

Il conflitto Stato-Regioni per la disciplina dell'energia da fonti rinnovabili tra *neverending story* e responsabilità

Corte costituzionale 5 aprile 2018, n. 69 - Lattanzi, pres.; Coraggio, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Veneto.

Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio, ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo come previsto al paragrafo 17.1 dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, poiché in tale sede può avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela a confronto con gli interessi privati di singoli e di comunità nonché la garanzia della efficacia, pubblicità, trasparenza e imparzialità della valutazione e della scelta alla stregua dell'art. 97 Cost.

(Omissis)

1. - Con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 7 marzo 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7, e 8, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), all'art. 12, 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), al decreto interministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), da ora: Linee guida, e 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).

2. - L'art. 111 della legge regionale in esame interviene in materia di impianti energetici, in relazione alle condizioni per l'autorizzazione di impianti energetici a biomassa, a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione.

Esso prevede, nei commi impugnati: «[...] 2. Tutti i manufatti che costituiscono gli impianti per la produzione di energia alimentati da biogas e da biomasse quali digestore, vasca di caricamento delle biomasse, vasca di stoccaggio dell'effluente/concimaia, impianti di combustione o gassificazione della biomassa per la cogenerazione di energia elettrica e calore, devono essere collocati ad una distanza pari a:

a) per gli impianti sopra i 1.000 kW elettrici di potenza:

1) distanza minima reciproca rispetto alle residenze civili sparse: 150 metri;

2) distanza minima reciproca rispetto alle residenze civili concentrate (centri abitati): 300 metri;

b) per gli impianti sopra i 3.000 kW elettrici di potenza:

1) distanza minima reciproca rispetto alle residenze civili sparse: 300 metri;

2) distanza minima reciproca rispetto alle residenze civili concentrate (centri abitati): 500 metri.

3. I manufatti e le installazioni relativi agli impianti energetici di cui al comma 1 possono essere autorizzati qualora conformi alle disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e in regime di salvaguardia ai sensi dell'articolo 29 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e dell'articolo 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia". Qualora la realizzazione di tali manufatti ed installazioni sia condizionata all'esecuzione di interventi di mitigazione, compensazione e di riequilibrio ecologico e ambientale, l'esercizio degli impianti è subordinato al completamento degli interventi predetti, ovvero alla presenza di adeguate garanzie finanziarie per la loro realizzazione.

4. In assenza di piani urbanistici con individuazione e disciplina degli elementi della rete ecologica, le disposizioni di cui al comma 3 si applicano con riferimento alla rete ecologica individuata e normata nei piani gerarchicamente sovraordinati.

5. I manufatti e le installazioni relativi agli impianti energetici di cui al comma 1 possono essere autorizzati qualora conformi alle prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi al piano energetico regionale, al piano regionale di tutela e risanamento dell'atmosfera e, ove presenti, ai piani energetici comunali.

[...]

7. Sino all'entrata in vigore delle Linee guida regionali di cui al comma 6, gli impianti energetici di cui al comma 1, e loro ampliamenti, possono essere autorizzati in zona agricola esclusivamente qualora richiesti dall'imprenditore agricolo a titolo principale.

8. La Giunta regionale è autorizzata ad emanare provvedimenti esplicativi e di indirizzo in merito all'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo.

[...].».

3. - Espone il ricorrente che le disposizioni impugnate sono riconducibili, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., alla potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali, in materia di regimi autorizzativi, sono contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003 e nel d.lgs. n. 28 del 2011.

I citati regimi abilitati sono regolati nell'ambito delle Linee guida.

L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, stabilisce che le Linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio.

In attuazione di tali Linee guida, le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Tale complesso normativo costituisce, ad avviso del ricorrente, la disciplina interposta che insieme all'art. 117, terzo comma, Cost., funge da parametro di costituzionalità della disposizione impugnata.

4. - L'art. 111, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, stabilisce le distanze minime degli impianti a biomassa, a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione (di potenza superiore a 1.000 e ai 3.000 kW) rispetto alle residenze civili sparse e concentrate.

Tale previsione, nella parte in cui impone l'obbligo del rispetto di determinate distanze per la localizzazione degli impianti in questione, sarebbe in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e con il paragrafo 1.2. delle Linee guida, che rinvia al paragrafo 17, relativo alla individuazione delle aree non idonee.

Secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, le Regioni possono solo procedere alla individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti energetici. Non possono, invece, stabilire limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale - nella specie, distanze minimi da rispettare per la localizzazione - perché ciò contrasterebbe con il principio di derivazione comunitaria di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili.

La normativa statale richiede una valutazione procedimentale, che non può essere effettuata a priori.

Il ricorrente riconosce che a fondamento della norma impugnata è posta la finalità, prevista al comma 1 del citato art. 111, di contemperare il ricorso all'uso di fonti energetiche rinnovabili con le esigenze di tutela della salute umana, di protezione dell'ambiente e di tutela del paesaggio, e che il territorio della Regione Veneto è compreso nella peculiare area del bacino padano.

Tuttavia, proprio perché l'interesse pubblico alla massima diffusione degli impianti a fonte rinnovabile può recedere di fronte di esigenze di tutela della salute e dell'ambiente, ciò conferma la necessità di procedere ad una valutazione caso per caso.

5. - Una seconda censura riguarda l'art. 111, commi 3, 4 e 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che subordinano l'autorizzazione dei citati impianti alla loro conformità a «disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e in regime di salvaguardia», o in assenza al «riferimento alla rete ecologica individuata e normata nei piani gerarchicamente sovraordinati», ovvero in ulteriore assenza a «prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi al piano energetico regionale, al piano regionale di tutela e risanamento dell'atmosfera e, ove presenti, ai piani energetici comunali».

5.1. - Le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 sarebbero in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e con le Linee guida, secondo cui le Regioni possono procedere ad indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Le stesse, ponendo vincoli di conformità pianificatoria alla localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili, eluderebbero la normativa di cui alle suddette Linee guida che stabiliscono «Le sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili ed esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17».

Tale ultima disposizione delle Linee guida chiarisce che le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, attraverso una apposita istruttoria.

L'Allegato 3 delle Linee guida, che reca «Criteri per l'individuazione di aree non idonee», alla lettera d), stabilisce che «l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela».

In ragione del paragrafo 17.2. delle Linee guida «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*)».

La disciplina in esame, quindi, si porrebbe in contrasto con il descritto processo di individuazione delle aree non idonee che pone il principio del contemperamento delle esigenze di tutela (ambientale, paesaggistica e altro), con le politiche di raggiungimento degli obiettivi di consumo di energia da fonte rinnovabile sul consumo lordo.

Ad avviso del ricorrente, pertanto, la composizione dei diversi interessi richiede la procedimentalizzazione disciplinata dalle Linee guida, che concorrono con la disciplina statale ad integrare i principi fondamentali della materia che qui viene in rilievo.

6. - La censura relativa al comma 5 dell'art. 111 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, è specificata dalla difesa dello Stato in riferimento al paragrafo 14.5. delle Linee guida, in base al quale il superamento di eventuali limitazioni di tipo programmatico contenute nel Piano energetico o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili non preclude di per sé l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento di autorizzazione.

Ciò in ragione del principio di procedimentalizzazione, in base al quale è nel procedimento amministrativo di autorizzazione che devono emergere le ragioni ostative alla realizzazione ed esercizio degli impianti fonte di energia rinnovabile.

7. - È poi censurato l'art. 111, comma 7, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, in quanto lo stesso eccederebbe la competenza regionale in materia di energia, atteso che ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 79 del 1999, secondo cui, in specifica attuazione della direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, «le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica sono libere nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico contenuti nelle disposizioni del presente decreto».

A tale attività si deve poter accedere in condizioni di uguaglianza, senza discriminazioni nelle modalità e nei termini di esercizio. La norma impugnata quindi è lesiva nel consentire solo ad alcuni soggetti di poter essere eventualmente autorizzati a costruire o ampliare gli impianti in questione in zone agricole, così violando anche l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ingiustificata discriminazione.

8. - Infine è sospettato di illegittimità costituzionale, in via derivata, anche il comma 8 dell'art. 111 della legge regionale in esame, laddove fa riferimento all'applicazione delle altre disposizioni del medesimo articolo, della cui costituzionalità si sospetta.

9. - Si è costituita la Regione Veneto.

9.1. - Quanto alle censure rivolte al comma 2 dell'art. 111 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, la Regione deduce che il rispetto del principio comunitario di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile non implica che si possano consentire attività in grado di recare nocumento ad altri valori e interessi di primario rilievo, quali l'ambiente e la salute.

In tal senso, richiama la sentenza di questa Corte n. 224 del 2012 che, nell'affermare l'attuazione del principio di derivazione comunitaria, fa salve le eccezioni stabilite dalle Regioni che sono volte alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni medesime.

La sede della ponderazione di tali interessi non può, dunque, essere individuata nel procedimento autorizzatorio, creando la regola caso per caso, in quanto spetta alla legge statale e a quella regionale, nei limiti di rispettiva competenza, porre limiti ragionevoli che orientino l'azione dell'amministrazione.

Diversamente, si darebbe luogo a discriminazione, con danno per l'interesse pubblico e il buon andamento dell'amministrazione, e pregiudizio per la certezza del diritto.

La norma impugnata intende tutelare le potestà di carattere urbanistico a contenuto igienico sanitario, rivolte a preservare la salute umana e una ordinata convivenza civile, e riguarda specifiche tipologie di manufatti.

Ciò, peraltro, troverebbe conferma proprio nelle disposizioni invocate come parametro interposto, che fanno riferimento ad un unico criterio di valori, di contenuto ambientalistico, paesaggistico e storico culturale, destinato ad individuare le aree, che avendo da questo punto di vista un pregio, devono essere preservate.

In tal senso, si esprime l'Allegato 3 delle Linee guida, il cui contenuto sottintende che, ove vi siano specifiche e motivate esigenze di tutela, sia ben possibile prevedere fasce di rispetto.

In tale ottica, espone la Regione, andrebbe letta la giurisprudenza costituzionale che afferma il divieto per la legislazione regionale di prevedere limiti generali, da intendere, dunque, come preclusione indiscriminata, alla cui base non vi è alcuna ragione ponderata.

Ricorda la Regione, infine, come nel decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 febbraio 2017 si affermava che l'interesse pubblico alla massima diffusione degli impianti a fonte rinnovabile possa recedere di fronte alle prospettate esigenze di tutela della salute.

9.2. - In relazione alle censure rivolte ai commi 3, 4 e 5, la Regione rileva l'errata esegesi del dato normativo, in quanto lo stesso non pone vincoli alla localizzazione degli impianti a fonte rinnovabile, ma si limita ad enunciare gli ambiti di gerarchia delle fonti, nei quali inserire la disciplina specifica di questi interventi.

Quindi, ad avviso della remittente, la previsione regionale non introduce vincoli, ma si limita ad enumerare gli strumenti e gli ambiti di pianificazione nei quali possono rinvenirsi vincoli e limiti già esistenti e cogenti.

9.3. - Infine, quanto all'art. 111, comma 7, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, si osserva che la norma non appare irragionevole, fonte di disuguaglianza tra cittadini posti nella stessa situazione.

La disposizione regionale non intende stabilire un vincolo ingiustificato, ma vuole garantire un regime autorizzatorio omogeneo, considerando, nel periodo transitorio, la posizione di coloro la cui attività trova una maggiore e più costante correlazione con la realizzazione di impianti di produzione di energia mediante fonti rinnovabili.

Il legislatore regionale ha tenuto conto della peculiare posizione in cui si trovano gli imprenditori agricoli a titolo principale, i quali, vista la diretta correlazione tra la loro attività imprenditoriale e l'attività accessoria di produzione di energia mediante fonti rinnovabili, sarebbero gravemente lesi dal divieto di rilasciare autorizzazioni in zona agricola sino all'adozione delle Linee guida regionali.

10. - Con memoria depositata il 30 gennaio 2018, la Regione Veneto ha ribadito le proprie difese, insistendo nelle conclusioni già rassegnate di non fondatezza delle questioni.

DIRITTO

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 7 marzo 2017, ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 111, commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), all'art. 12, 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), al decreto interministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), da ora: Linee guida, e 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).

Va riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate su altre disposizioni della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016.

2. - L'art. 111 (la cui rubrica reca «Disposizioni in materia di impianti energetici»), comma 1, della legge regionale citata prevede: «Al fine di contemperare il ricorso all'uso di fonti energetiche rinnovabili con le esigenze di tutela della salute umana, di protezione dell'ambiente e di tutela del paesaggio, di contenimento del consumo di suolo, di preservazione delle risorse naturalistiche, relativamente agli impianti energetici a biomassa, agli impianti energetici a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenzialità uguale o superiore a 999 kW elettrici si applicano le disposizioni di cui al presente articolo».

Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta le censure rispetto ai successivi commi 2, 3, 4, 5, 7 e 8, il cui oggetto è costituito dalla disciplina dei titoli abilitativi di questi impianti di produzione di energia rinnovabile, per contrasto con i principi fondamentali dettati in materia con legge dello Stato.

3. - La disciplina in questione deve essere ricondotta, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali, in ordine ai regimi autorizzativi, sono stabiliti dallo Stato.

Con la sentenza n. 99 del 2012 si è affermato che «Il legislatore statale, infatti, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Tali principi sono contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003 e nel d.lgs. n. 28 del 2011, invocati dal ricorrente come parametri interposti, ciascuno dei quali ha dato attuazione ad una direttiva dell'Unione europea. Lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo rilevante della politica energetica dell'Unione europea. Per il perseguimento di tale finalità sono state emanate, fra le altre, la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, nel mercato interno dell'elettricità, e la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Testo rilevante ai fini del SEE).

In particolare, i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono regolati dalle Linee guida di cui al decreto interministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione del comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e richiamate nel d.lgs. n. 28 del 2011. Si tratta di atti di formazione secondaria, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. 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 (così sempre la sentenza n. 99 del 2012).

4. - La prima questione riguarda il comma 2 dell'art. 111 della legge regionale, che fissa le distanze minime per la collocazione degli impianti indicati nel comma 1 rispetto alle residenze civili sparse e concentrate.

La disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia oggetto di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e sarebbe in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e con il paragrafo 1.2. delle Linee guida, che rinvia al successivo paragrafo 17, relativo alla individuazione delle aree non idonee.

5. - La questione è fondata.

6. - Analoga questione ha già costituito esame da parte di questa Corte, che, con la sentenza n. 13 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Tale legge regionale prescriveva le distanze da rispettare per la costruzione di nuovi aerogeneratori, imponendo un vincolo da applicarsi in via generale sul territorio regionale, in violazione dei principi fondamentali contenuti nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e nelle Linee guida, e questa Corte ha ritenuto che, in base a tali disposizioni, alle Regioni è consentito soltanto 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. Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le Regioni prescrivano limiti generali, 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.

In precedenza, già con la sentenza n. 308 del 2011 si era affermata l'illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

6.1. - Questi principi vanno ribaditi.

Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (sentenze n. 13 del 2014 e 224 del 2012), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida, secondo cui «[...] l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle 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, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione [...]».

È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata progettazione, 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 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.

In definitiva viene in tal modo garantito il rispetto del principio di legalità - anch'esso desumibile dall'art. 97 Cost. - in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione. Difatti, a chiusura del sistema, vi è la possibilità di sottoporre le scelte compiute e le relative modalità di adozione al vaglio giurisdizionale.

6.2. - La soluzione legislativa adottata dalla Regione, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, non garantisce il rispetto di questi principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

6.3. - Pertanto, l'art. 111, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, viola, per il tramite dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle richiamate Linee guida (paragrafi 1.2. e 17.1.), l'art. 117, terzo comma, Cost.

7. - La seconda questione verte sui commi 3, 4 e 5, dell'art. 111 citato.

8. - I commi 3 e 4 sono impugnati nella parte in cui subordinano l'autorizzazione degli impianti in questione alla loro conformità alle «disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica, come individuata e disciplinata nei piani urbanistici approvati o adottati e in regime di salvaguardia», o in assenza di piani urbanistici con individuazione e disciplina degli elementi della rete ecologica, nella parte in cui prevedono che le disposizioni di cui al comma 3 si applicano in «riferimento alla rete ecologica individuata e normata nei piani gerarchicamente sovraordinati».

Ad avviso della difesa dello Stato, le disposizioni, ponendo generici vincoli di conformità pianificatoria alla localizzazione degli impianti, sarebbero in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con le Linee guida. In particolare, verrebbe in rilievo il punto 17.1. già preso in considerazione come parametro interposto nella precedente questione, e che impone il descritto metodo procedimentale per la individuazione delle aree non idonee.

9. - La questione non è fondata.

9.1. - Va ricordato che la rete ecologica è un rilevante strumento della politica dell'Unione europea per la conservazione della biodiversità, istituito in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, minacciati o rari a livello comunitario. La direttiva citata è stata recepita dal d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), poi integrato dal d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), che ha introdotto la valutazione di incidenza, volta all'esame delle interferenze di

piani, progetti e interventi che, non essendo direttamente connessi alla conservazione degli *habitat* e delle specie caratterizzanti i siti stessi, possono condizionarne l'equilibrio ambientale.

9.2. - Come eccezione dalla Regione, la disciplina dettata dai commi in esame si sostanzia nel rinvio a quanto previsto nelle tipiche sedi pianificatorie per la tutela della rete ecologica.

9.3. - Pertanto, nel pretendere la conformità alle relative previsioni, i commi 3 e 4 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 non violano il principio della necessaria ponderazione delle scelte nell'appropriata sede procedimentale amministrativa.

10. - Il comma 5 del citato art. 111 è censurato nella parte in cui prevede che «I manufatti e le installazioni relativi agli impianti energetici di cui al comma 1 possono essere autorizzati qualora conformi alle prescrizioni contenute negli elaborati di valutazione ambientale strategica e pareri connessi relativi al piano energetico regionale [...], e, ove presenti, ai piani energetici comunali». La previsione sarebbe in contrasto con il paragrafo 14.5. delle Linee guida.

11. - La questione è fondata.

11.1. - In questo caso, infatti, non è condivisibile la tesi regionale della errata lettura della norma, poiché ciò che qui viene in rilievo è proprio l'idoneità della sede pianificatoria ad introdurre vincoli.

Il richiamato paragrafo 14.5. delle Linee guida sancisce chiaramente che il superamento di eventuali limitazioni di tipo programmatico contenute nel Piano energetico regionale (PER), o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, non preclude l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento autorizzatorio.

12. - Pertanto, la disposizione contrasta con la normativa statale che costituisce un principio fondamentale della materia e deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

13. - Il comma 7 dell'art. 111 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, consente solo agli imprenditori agricoli la possibilità di essere autorizzati a costruire o ampliare gli impianti in questione in zone agricole. La disposizione sarebbe in contrasto con il principio fondamentale espresso dalla normativa statale (di derivazione europea), secondo cui l'attività in questione è libera e deve essere esercitata in regime di eguaglianza, così violando anche l'art. 3 Cost.

14. - La questione non è fondata.

14.1. - La disposizione costituisce una eccezione alla sospensione delle autorizzazioni disposta in attesa dell'entrata in vigore delle linee guida regionali. In questo contesto essa, da una parte, è in linea con il *favor* per le fonti rinnovabili e, dall'altra, può ritenersi non discriminatoria, in quanto la finalizzazione della produzione di energia all'attività agricola, implicita nella qualità del richiedente, costituisce un'adeguata giustificazione del diverso trattamento.

14.2. - Pertanto la norma non è lesiva dei principi fondamentali richiamati.

15. - Anche la questione relativa al comma 8 dell'art. 111 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, non è fondata.

La norma prevede l'emanazione, da parte della Giunta regionale, di provvedimenti esplicativi e di indirizzo "all'applicazione delle disposizioni" contenute negli altri commi, e l'impugnazione è proposta in via derivata. Ne consegue che, una volta eliminate le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime, la funzione attribuita alla Giunta non è a sua volta lesiva dei principi fondamentali della materia, al pari delle disposizioni da applicare.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 111, commi 2 e 5, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 111, commi 3, 4, 7 e 8 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, promossa, nel complesso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), all'art. 12, 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), al decreto interministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), e 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 all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

(*Omissis*)

Il conflitto Stato-Regioni per la disciplina dell'energia da fonti rinnovabili tra *neverending story* e responsabilità

Sebbene essa sembri parte di una storia infinita – e indubbiamente di una specie di dialogo tra sordi (Stato e Regioni) in materia di insediamenti di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (ma non è la sola) – la sentenza oggetto di queste brevi riflessioni (limitate al punto della declaratoria di incostruzionalità) non è né la mera e stanca riaffermazione, da parte della Corte, di principi e chiarimenti fondamentali già da essa stabiliti con la sua giurisprudenza, né una goccia nel mare.

La sentenza, al contrario, appare – anche e soprattutto per il taglio squisitamente amministrativistico che essa privilegia – come un ulteriore affinamento di quei principi e chiarimenti, e quindi come il reale approdo di un percorso decennale, nella giurisprudenza costituzionale del rapporto Stato-Regioni, che contiene un ulteriore contributo di chiarezza (si vorrebbe dire definitivo ma comunque) ineludibile per il futuro agire della Pubblica Amministrazione a qualsiasi livello almeno nella materia in questione.

La ragione di questa percezione è presto detta, evitando nel contempo per rispetto del lettore inutili parafrasi riassuntive della sentenza, in sé assolutamente lineare.

Si vuol dire, cioè, che la importanza del contributo della Corte sembra evidente ove appena si consideri che per la prima volta, nell'ambito di quel percorso decennale, essa passa dalla promozione implicita del valore dialettico del metodo procedimentale, come (unico) metodo realmente funzionale alla doverosa collaborazione tra Stato e Regioni, alla affermazione esplicita ed organica del primato del procedimento, come «*luogo elettivo della composizione*» dei diversi interessi costituzionali coinvolti nella materia della produzione di energia da fonti rinnovabili. In ciò, tuttavia, è indispensabile l'avvertenza che questa materia, e la sua intrinseca delicatezza, non ha mai avuto (non poteva avere) una autonomia che la ponesse al riparo dall'impatto che essa stessa riceveva e sollecitava da tutta la problematica generale dell'ambiente e del paesaggio, e delle varie problematiche ad essi affluenti: le interazioni e gli urti sono stati globali, e dunque, ora, il primato del procedimento affermato definitivamente dalla Corte si riverbera a sua volta su ciascuna di queste componenti, come un perno evidente a tutti per il futuro equilibrio del sistema-Paese.

Ed è, questa della Corte, una affermazione che (non è mai troppo tardi) sembra francamente in grado di lasciare ormai, se non nessuno, assai poco spazio per ulteriori esercizi di non-responsabilità da parte dei vari soggetti istituzionali ai quali quel dialogo e quella composizione competono per dovere democratico costituzionale e per obbligo di buona amministrazione: il procedimento, il luogo della composizione, dice infatti la Corte, è ben visibile nelle norme delle Linee guida (e nella loro collocazione e sinergia con la legge generale sul procedimento e con la Costituzione): è quello che, senza essere formalmente rubricato dalle Linee guida (inventiamo come provocazione) «Procedimento per la valutazione di elementi di non idoneità dell'area», dice tuttavia nella sostanza ed evidenza testualmente quali possono essere i molti profili principali della istruttoria che può e deve essere svolta per poter portare le Regioni alla legittima qualificazione di talune aree come non idonee alla installazione di impianti di energia a fonte rinnovabile. L'esplicita affermazione del primato del procedimento, come plesso organico dei rapporti Stato-Regioni (soprattutto *in subiecta materia*) non è frutto di una improvvisa folgorazione, ma è frutto, come si è accennato poco prima, di un vero e proprio percorso evolutivo della giurisprudenza della Corte: ed stato un percorso non del tutto agevole, come è ovvio, perché la Corte ha dovuto – nel misurarsi con l'evoluzione del quadro costituzionale del riparto delle competenze e dei criteri di risoluzione dei conflitti – spesso svolgere il ruolo di una sorta di supplenza rispetto alle «caparbietà» ora dello Stato ora delle Regioni, impegnati a ignorarsi reciprocamente e ad andare ciascuno per la propria (presunta) strada.

Per comprendere appieno questo percorso, e la sua importanza nella formazione della solidità di approdo del pensiero della Corte, sembra davvero utile segnalare e ripercorrere in sintesi, senza davvero volerne fare la storia completa, almeno le sue tappe fondamentali.

Nel periodo in cui si stavano addensando gravi nubi sulla effettiva costruzione del nuovo Stato regionale determinato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la materia della energia è stata uno dei campi di battaglia più vasti e che, nel pieno della guerra Stato-Regioni, ha visto tuttavia la prima grande evoluzione del principio di leale collaborazione, di cui al riformato art. 120 Cost., che cominciava a passare, dall'essere relegato come una Cenerentola solo a fattispecie particolari, alla possibilità di costituire un vero e proprio criterio generale organico-funzionale dei rapporti Stato-Regioni valido per tutti i casi del vario intersecarsi delle rispettive competenze.

Stava cioè cominciando ad avanzare l'idea¹ che in tutti questi casi «la determinazione del contenuto delle scelte debba avvenire nel corso del procedimento», e a recedere «l'idea che l'individuazione degli interessi preesista al procedimento», la quale più che concezione costituzionale di preesistenza degli interessi altro non era, verosimilmente, che uno degli ultimi baluardi frapposti dalla concezione di uno Stato ancora dal DNA padronale.

In questo quadro, con la sentenza n. 278 del 2010² la Corte costituzionale iniziò a porre alcuni punti fermi.

Allora la Corte, infatti, svolse rispetto alla legge n. 99/2009³ una vera e propria analisi spettrale che dette luogo a due direttrici di gran peso nella stabilizzazione della visione costituzionale del sistema in materia: una costituita dal fatto che, contrariamente a quanto ritenuto in quel caso dalla difesa dello Stato, le peculiarità della fonte nucleare non sono tali da evidenziare la confluenza di competenze legislative esclusive dello Stato, poiché né l'art. 117 Cost., di per sé, né la vasta legislazione ordinaria che negli ultimi quarant'anni si è a vario titolo occupata dell'energia nucleare dimostravano tale assunto, e anzi dimostravano che la «materia energia» ha un impatto e per l'appunto uno spettro meno esteso della «materia ambiente»: e dunque, a livello di vaglio di costituzionalità, la Corte in questa occasione rileva, in tesi, un «settore energetico» e una «materia ambiente»; l'altra direttrice fu costituita, per conseguenza, dall'evidente necessità che un intervento normativo organico «di disciplina del processo di produzione dell'energia elettrica nucleare solleciti», unitamente a quelli energetici, ulteriori interessi, in parte imputabili a titoli di competenza concorrente e, in parte anche significativa, anche a titoli di competenza esclusiva dello Stato: dunque la Corte enunciò, da un lato, una tesi di doverosa compatibilità tra i due rami principali dell'albero, del *governo del territorio*, di appannaggio regionale *ex art. 117, comma 3, Cost.* in quanto oggetto di tutela differenziabile, e della *tutela della salute*, di appannaggio statale in quanto di tutela non differenziabile, e, dall'altro lato, una tesi che vede nel ruolo costituzionale dell'ambiente e dell'ecosistema, un perno di rilevanza statale per così dire «assorbente» *ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost.*

La portata dell'analisi contenuta nella sentenza n. 278/2010 reagì con immediata rilevanza sui ragionamenti che la Corte costituzionale svolse di lì a poco nella sentenza n. 331/2010⁴, facendo vedere che un mondo diverso e migliore era possibile e doveroso.

Da questa decisione, infatti, emerge con forza un assetto che – negli snodi nei quali si articola principalmente la materia dell'energia nucleare – impedisce la sopraffazione degli interessi che vi sono a diverso titolo sottesi nella posizione costituzionale dei soggetti portatori, ed impone che l'attuazione di tali interessi sia realizzata comunque con l'assunzione piena da parte di essi delle effettive responsabilità che loro competono in attuazione della Costituzione.

Dalla sentenza 331 del 2010, in antitesi alla logica degli steccati emerge cioè per la prima volta, anche se ancora a livello implicito, il primato del procedimento, nel senso amministrativistico puro portato al massimo livello: quello di una salubre normazione ordinaria attuativa della Costituzione, in cui è possibile e doveroso, nel rispetto dei rispettivi ruoli, una vera e proficua dialettica tra interessi primari e interessi

¹ Cfr. COSTANZO, *Il principio di proporzionata collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2008, 3, 2799.

² Corte cost. 22 luglio 2010, n. 278, in *Giur. cost.*, 2010, 4, 3397.

³ Che varò la fase moderna dello sviluppo nel settore energetico italiano e relativa sostenibilità ambientale nella produzione e negli usi dell'energia.

⁴ Corte cost. 17 novembre 2010, n. 331, in *Giur. cost.*, 2010, 6, 4743.

secondari, in cui, in sintesi, non è lecito perdere mai di vista l'obbligo di ciascun soggetto di far emergere, tutelare e gestire gli interessi stessi secondo una loro effettiva meritevolezza di tutela in rapporto al pubblico interesse di cui si è portatori, secondo pari possibilità di confronto responsabile di fronte alla collettività, secondo pari doveri di motivazione, parametrata a sua volta alla legge quale regola di civile convivenza.

In altri termini, la visione espressa dalla Corte nella sentenza 331 del 2010 fu chiarissima in questo senso: che nella compresenza costituzionale Stato-Regioni non vi è legittimo spazio per utilitaristici campanilismi grandi o piccoli, o per monadi quale che ne sia la pretesa grandezza teorica: gli spazi concentrici, di cui più modernamente si nutre il nuovo modello costituzionale di quella compresenza, non sono funzionali a schiacciare nessuno di essi sul modello dell'altro ma a far rifluire la corrente da uno all'altro, con un'oculata e reciproca gestione delle chiuse.

I pari doveri di non sopraffazione, di confronto responsabile, e ovviamente di motivazione, costituiscono palesemente già l'architettura genetica del procedimento come mezzo di governo congiunto della materia da parte di Stato e Regioni.

La questione cominciò tuttavia a complicarsi ancora quando, dopo l'emanazione delle Linee guida nazionali, si affacciarono sul campo le Regioni a statuto speciale, in quanto si pose anzitutto un problema nuovo che scosse il quadro, e cioè il dubbio sulla soggiacenza o meno delle Regioni speciali alle Linee volute dal d.lgs. n. 387/2003 visto che per l'art. 19 di questo «*sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale*».

Dall'analisi di questo dubbio – giustificato ulteriormente dal fatto che la materia del paesaggio fa parte della competenza esclusiva dell'autonomia regionale a differenza della materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello Stato – emergerà allora, con la sentenza n. 275 del 2011⁵ della Corte, il principio dell'obbligo di coesistenza del potere legislativo regionale con quello statale in materia di tutela dell'ambiente e con quello concorrente in materia di energia: ciò sul presupposto che proprio l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 prefigura una armonizzazione delle competenze, il cui doveroso punto di equilibrio, per sua stessa natura, se non può disconoscere la «salvezza» delle competenze regionali, non può tuttavia pervenire a dare alla «salvezza» delle competenze stesse un ruolo prioritario, esclusivo ed assorbente, delle competenze statali e, in una parola, costituzionalmente parlando, *legibus solutus*.

È dunque qui, che può ragionevolmente individuarsi il primo vero e proprio consolidarsi del valore-procedimento come DNA della dialettica Stato-Regioni nel campo delle materie di competenza concorrente.

La sentenza n. 275/2011 costituì infatti il primo effettivo riordino della materia ambientale là dove il suo punto centrale affrontò di petto la posizione delle Regioni.

Precisò allora la Corte che «Alla luce di tale quadro normativo di rango costituzionale, si deve osservare che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 fa esclusivo riferimento al “corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio”. Si deve notare, in proposito, che l'intento del legislatore è quello di rendere compatibili le ragioni di tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, nella fattispecie, potrebbero entrare in collisione, giacché una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, ma potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico. Poiché la materia “paesaggio”, a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome, nessun riferimento alle stesse si rinviene nel d.lgs. n. 387 del 2003, che si rivolge alle Regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze, per quel che qui interessa, delle Province autonome di Trento e Bolzano. La competenza legislativa delle suddette Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Resta

⁵ Corte cost. 21 ottobre 2011, n. 275, in questa Riv., 2012, 546 e in *Giur. it.*, 2012, 8-9, 1756.

inteso, peraltro, che le competenze primarie delle Province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sia nell'ambito fissato dall'art. 2, comma 167, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008*), che stabilisce la "ripartizione fra Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili". Ponendo in rapporto la norma statale che si trova alla base delle Linee guida, e quella, appena indicata, che precisa in dettaglio le finalità dell'intero processo di attuazione della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), si giunge alla conclusione che l'armonizzazione, profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili».

La sentenza n. 275/2011 pose le basi per il secondo, e definitivo, riordino dei confini operativi nel cui ambito hanno possibilità di esplicarsi, legittimamente o meno, le competenze delle Regioni nei difficili rapporti tra la materia dell'energia e la materia del paesaggio secondo l'attuale ordito costituzionale: definitivo riordino che avvenne con la sentenza della Corte n. 224 del 2012⁶.

Si trattava allora di uno dei primi casi in cui una Regione, la Sardegna, tentava – con l'alibi della tutela del paesaggio (di sicura competenza regionale) – il grande salto di regolare in positivo e in via legislativa diretta i limiti generali per la localizzazione degli impianti di energia da rinnovabili anziché limitarsi alla individuazione di aree non idonee: tentativo che la Corte dichiarò incostituzionale secondo i concetti che seguono in estrema sintesi.

Affermò infatti la Corte che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, attuativo della normativa europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione, vincolante anche le Regioni a statuto speciale e nel contempo espressione di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazioni degli impianti eolici. Pertanto, pur disponendo la Regione di competenza primaria in materia di «paesaggio» in forza di legittimo statuto speciale, non appartiene ad essa la modifica, anzi il rovesciamento, di quel principio poiché ciò inverte il criterio legislativo di scelta: e la conseguenza di questa inversione del criterio di scelta supera i limiti della tutela del paesaggio per approdare ad una rilevante incisione di un principio fondamentale in materia di «energia», afferente alla localizzazione degli impianti, la cui formulazione, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione spetta in via esclusiva allo Stato.

Del resto, precisò la Corte, la *ratio* ispiratrice del criterio residuale di indicazione delle aree non destinabili alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea: e quest'ultimo trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Ove la scelta debba essere operata da Regioni speciali, che possiedono una competenza legislativa primaria in alcune materie, nell'ambito delle quali si possono ipotizzare particolari limitazioni alla diffusione dei suddetti impianti, l'ampiezza e la portata delle esclusioni deve essere valutata non alla stregua dei criteri generali validi per tutte le Regioni, ma in considerazione dell'esigenza di dare idonea tutela agli interessi sottesi alla competenza legislativa statutariamente attribuita.

La sentenza 69/2018 – il cui pregio fondamentale, si ripete, resta a nostro avviso il consolidamento formale del primato del procedimento nella gestione delle competenze legislative concorrenti – si colloca dunque in un preciso quadro globale composto anche dal diritto vivente della Corte, e la questione di

⁶ Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 224 (in questa Riv., 2012, 770, con nota di A. SAVINI), che infatti Corte cost. n. 69/2018 cita.

(il)legittimità costituzionale sollevata a carico della Regione Veneto e accolta nella sentenza, aveva dunque una sicura fondatezza.

Secondo infatti i chiarimenti ed i principi posti dalla Corte costituzionale nelle decisioni sopra riferite, era ormai non revocabile in dubbio l'esistenza ordinamentale di un paradigma che attribuisce alle Regioni, anche speciali, la possibilità di perseguire solo indirettamente obiettivi di tutela ambientale, a margine di altre loro competenze primarie, ed allo Stato invece la competenza esclusiva, *potiore* rispetto a tutte le Regioni, della tutela dell'ambiente visto come «*entità organica*» secondo la più moderna ricostruzione della Corte stessa.

Era perciò altrettanto evidente un cardine fondamentale nella materia, e cioè che compete allo Stato il livello della composizione dei conflitti, ove sia necessario il bilanciamento tra la tutela dell'ambiente rispetto agli altri interessi eventualmente contrapposti e costituzionalmente garantiti.

Tale cardine poggia evidentemente sul combinato disposto tra l'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione e l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e relative Linee guida, e consente di avere una visione assai chiara dei possibili ruoli dei soggetti coinvolti nel meccanismo.

Se è evidente infatti che gli obiettivi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 sono dichiaratamente e prevalentemente obiettivi di tutela del paesaggio, non è meno vero che la norma – preoccupandosi del corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio – ha uno spettro di effetti che si rivelano più ampi proprio sul versante dei rapporti tra i soggetti pubblici costituzionali, nel senso che essa, pur espressione di competenze di rango statale, suscita il rapporto anche con altre materie attribuite alla competenza concorrente con le Regioni, quali per l'appunto la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia.

Orbene, nello snodo di questo rapporto risiede, ad esempio, anche il potere delle Regioni di suscitare la tutela della competenza concorrente tramite la Conferenza unificata, ma proprio perciò in esso risiede, specularmente, anche il limite del potere provvedimentale delle Regioni medesime, essendo evidente che in presenza della salvaguardia della competenza concorrente esse non sono legittimate a stabilire autonomamente criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

In ciò dunque, nella ricerca di una illegittima autonomia provvedimentale che scalcava la «clausola» di salvaguardia, stava il precipitato della norma della Regione Veneto sanzionata dalla Corte, là dove essa cercava di attuare il capovolgimento del meccanismo ed il rovesciamento del principio normativo, nazionale e comunitario, di tutela del *favor* per l'installazione di impianti ad energia rinnovabile, attraverso la fissazione di distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, anziché giustificare motivatamente l'eccezione a quel *favor* attraverso la ponderazione comparativa degli elementi di cui al par. 17.1 delle Linee guida.

Ma – considerando che poter perseguire solo indirettamente obiettivi di tutela ambientale non equivale a un ruolo solo subalterno delle Regioni – il primato del procedimento così come «rivendicato» e definito nella sentenza della Corte n. 69 del 2018 costituisce, evidentemente, non solo un richiamo al rispetto degli assetti costituzionali definiti dal diritto vivente in materia, ma sembra anche palesamente un forte suggerimento della Corte alle Regioni ad esperire i mezzi che l'ordinamento fornisce loro per non confinarsi da se stesse ad un ruolo subalterno.

Il tempo soltanto dirà se le Regioni sapranno compiere il grande salto di qualità che questo richiede a vari livelli di amministrazione.

La sostenibilità delle fonti rinnovabili, infatti, non è solo una loro dote positiva (per la produzione di energia pulita) rispetto all'ambiente, ma anche un loro dovere rispetto al territorio, quale sede naturale dell'uomo, e rispetto alla salute dell'uomo, che non ha bisogno di essere giustificata. Le Regioni, anche attraverso la valorizzazione del procedimento del par. 17.1 delle Linee guida, hanno dunque definitivamente in mano la possibilità-responsabilità di promuovere la ponderazione, e porre seriamente il problema della compatibilità concreta degli impianti da fonti rinnovabili rispetto ai vari aspetti della vita dell'uomo (fauna compresa), compatibilità sempre più spesso violata da espansioni selvagge di alcuni tipi

di impianti. Il problema, del resto, non sta tanto nella pigrizia autoreferenziale dello Stato (che pure non svolge più alcun ruolo di stimolo strategico generale in materia, ma si occupa solo di incentivi) quanto piuttosto nel pernicioso combinarsi di inerzie delle Regioni, che non solo quella ponderazione non compiono ma soprattutto che troppo spesso non compiono gli atti di regolazione a monte (leggi di piano paesaggistico) che consentirebbero, a tacer d'altro, di arginare la relevantissima contaminazione dei paesaggi e della salute umana di alcune zone del Paese in cui il *business* e il *far west* di certi impianti sta prendendo pericolosamente il sopravvento, nel silenzio del diritto o nella sua violazione⁷.

Alessandro Savini

⁷ È nelle cronache più recenti (VULPIO, *Quelle vite aggredite dalle pale eoliche*, in *La Lettura - Corriere della Sera*, 29 aprile 2018, 44 ss.) l'eclatante situazione della Basilicata, dove - nonostante la disarmante debolezza del vento - l'incremento «incontrollato» degli impianti eolici, più veloce che in Puglia, sta consumando e alterando terra, montagne, agricoltura, le persone e il loro udito, in una miscela allarmante di sproporzionati incentivi statali per l'eolico, assenza di piano paesaggistico, eccesso di autorizzazioni, seduzione economica degli sviluppatori.