

Sentenza: n. 286/2019, del 3 dicembre 2019.

Materia: ambiente, energia

Parametri invocati: art. 117 comma terzo Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 32 della l.r. Basilicata 38/2018 nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3), b.3) e b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili); illegittimità costituzionale dell'art. 43 della l.r. Basilicata 38/2018.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diverse disposizioni della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), alcune delle quali riguardano gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (di seguito: impianti FER): si tratta degli artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52.

L'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8. Il nuovo art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 detta "Limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti eolici e fotovoltaici".

In via generale, esso determina in 200 kW la soglia di potenza nominale massima entro la quale è possibile ricorrere per gli impianti eolici e fotovoltaici alla procedura abilitativa semplificata (PAS) disciplinata dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. L'oggetto delle questioni, benché formalmente esteso a tutto l'art. 32, è limitato alle lettere a.3), b.3) e b.4) del comma 1 nonché al comma 2 del nuovo testo dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

La disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. nella parte in cui prevede, alle suddette lettere a.3) e b.3), una distanza minima tra gli impianti eolici o fotovoltaici e gli altri impianti dello stesso tipo (o altri impianti FER presenti ovvero autorizzati) "non inferiore ad 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto", in quanto la condizione per accedere alla PAS così introdotta contrasterebbe con i principi fondamentali nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato.

La Corte ha affermato più volte che "la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia 'tutela dell'ambiente', anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia' (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018)" (sentenza n. 177 del 2018). Pertanto, il legislatore statale "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" (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012). Principi che si desumono dalle "Linee guida" di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione

dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale (sentenza n. 86 del 2019).

In particolare, le citate linee guida sono atti di normazione secondaria che, in settori squisitamente tecnici, completano la normativa primaria, sicché essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenza n. 69 del 2018). Tale vincolatività è confermata anche dal fatto che esse sono state adottate in sede di Conferenza unificata, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, e quindi nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenza n. 308 del 2011).

Alle regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, come prevede il paragrafo 17.1. delle linee guida (sentenza n. 69 del 2018).

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare le aree e i siti non idonei non permette invece che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sentenza n. 13 del 2014).

Pertanto, la soluzione legislativa adottata dalla Regione Basilicata, stabilendo in via generale, ed escludendo così un'istruttoria e una valutazione in concreto dei luoghi da operare in sede procedimentale, vincoli di distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale e valevoli sull'intero territorio regionale, non garantisce il rispetto dei descritti principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti (sentenza n. 69 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), in violazione del principio, di derivazione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, attuato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 28 del 2011, che puntualmente disciplina le varie ipotesi in cui l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è possibile all'esito di una procedura abilitativa semplificata (PAS).

La norma impugnata rinnova sostanzialmente i vizi che hanno condotto la Corte, con la sentenza n. 86 del 2019, a dichiarare l'illegittimità degli artt. 5 e 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui introducevano gli artt. 5, commi 1 e 2, e 6-bis, comma 1, della stessa legge reg. Basilicata n. 8 del 2012. Anch'essa, infatti, pur muovendosi secondo quanto previsto dal comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui estende l'applicazione della PAS agli impianti di potenza fino a 200 kW, introduce poi previsioni che si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio di questi impianti attraverso la previsione di condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle stabilite dal legislatore statale per il rilascio della PAS.

Il contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale per il fatto che, in base al nuovo art. 6, che presenta, in questo, contenuto analogo a quello del già dichiarato illegittimo art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, il mancato rispetto delle condizioni in esso previste comporta l'inapplicabilità del regime dell'autorizzazione unica regionale, prevista invece per gli impianti fotovoltaici ed eolici con potenza massima fino a 200 kW dai precedenti artt. 5, comma 2, e 6, comma 2, della stessa legge regionale. Con la conseguenza che gli ingiustificati aggravii imposti dall'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 possono giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti.

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3) e b.3) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

L'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è censurato anche nella parte in cui ha introdotto la lettera b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, che prevede, quale ulteriore condizione per la costruzione e l'esercizio degli impianti FER con potenza nominale non superiore a 200 kW, che gli impianti solari di conversione fotovoltaica devono avere la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a 3 volte la superficie del generatore fotovoltaico, attraverso l'asservimento di particelle catastali contigue, sul quale non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabili.

Secondo la Corte la questione promossa è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost..

La disciplina sul regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, i cui principi fondamentali, vincolanti per il legislatore regionale, si desumono dalle linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010, adottato in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011. Tale normativa è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, in conformità con la normativa dell'Unione europea. L'assenza, nel contesto dei detti principi, della previsione di superfici minime per l'accesso alla PAS di impianti fotovoltaici, fa sì che non sia compatibile con essi la previsione impugnata, che, richiedendo invece la disponibilità di una superficie pari almeno al triplo di quella del generatore, si traduce in un ingiustificato aggravio per la realizzazione e l'esercizio degli impianti, in contrasto con il più volte ricordato principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili.

Inoltre, anche in questo caso, per effetto della norma censurata la condizione stabilita dal legislatore regionale può addirittura precludere in assoluto la realizzazione degli impianti, poiché non è prevista l'applicabilità del regime dell'autorizzazione unica ove la condizione non sia rispettata.

In definitiva, emergono con riguardo alla disposizione in esame vizi di illegittimità, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., analoghi a quelli che la sentenza n. 86 del 2019 ha accertato con riferimento all'art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 (inserito dall'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017), che prescriveva (oltre a vincoli di distanze) lotti minimi per gli impianti eolici (comma 1, n. 1, lettera c) e un determinato rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile per gli impianti fotovoltaici a terra (comma 1, n. 2, lettera a).

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha introdotto la lettera b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

L'articolo 43 reca integrazioni all'allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015. Tale allegato indica i siti non idonei all'installazione di impianti FER. La norma introdotta dall'art.43 stabilisce che i cosiddetti Buffer (fasce di rispetto relative alle aree non idonee) di cui al punto 1.2 Beni monumentali 1.4 Beni paesaggistici: in riferimento a laghi ed invasi artificiali, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, centri urbani, centri storici, 2.4 Rete Natura 2000, così come individuati e definiti nell'Allegato A della legge regionale n. 54/2015, trovano applicazione esclusivamente nelle aree territoriali visibili dal bene monumentale vincolato se l'impianto FER in progetto non risulta in correlazione visiva con lo stesso bene vincolato da punti di vista privilegiati. La norma censurata prevede, dunque, una deroga alle fasce di rispetto nel caso in cui non ci sia un "contatto visivo" fra l'impianto e il sito protetto.

La disciplina delle aree non idonee all'installazione di impianti FER si pone al crocevia fra la materia della "tutela dell'ambiente" e quella della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (sentenza n. 86 del 2019).

Come già evidenziato in relazione alle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 32, l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione delle linee guida previste dallo stesso comma 10, che sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. Sia il testo di tale disposizione sia l'evidente "vocazione" dell'individuazione delle aree non idonee confermano, dunque, il nesso tra la disciplina di tali aree e la materia della tutela del paesaggio, ragion per cui le linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010 sono vincolanti per le regioni, in quanto standard omogenei di tutela dell'ambiente (comprensivo del paesaggio), espressivi del principio fondamentale di uniformità nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (sentenza n. 86 del 2019).

Ciò precisato, il punto 17.1 delle citate linee guida del 2010 stabilisce, come visto, che "l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria", i cui esiti sono "da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2" (cioè, in un atto di programmazione). L'allegato 3 dispone che "l'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17", e che le Regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di quelle .

La Corte ha confermato che i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (sentenza n. 86 del 2019).

Nella regione Basilicata l'istruttoria in questione è stata svolta tramite una concertazione con organi statali (come risulta dall'art. 2, comma 1, e dall'allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015) e i suoi esiti sono stati recepiti negli allegati della stessa legge regionale.

Prevedendo una deroga alle fasce di rispetto delle aree non idonee stabilita in via generale, senza istruttoria e senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'art. 43 viola dunque i criteri fissati dalle linee guida del 2010 e, di conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (da ultimo, sentenza n. 86 del 2019, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme analoghe della stessa Regione Basilicata).

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.