

Sentenza della Corte costituzionale n. 106/2020.

Materia: energia.

Parametri invocati: articoli 3, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera s) e terzo della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), fra cui gli articoli 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27, in riferimento agli articoli 3, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo della Costituzione. Sono impugnati gli articoli 9 e 10 della l.r. Basilicata 47/2019, nella parte in cui modificano la previgente disciplina relativa al Piano di indirizzo energetico ambientale regionale, PIEAR, approvato con legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 e pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. La Corte, nel rilevare che gli articoli 9, 10, 12 e 13, commi 1 e 3, della citata legge regionale sono stati espressamente abrogati dall'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 22/2019 sottolinea che non si può escludere che tali disposizioni, che sono state in vigore per più di sei mesi, abbiano avuto *medio tempore* applicazione. La Regione non si è difesa e non ha fornito alcuna indicazione a tal proposito. Pertanto, sebbene l'abrogazione sia di per sé soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, manca uno dei presupposti imprescindibili per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere. Le disposizioni impuginate hanno differenti oggetti e sono censurate in riferimento a diversi parametri costituzionali. Gli articoli 9 e 10 della l.r. Basilicata 4/2019 sono stati impugnati in quanto, modificando la disciplina regionale previgente, pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. Tali disposizioni, nello stabilire in via generale e senza istruttoria e valutazione in concreto, distanze minime non previste dalla legislazione statale, violerebbero i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di "produzione, distribuzione e trasporto dell'energia" e non consentirebbero un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. Entrambe le disposizioni impuginate si sono limitate a stabilire la riduzione di distanze già previste e configurate come requisito di sicurezza inderogabile per l'avvio dell'iter di autorizzazione alla realizzazione di impianti eolici dalla normativa regionale in vigore, non fatta oggetto di denuncia. Per la Corte la questione è fondata. La stessa ricorda, infatti, che la disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" (articolo 117, terzo comma, Cost.). I relativi principi fondamentali sono anche dettati dall'articolo 12, in particolare al comma 10, 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) e dalle "*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*", adottate in attuazione di quest'ultimo, con il d.m. 10 settembre 2010 (sentenze 86 e 286 del 2019). Tali Linee guida, adottate in sede di Conferenza unificata e

quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione, sono vincolanti. Anche con riferimento alla Regione Basilicata, la Corte ha precisato che esse *“costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria”* e richiama la sentenza 86/2019, al punto 2.8.2. del Considerato in diritto. Poiché indicano puntuali modalità attuative della legge statale, esse hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze 86 e 286 del 2019, e la 69/2018). In questo quadro di riferimento le Regioni (e le Province autonome) possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, purché nel rispetto di specifici principi e criteri stabiliti dal paragrafo 17.1 dell’Allegato 3 alle medesime Linee guida. In particolare, il giudizio sulla non idoneità dell’area deve essere espresso dalle Regioni all’esito di un’istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (la tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale), la cui protezione risulti incompatibile con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (sentenza 86/2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Una tale valutazione può e deve utilmente avvenire nel procedimento amministrativo, la cui struttura *“rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241”* (sentenza 69/2018). Ne consegue che le Regioni non possono prescrivere *“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 286/2019). A tal proposito, occorre rilevare che, con particolare riguardo al *“corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti eolici”*, l’Allegato 4 alle Linee guida contempla la possibilità che vengano introdotte *“distanze”* (ad esempio, da luoghi di alta frequentazione: così il paragrafo 3.2., lettera l). Esse, tuttavia, sono configurate come eventuali *“misure di mitigazione”* dell’effetto, anche visivo, che si riverbera sul territorio e sul paesaggio, a seguito della realizzazione dell’impianto. In ogni caso, esse possono essere adottate solo all’esito di un’adeguata istruttoria. Le norme regionali impugnate prevedono, fra i requisiti di sicurezza inderogabili per l’avvio dell’iter di autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico, il rispetto di distanze minime fra tali impianti, le abitazioni e le strade comunali, senza una previa istruttoria, quindi senza un’adeguata concreta valutazione dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. Per questo, esse si pongono in contrasto con i richiamati principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, e, in specie, con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. La Corte dopo questa ricostruzione dichiara l’illegittimità costituzionale degli articoli 9 e 10 della l.r. Basilicata 4/2019. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inoltre impugnato l’articolo 12 della medesima l.r. 4/2019, per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di *“tutela dell’ambiente”*, ponendosi in contrasto con la normativa statale di cui all’articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto prevede la possibile proroga, per un periodo massimo di 60 giorni, del termine per la presentazione della documentazione prescritta dal PIEAR, ai fini dell’autorizzazione regionale di cui all’articolo 12 del d.lgs. 387/2003, su istanza dell’interessato e per motivi indipendenti dalla volontà di quest’ultimo. Tale previsione contrasterebbe con l’esigenza di uniformità normativa sul territorio nazionale, nonché con il principio di buon andamento dell’amministrazione, immotivatamente aggravando in modo arbitrario il procedimento autorizzativo. Anche queste questioni, per la Corte, sono fondate. La Corte ha più volte affermato che il procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, di cui all’articolo 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 156/2016 e 177/2018), in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale. Esso, peraltro, è stato puntualmente disciplinato dal legislatore contemperando vari interessi, costituzionalmente rilevanti, per certi versi interni alla medesima materia della tutela dell'ambiente “*attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento*”, in sede di conferenza di servizi – “*e la cui acquisizione sincronica, [...] necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale*” (sentenza 267/2016). Analogamente, per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, l'articolo 27-bis del d.lgs. 152/2006 delinea un procedimento unico in cui tutte “*le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990*” (sentenza 246/2018), e confluiscono nel provvedimento autorizzatorio unico. Anche in tal caso la disciplina statale, che detta tempi e modi del procedimento, “*individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la “speciale” tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro*” (sentenza 246/2018), che non può essere pregiudicato dal legislatore regionale nell'esercizio della sua competenza in materia di “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*”. La norma regionale impugnata, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, interviene a prevedere la possibilità di una proroga (fino a 60 giorni) del termine (di 90 giorni), già fissato dal comma 1 del medesimo articolo 3-bis della l.r. Basilicata 8/2012, per la produzione, a seguito della conclusione dei lavori della conferenza di servizi, della documentazione prescritta dall'Appendice A al PLEAR. Si tratta di documentazione che il Piano regionale (al paragrafo 1.2.1.11.) prevede debba essere presentata prima del rilascio dell'autorizzazione, in attuazione di un apposito impegno già prodotto a corredo dell'istanza di autorizzazione (paragrafo 1.2.1.10.). Tale previsione si discosta, anzitutto, dalla disciplina statale del procedimento di cui all'articolo 12 del d.lgs. 387/2003 e, in particolare, dalle Linee guida attuative, che, al paragrafo 13.1, lettera j), si limitano a prescrivere la presentazione dell'impegno a corrispondere una cauzione, all'atto di avvio dei lavori, fra i documenti da produrre al momento dell'istanza di autorizzazione, senza individuare ulteriori termini per il versamento della cauzione, né ulteriore documentazione, nella fase successiva alla conclusione dell'attività della conferenza di servizi, ma precedente all'avvio dei lavori. Anche la disciplina statale del procedimento di autorizzazione unica di cui all'articolo 27-bis del d.lgs. 152/2006, previsto per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA), prescrive la presentazione della documentazione necessaria, peraltro individuando la possibilità di un ampio periodo di sospensione dei termini per agevolarla ma solo nella fase antecedente alla convocazione della conferenza di servizi e non anche in quella successiva. La proroga stabilita dal legislatore regionale finisce con l'aggiungere un ulteriore irragionevole anello alla già lunga catena di adempimenti previsti dal legislatore statale, determinando un aggravamento del procedimento autorizzativo, lesivo, ad un tempo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione e dello standard di tutela dell'ambiente fissato dal legislatore statale. La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12 della l.r. Basilicata 4/2019. Anche il comma 3 dell'articolo 13 della l.r. 4/2019 è impugnato, in quanto, aggiungendo il comma 7 all'articolo 11 della l.r. Basilicata 8/2012, stabilisce, nelle more dell'adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della Regione, un tetto all'aumento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in base alla tipologia di fonte rinnovabile, ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del d.lgs. 387/2003. La questione, per la Corte, è fondata in

riferimento all'articolo 117, terzo comma, Costituzione. L'impugnato articolo 13, comma 3, della l.r. Basilicata 4/2019 ha aggiunto il comma 7 all'articolo 11 della l.r. 8/2012. Quest'ultimo, nel disciplinare le potenze installabili, si inserisce nel quadro della programmazione regionale, di cui al PIEAR, Parte terza, paragrafo 1.2.3., inerente all'obiettivo dell'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in linea con la normativa europea. È, infatti, la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, recepita con il 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) che ha individuato, quale obiettivo nazionale vincolante per l'Italia, il raggiungimento, entro il 2020, di una quota dei consumi finali lordi (CFL) complessivi di energia coperta da fonti rinnovabili almeno pari al 17 per cento. Con l'articolo 37, comma 6, del citato d.lgs. 28/2011, si è, poi, assegnata a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la precisa definizione e quantificazione degli obiettivi regionali in attuazione del comma 167 dell'articolo 2 della legge 244/2007. In applicazione di tale previsione è stato, infine, adottato il d.m. 15 marzo 2012 (Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione delle modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle province autonome: c.d. *Burden Sharing*) che ha provveduto a definire e quantificare gli obiettivi intermedi e finali che ciascuna Regione e Provincia autonoma deve conseguire, ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia. Il paragrafo 17.2 delle Linee guida (richiamato dall'articolo 3, comma 6, del d.m. 15 marzo 2012) ha stabilito che *"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 attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)"* e comprensivi delle aree non idonee, individuate anche alla luce di quanto già previsto dal piano paesaggistico. Il quadro normativo richiamato rivela, in maniera palese, che la ripartizione fra le Regioni degli oneri inerenti all'incremento della quota minima di energia prodotta con fonti rinnovabili è funzionale a consentire il raggiungimento dell'obiettivo nazionale, indicato come vincolante dalla normativa europea, in linea con il principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili (sentenza 286/2019). La norma adottata dal legislatore regionale, all'opposto, si mostra incompatibile con tale principio. Essa, infatti, pone un tetto massimo alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili e così contraddice quanto stabilito al paragrafo 14.5. delle Linee guida, attribuendo al superamento di quel tetto proprio l'effetto di precludere l'avvio o di sospendere la conclusione di procedimenti preordinati al rilascio di nuove autorizzazioni alla realizzazione degli impianti. In tal modo, essa viola anche la previsione di cui all'articolo 12, comma 4, del d.lgs. 387/2003, che costituisce, a sua volta, principio fondamentale nella materia della *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"*, ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volto a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (sentenza 177/2018). La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 13, comma 3, della l.r. Basilicata 4/2019.