

Sentenza della Corte costituzionale n. 121/2022

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Parametri invocati: articolo 117, commi primo e terzo Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), in riferimento all’articolo 117, commi primo e terzo della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente la promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, nonché all’articolo 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), al 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), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). L’articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge Regione Basilicata 30/2021 interviene sul Piano di indirizzo energetico regionale (PIEAR), Appendice A), approvato con la legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – L.R. n. 9/2007), modificando la disciplina dei requisiti tecnici minimi in materia di impianti fotovoltaici di grande generazione. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate violerebbero i principi fondamentali della materia “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”, nonché il principio di massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili prescritto dal diritto dell’Unione europea. In particolare, le disposizioni di cui al primo articolo impugnato introdurrebbero, per gli impianti fotovoltaici di grande generazione, tetti massimi di potenza idonei a condizionare i procedimenti di autorizzazione, mentre la normativa statale di principio imporrebbe “*il raggiungimento di obiettivi minimi di produzione*”. Nello specifico, la previsione generale e astratta, che impedisce l’installazione di impianti di potenza superiore a 10 MW nelle aree degradate, e quella che introduce un limite pari a 3 MW in tutti gli altri siti contrasterebbero con i principi fondamentali della materia, dettati dal paragrafo 17 e dall’Allegato 3 delle linee guida del 10 settembre 2010, attuative dell’articolo 12 del d.lgs. 387/2003, le quali consentirebbero alle

Regioni di individuare esclusivamente puntuali aree non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti, senza con ciò determinare preclusioni assolute. Quanto all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge Regione Basilicata 30/2021, che ha modificato i requisiti tecnici minimi del PIEAR per gli impianti eolici di grande generazione, anch'esso avrebbe condizionato il rilascio dell'autorizzazione unica, di cui all'articolo 12 del d.lgs. 387/2003, così violando i principi fondamentali della materia ivi recati dal legislatore statale, nonché gli altri parametri interposti, che sarebbero espressione del principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. Non soltanto i nuovi requisiti ridurrebbero i siti eleggibili all'installazione di impianti eolici, ma, oltretutto, la previsione obbligatoria di uno studio anemologico con rilevazioni di almeno tre anni, da integrare nel progetto, comporterebbe il rischio di un *"congelamento di uno specifico sito coinvolto da sviluppo"* per l'intero triennio. La Corte esamina l'eccezione sollevata dalla Regione Basilicata, la quale contesta il carattere evidente e generico delle censure mosse dallo Stato all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021, che avrebbe individuato solo il parametro interposto, senza specificare i termini del contrasto. Ma per la Corte, l'eccezione non è fondata. In particolare, secondo la Corte, entrambe le disposizioni impugnate contrastano con i principi fondamentali della materia *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"*, recati dall'articolo 12 del d.lgs. 387/2003 e dagli articoli 4 e seguenti del d.lgs. 28/2011, nonché dalle previsioni del d.m. 10 settembre 2010. Nel regolare le procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, le norme statali sopra richiamate *"non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 69/2018 e 99/2012)"*. Per un verso, esse si rendono interpreti dell'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l'interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l'obiettivo di difendere il citato interesse e l'istanza di garantire la produzione di energia (sentenze 86/2019, 199/2014, 67/2011, 119/2010). Per un altro verso, cercano di contemperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenze 46/2021, 177/2018). Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l'articolo 12 del d.lgs. 387/2003 e gli articoli da 4 a 9 del d.lgs. 28/2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della *"semplificazione"* e dell'esigenza di *"rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa"* (sentenze 189/2014, 344/2010). Al contempo, le linee guida, emanate con il d.m. 10 settembre 2010, disciplinano l'inserimento degli impianti nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, *"tutto il territorio nazionale"* (sentenza 77/2022, che richiama le sentenze 11/2022, 177 e 46 del 2021, 106/2020, 286 e 86 del 2019, 69/2018). Le relative norme sono, infatti, espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni (sentenze 177/2021, 106/2020 e 308/2011) e rappresentano, *"in settori squisitamente tecnici, il [...] completamento"* della normativa primaria (sentenza 86/2019, nello stesso senso anche le sentenze 77/2022, 177/2021, 106/2020, 286/2019, 69/2018). Le linee guida, nel regolare l'inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio (Parte IV), da un lato, individuano requisiti che costituiscono elementi positivi ai fini dell'autorizzazione del progetto (paragrafo 16) e, da un altro lato, rimettono alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di determinare, previa istruttoria amministrativa, l'individuazione di aree e siti non idonei, nel rispetto delle condizioni dettate dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3, e al mero fine di agevolare le procedure autorizzative. L'identificazione di tali aree comporta, infatti, *"una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione"* (sentenza 11/2022), e, dunque, integra un giudizio di primo livello *"con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare"* (sentenza 77/2022) *"se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile"* (sentenza 177/2021 e, di seguito, sentenze 77 e 11 del 2022). Il meccanismo disegnato dalle linee guida ha, in sostanza, l'obiettivo di preservare il paesaggio e, contestualmente, di garantire la celerità delle procedure, assegnando alle Regioni e alle Province autonome il compito di segnalare, attraverso le aree e i siti non idonei, meri indici rivelatori di

possibili esigenze di tutela del paesaggio. Non è dato, invece, produrre dai citati principi un potere delle *“Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa”* (sentenza n. 168 del 201 e, in termini simili, anche le sentenze 308/2011, 298/2013, 106/2020), né a maggior ragione, quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze 286/2019, 106/2020). È quanto, viceversa, dispongono gli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021. Il primo articolo modifica alcune previsioni del PIEAR, Appendice A), approvato con la l.r. Basilicata 1/2010, al fine di rendere più stringenti taluni requisiti tecnici minimi, che il piano già disciplinava con riferimento ai progetti relativi agli impianti fotovoltaici di grande generazione. In particolare, il paragrafo emendato dalle disposizioni impugnate è preceduto dalla disciplina delle aree idonee, relativamente alle quali il paragrafo 2.2.3.2. dispone che *“un progetto di impianto fotovoltaico deve soddisfare i [...] requisiti tecnici, propedeutici all’avvio dell’iter autorizzativo”*, indicati, per l’appunto, nel paragrafo 2.2.3.3. dell’Appendice A) del PIEAR. Questo, a sua volta, ribadisce che il *“progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltaico di grande generazione deve soddisfare”* i requisiti da esso indicati, fra i quali quelli relativi alla potenza massima dell’impianto (punti 1 e 1-bis). Risulta, a questo punto, evidente che la funzione dei limiti di potenza, sui quali interviene l’articolo 1, comma 1, lettere a) e b), è propriamente quella di dettare requisiti vincolanti, che non lasciano margini alla discrezionalità dell’amministrazione e che condizionano lo stesso avvio dell’iter di autorizzazione o, comunque, precludono l’esito positivo della valutazione del progetto. Analoga portata precettiva si trae dall’articolo 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021, che parimenti interviene sull’Appendice A) del PIEAR, modificando in senso restrittivo i requisiti tecnici minimi, già in precedenza richiesti dal piano per l’autorizzazione di progetti relativi a impianti eolici di grande generazione. Anche in questo caso, i canoni dell’interpretazione testuale e sistematica depongono nel senso della previsione di requisiti che vincolano in astratto e a priori l’avvio della procedura autorizzativa, senza lasciare spazio alla valutazione in concreto da parte dell’Amministrazione. Quanto all’articolo 2, comma 2, della l.r. Basilicata 30/2021, esso incide sul paragrafo 1.2.1.5. dell’Appendice A) del PIEAR, che rende obbligatorio includere nel *“progetto definitivo” “uno Studio Anemologico, effettuato da società certificate e/o accreditate”*, con rilevazioni che la disposizione impugnata porta dalla durata di un anno (che corrispondeva a quanto previsto dal paragrafo 13 delle linee guida) a quella di almeno tre anni, dalla quale, peraltro, consegue il necessario adattamento della disposizione di cui alla lettera f), su cui interviene l’articolo 2, comma 3. Anche l’articolo 2, commi 1, 2 e 3, introduce, dunque, condizioni più severe, rispetto a quelle già disposte dal piano, per consentire l’accesso all’iter autorizzativo dei progetti relativi agli impianti eolici di grande generazione o, comunque, per non incorrere in una valutazione negativa di tali progetti. In definitiva, i canoni ermeneutici sopra evocati assegnano alle disposizioni in esame il senso di una cristallizzazione per legge di requisiti, che comprime la valutazione in concreto riservata al procedimento autorizzativo, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia concorrente *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”* (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 267 del 2016, n. 124 del 2010). Si rinnova, in tal modo, nelle disposizioni impugnate, il medesimo vizio che la Corte costituzionale ha già in passato ravvisato con riferimento a ulteriori norme, emanate sempre dalla Regione Basilicata, che parimenti prevedevano requisiti inderogabili per l’avvio dell’iter di autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (sentenze n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019). Le disposizioni impugnate contrastano, secondo la Corte, con il paragrafo 17 e con l’Allegato 3 delle linee guida, che dettano condizioni sostanziali e procedurali per l’individuazione di tali siti. In particolare, il paragrafo 17.1 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”*, solo previa *“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”*. La non idoneità di

ciascuna area “*deve contenere, 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*” tramite la ricognizione effettuata sulla scorta dell’articolo 12, comma 7, del d.lgs. 387/2003. Inoltre, le aree non idonee non possono corrispondere a “*porzioni significative del territorio o a zone genericamente soggette a tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico*” (Allegato 3). Infine, la loro individuazione deve confluire nell’atto di programmazione, con il quale 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*” (paragrafo 17.2 e Allegato 3). Secondo la Corte, le disposizioni impugnate violano i citati principi fondamentali della materia sotto due profili: “*per un verso, in quanto riguardano genericamente porzioni significative del territorio, e, per un altro verso, poiché non rispettano la riserva di procedimento amministrativo e la relativa istruttoria, finalizzate a comporre gli interessi pubblici coinvolti e a garantire loro una corretta valorizzazione (ex multis, sentenze n. 77/2022, 177/2021, 106/2020, 69/2018, 13/2014, 44/2011)*”. Le disposizioni regionali introducono, infatti, in via legislativa una modifica del precedente PIEAR, nelle more del completamento del procedimento amministrativo destinato a condurre all’approvazione del nuovo piano. In conclusione, sia che l’interpretazione volga nel senso dell’imposizione di requisiti inderogabili, sia che l’angolatura ermeneutica si ispiri al meccanismo dell’individuazione dei siti non idonei, in ogni caso, si conferma il contrasto delle disposizioni impugnate con i principi fondamentali della materia “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”, con conseguente sacrificio della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenze 77/2022, 106/2020, 286/2019, 69/2018, 13/2014, 44/2011). In tal modo, viene compresso un principio che non solo opera sul piano nazionale, ma che è anche il riflesso dei vincoli imposti dalla normativa dell’Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la legge 1° giugno 2002, n. 120 (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), nel comune intento “*di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra*” (sentenza 275/2012; nello stesso senso, sentenze 46/2021, 237/2020, 148/2019, 85/2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza 77/2022). La Corte dichiara, pertanto, l’illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021, in riferimento all’articolo 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.