021, 106/2020, 86/2019 e 69/2018).

La difesa regionale nega il contrasto fra l'impugnato art. 4, comma 17, e le linee guida sulla base essenzialmente di due ordini di argomenti.

In primo luogo, la Regione sostiene che detta disposizione sarebbe in sostanziale sintonia con le linee guida, in quanto non detterebbe limitazioni generali ed astratte, bensì menzionerebbe aree, delimitate e normalmente di ridotta estensione, già previamente specificamente individuate mediante gli idonei procedimenti amministrativi». In relazione a tali siti, già vi sarebbe stata dunque una valutazione degli interessi concorrenti indicati al paragrafo 17 delle linee guida (come ad esempio per la lett. a) dell'impugnato comma 17, che indica come inidonee le aree individuate dal piano regolatore comunale in esito alla conformazione al PPR).

In secondo luogo, la Regione nega che vi sia contrasto con le linee guida poiché le aree individuate dalla disposizione regionale corrisponderebbero a quelle indicate dall'Allegato 3 (Criteri per l'individuazione di aree non idonee), lett. f), delle linee guida (come ad esempio, per i siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO).

La Corte non condivide le argomentazioni della Regione. Il ricorso statale si fonda su un duplice ordine di presupposti, che la difesa regionale non contesta: a) che la previsione di un'«apposita istruttoria» finalizzata all'individuazione di aree non idonee ai sensi del paragrafo 17 delle linee guida impone alla regione di attivare un procedimento amministrativo nel quale vengano bilanciati, da un lato, l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili, e, dall'altro, gli interessi alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale; b) che in base al medesimo paragrafo 17 tale istruttoria è destinata a sfociare non in una legge, ma – come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale – in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo, con il quale vengano individuate le aree non idonee.

Sotto tale profilo d'altra parte, non può nemmeno ritenersi consentito ad una legge regionale dichiarare non idonee aree già previamente individuate in esito a procedimenti amministrativi non specificamente funzionali al bilanciamento dei contrapposti interessi, come quelli cui la disposizione impugnata rinvia. Tali procedimenti non sono infatti finalizzati all'identificazione delle aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma all'individuazione di altre aree o beni, in funzione di scopi del tutto eterogenei (quali i beni di notevole interesse culturale, le aree di notevole interesse pubblico...). Né può sopperire alla mancanza di un procedimento amministrativo specificamente finalizzato alla individuazione di aree inidonee la circostanza che le aree indicate dal comma 17 corrispondano in sostanza, almeno in parte, a quelle menzionate alla lett. f) dell'Allegato 3 delle linee guida. Infatti, tale allegato non vieta in maniera generalizzata l'installazione di impianti nelle aree ivi indicate, ma piuttosto consente alle regioni, in esito al procedimento amministrativo, di indicare come aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, «all'interno di quelle di seguito elencate», le aree «particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio». Le aree di cui all'Allegato 3, in parte riprese dalla disposizione impugnata, non sono direttamente qualificate come inidonee dalle linee guida, ma «possono» essere dichiarate tali, in tutto o in parte, solo all'esito di una scelta operata dalla regione attraverso una specifica istruttoria. La Regione, anziché procedere a tale selezione nei modi indicati, ha invece stabilito con legge l'inidoneità generalizzata di tutte le aree elencate, ponendosi in contrasto con le indicazioni contenute nelle linee guida. L'incompatibilità della disposizione impugnata con il paragrafo 17 delle linee

guida, enunciante principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», vincolanti anche per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ne determina l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost².

Sono poi impugnate le disposizioni di cui alle lettere a), d) e f) del successivo comma 18 del medesimo art. 4 l.r. 16/2021

Il comma 18, mantenendo ferme le esclusioni di cui al comma 17, individua una serie di condizioni cui è subordinata la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW³. Anche in questo caso, il ricorrente lamenta tra l'altro la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., osservando che le prescrizioni impugunate si porrebbero in contrasto con il procedimento delineato dalle linee guida, introducendo di fatto divieti di installazione di nuovi impianti non previsti dalle medesime, precludendo così la valutazione puntuale e in concreto degli interessi in conflitto da parte dell'autorità amministrativa competente.

A tal proposito secondo la difesa regionale il ricorrente sarebbe caduto in equivoco nel ritenere che anche le disposizioni di cui al comma 18, come quelle di cui al comma 17, individuino aree inidonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, e siano per tale ragione in contrasto con le linee guida e la giurisprudenza della Corte. Al contrario, il comma 18 si limiterebbe a indicare criteri volti ad orientare la discrezionalità amministrativa con riferimento alle singole richieste di autorizzazione relative ad aree potenzialmente idonee a ospitare gli impianti di cui trattasi.

Secondo la Corte, sulla base del quadro normativo delineato dalle linee guida, nella materia del sostegno alla produzione di energia derivante da fonti alternative, non può riconoscersi alle regioni il potere di provvedere autonomamente, per legge, «alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sent. 168/2010; in termini simili cfr. le sent. 106/2020, 298/2013 e 308/2011), né a fortiori quello di creare preclusioni assolute che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sent. 106/2020 e 286/2019)» (sent. 121/2022). Invero, attraverso le linee guida, adottate in Conferenza unificata in attuazione del principio di leale collaborazione, lo Stato e le regioni hanno congiuntamente definito una serie di criteri funzionali alla individuazione di punti di equilibrio sostenibili fra un largo spettro di interessi: il rispetto dei «vincoli imposti dalla normativa dell'Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale

² Ciò senza che sia necessario valutare se la disposizione medesima si ponga altresì in contrasto, con la nuova disciplina prevista dalla legge n. 53 del 2021 e dal successivo d.lgs. n. 199 del 2021, ancora non emanato al momento dell'entrata in vigore della disposizione regionale impugnata, e che a sua volta rimanda a decreti interministeriali ancora non adottati.

³ Nelle parti impugunate, la disposizione prescrive: – «che la realizzazione dell'impianto non comprometta un bene paesaggistico alterando negativamente lo stato dell'assetto scenico-percettivo e creando un notevole disturbo della sua leggibilità» (lett. a); – «che l'impianto sia posto in aree non visibili da strade di interesse panoramico, non comprometta visuali panoramiche o con visuali e profili identitari tutelati dal PPR o dagli strumenti urbanistici comunali conformati al PPR o in corso di conformazione al PPR e adottati» (lett. d); – «che sia assicurato il contenimento del livello di compromissione e di degrado determinato dalla dimensione e dalla concentrazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 16, che ai sensi dell'articolo 33 delle NTA del PPR qualificano la superficie interessata quale area compromessa e degradata, in ragione della morfologia del territorio, del bacino visuale, della prossimità, delle loro dimensioni e della tipologia in un medesimo ambito di paesaggio del PPR» (lett. f).

con la l. 120/2002⁴ nel comune intento “di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra” (sent. 275/2012; nello stesso senso, sent. 46/2021), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sent. 77/2022)» (sent. 121/2022); la tutela del paesaggio e del territorio; la necessità di assicurare l’effettività della tutela giurisdizionale ai soggetti privati interessati alla realizzazione degli impianti.

Ampio spazio è inoltre riconosciuto all’autonomia delle regioni a valle delle linee guida. Esse sono, infatti, chiamate a concretizzare tali complessi bilanciamenti nell’ambito dei singoli territori regionali, attraverso procedimenti amministrativi destinati a sfociare negli atti di programmazione menzionati dal paragrafo 17 delle linee guida, nei quali ben possono essere individuate le aree non idonee alla installazione degli impianti; atti a loro volta destinati a orientare la discrezionalità amministrativa nei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione dei singoli impianti.

Ciò che invece, nel vigore dell’attuale quadro normativo, non è consentito alle regioni è dettare direttamente per legge criteri generali per la localizzazione degli impianti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione statale e dalle stesse linee guida: ancor più quando tali criteri si risolvano, in pratica, in divieti assoluti di concedere autorizzazioni in singole porzioni del territorio regionale, come accade con riferimento alle previsioni di cui alla lett. d). Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 18, lett. a), d) e f), anche in questo caso per violazione dell’art. 117, comma terzo, Cost., restando assorbite le rimanenti censure.

⁴ (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l’11 dicembre 1997) e con la legge 4 novembre 2016, n. 204 (Ratifica ed esecuzione dell’Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015),