

Sentenza: 3 novembre 2020, n. 258

Materia: ambiente energia

Parametri invocati: art.117, secondo comma, lettera s), e terzo comma Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, 10, 11, 12, 16, della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia)

Esito

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a) della legge reg. Puglia n. 34 del 2019;
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019;
- 5) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia edilizia).

Sono stati impugnati:

- l'art. 3 (Piano regionale dell'idrogeno),
- l'art. 10 (Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali),
- l'art. 11 (Disciplina delle modifiche sostanziali e non sostanziali),
- l'art. 12 (Rinnovo del titolo abilitativo) e
- l'art. 16 (Disposizioni in materia di adempimenti della Giunta regionale).

La legge reg. Puglia n. 34 del 2019, si propone, in generale, di valorizzare l'idrogeno come combustibile alternativo alle fonti fossili attraverso la sua produzione con energia elettrica ottenuta da fonte rinnovabile; di favorire l'ammodernamento degli impianti eolici e fotovoltaici, semplificando le procedure per gli interventi di potenziamento o rifacimento e, al contempo, ricercando il migliore inserimento degli impianti stessi nel contesto paesaggistico. Il legislatore pugliese dichiara di agire nel solco degli obiettivi condivisi a livello internazionale ed europeo sulla promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili e sulla semplificazione dei procedimenti per gli interventi migliorativi del rendimento di tale genere di impianti.

Il ricorrente lamenta, da un lato, il contrasto tra gli artt. 3 e 10 della legge regionale e l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, derivante dalla violazione delle norme del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) sulla valutazione ambientale strategica (VAS) e sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA) di piani e progetti riguardanti la produzione di energia da fonti rinnovabili, e, dall'altro lato, il contrasto tra gli artt. 11, 12 e 16 della legge regionale e l'art. 117, terzo comma, Cost., derivante dalla violazione delle norme statali sulle procedure per l'abilitazione all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, che fissano i principi fondamentali in materia di produzione dell'energia.

In breve:

la Corte dichiara l'illegittimità di due disposizioni della legge della Regione Puglia 34/2019: artt.10 e 12.

Alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 10 della l.r. 34/20191 che introduce alcune fattispecie di esonero dalla valutazione di impatto ambientale degli impianti fotovoltaici e eolici, la Corte perviene ritenendo sussistente una violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente e in particolare osservando che:

- non spetta alla competenza regionale la decisione su quali progetti di modifica o estensione degli impianti possono essere esonerati dalle verifiche d'impatto ambientale;
- lo Stato in questa materia ha adottato linee guida² che indirizzano l'azione delle Regioni nell'ambito della verifica di assoggettabilità a VIA, prevedendo che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, su richiesta della regione o provincia autonoma, definisca i criteri o condizioni in base ai quali è possibile escludere la verifica di impatto ambientale per l'assenza di effetti significativi sull'ambiente;
- sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, "è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale".

Alla dichiarazione di illegittimità dell'art.12 della l.r. 34/20193 che introduce nuove condizioni non previste dal legislatore statale per il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici la Corte perviene osservando che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, 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.

Più nel dettaglio.

La Corte dichiara l'infondatezza delle censure relative all'articolo 3 l.r. Puglia 34/2019, che prevede che la Giunta regionale "approva il piano regionale triennale dell'idrogeno (PRI). Il PRI: a) analizza lo stato delle conoscenze tecnologiche e le prospettive di sviluppo della ricerca applicata all'idrogeno; b) definisce gli obiettivi da raggiungere nell'arco temporale di tre anni; c) individua gli interventi regionali di promozione e sostegno dei settori legati alla filiera dell'idrogeno prodotto da energia da fonte rinnovabile al fine di razionalizzare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili; d) definisce gli ambiti di ricerca e di ricerca applicata da sostenere; e) evidenzia le risorse finanziarie destinate all'attuazione del PRI; f) prevede strumenti di verifica dello stato di attuazione del PRI". Stabilisce poi, al suo ultimo comma, che, "tenendo conto delle finalità, degli obiettivi e delle azioni di cui alle presenti disposizioni, la Regione aggiorna gli atti di programmazione generale e il Piano energetico ambientale regionale (PEAR), di cui all'articolo 2, della legge regionale 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili)".

Il Governo lamenta che il PRI possa sottrarsi alla VAS, prescritta dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti, anche: cod. ambiente) per i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente. Il legislatore pugliese, omettendo di precisare che il PRI va sottoposto alla VAS, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di cui le disposizioni del codice assunto a norma interposta rappresentano diretta espressione.

La Corte ritiene che la legge regionale, esaminata nel suo insieme, **permette di interpretare l'art. 3 nel senso che il PRI non sia sottratto alla VAS**, essendo così esclusa la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La corretta lettura delle norme regionali deriva dalla loro considerazione sistematica.

La Corte dichiara fondata la censura di illegittimità dell'articolo 10 l.r. Puglia 34/2019.

Tale disposizione infatti, dopo aver stabilito, come disposto dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, che, per i progetti relativi a interventi di ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti fotovoltaici ed eolici di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW, può chiedersi una valutazione preliminare degli impatti ambientali, prevede, al comma 2, che "all'esito della valutazione preliminare, i progetti di cui al comma 1 non sono comunque assoggettati al procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale o a VIA a condizione che prevedano: a) per gli impianti eolici, la riduzione del numero di aereogeneratori pari ad almeno il 50 per cento del totale di aereogeneratori precedentemente installati; b) per gli impianti fotovoltaici, la riduzione della superficie radiante pari ad almeno il 20 per cento della superficie radiante precedentemente installata o una riduzione della superficie destinata all'installazione dell'impianto fotovoltaico pari ad almeno il 20 per cento di quella precedentemente occupata". Secondo la Corte, l'assunto per cui spetta alla competenza regionale la decisione su quali progetti di modifica o estensione degli impianti possono essere esonerati dalle verifiche d'impatto ambientale non può essere condiviso. D'altronde, proprio sulla scorta di tale ultima considerazione, l'analisi tecnico-normativa resa dal Servizio affari e studi giuridici e legislativi al Consiglio regionale della Puglia rilevava profili di contrasto con la legislazione statale e, così, un possibile vizio di legittimità costituzionale dell'art. 10.

Il codice dell'ambiente prevede che siano sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica (Allegato IV alla Parte II del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere d) e b). Il medesimo Allegato, al punto 8, lettera t), prevede inoltre che si sottopongano a verifica di assoggettabilità a VIA le modifiche o estensioni di progetti già autorizzati che possono avere "notevoli impatti negativi sull'ambiente" (se le modifiche o estensioni non si possano ricomprendere nelle soglie previste nell'Allegato III, caso in cui vi sarebbe la necessità di effettuare direttamente la VIA).

Lo Stato ha, inoltre, adottato regole che indirizzano l'azione delle Regioni nell'ambito della verifica di assoggettabilità a VIA. Le Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle Regioni e Province autonome (Allegato IV alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006), allegato al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 marzo 2015, n. 52, stabiliscono, tra l'altro, al punto 6., che "[...] il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, su richiesta della regione o provincia autonoma, tenendo conto delle specifiche peculiarità ambientali e territoriali e per determinate categorie progettuali dalle stesse individuate: [...] definisce criteri o condizioni in base ai quali è possibile escludere la sussistenza di potenziali effetti significativi sull'ambiente e pertanto non è richiesta la procedura di verifica di assoggettabilità". Demandano, così, all'autorità centrale la possibilità di prendere le decisioni che il legislatore pugliese ha autonomamente assunto nell'art. 10 impugnato. La Corte si richiama ad uno specifico precedente, secondo cui le regole contenute nel citato decreto sono da considerarsi vincolanti (sentenza n. 286 del 2019).

In assenza di standard in base ai quali possa presumersi che le varianti abbiano impatti negativi sull'ambiente, il legislatore statale ha introdotto, con la riforma di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), la procedura di valutazione preliminare (altresì detta procedura di pre-screening), che consente all'operatore del settore che vuole procedere alla modifica o estensione dell'impianto, se ritiene che siano assenti impatti ambientali significativi e negativi, di richiedere all'autorità competente una

valutazione preliminare con cui ottenere l'indicazione di quale procedura seguire: se quella di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 6, comma 6, cod. ambiente), se quella di VIA (art. 6, comma 7, cod. ambiente), oppure se trattasi di progetto che non necessita di tali procedure valutative.

Tale quadro normativo è espressione delle scelte operate dallo Stato nell'adeguarsi ai contenuti delle direttive europee in materia. All'art. 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE si prevedeva che “[...] per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10. Gli Stati membri prendono tale decisione, mediante: a) un esame del progetto caso per caso; o b) soglie o criteri fissati dallo Stato membro. Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere a) e b)”. E la direttiva 2014/52/UE, che ha modificato quell'articolo, ha disposto, all'art. 1, paragrafo 4, lettera a), che “gli Stati membri possono fissare soglie o criteri per stabilire in quali casi non è necessario che i progetti siano oggetto di una determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5, né di una valutazione dell'impatto ambientale [...]”.

Lo Stato italiano ha stabilito, negli Allegati alla Parte II del cod. ambiente, quali piani e progetti devono essere sottoposti alle procedure valutative e ha poi introdotto la procedura di valutazione preliminare, che ha il pregio di orientare l'operatore verso la corretta procedura da seguire per autorizzare le modifiche dell'impianto. Ha sinora evitato di indicare quali progetti d'intervento sugli impianti eolici e fotovoltaici esistenti, rispondendo a criteri fissi, risultino automaticamente esenti da verifiche dei loro impatti ambientali.

La ricerca del punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano è un compito dello Stato.

La Corte conclude quindi che non spetta alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Si ribadisce che, sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, “è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale” (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 147 del 2019). La Corte ha affermato in precedenza che la disciplina sulla VIA rientra a pieno titolo nella competenza statale esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e, infatti, lo Stato riconosce alle Regioni e Province autonome spazio di intervento soltanto in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell'ambiente (sentenze n. 93 del 2019, n. 246 e n. 198 del 2018).

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La Corte dichiara infondate le censure formulate all'articolo 11 della legge regione Puglia 34/2019.

La Corte ritiene fondate le censure formulate nei confronti dell'articolo 12 della l.r. Puglia 34/2019.

L'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 stabilisce al comma 1 che: “ Al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 8, il rinnovo dell'autorizzazione di un impianto esistente, per una durata pari a quella autorizzata dal titolo abilitativo originario, può essere disposto a condizione che si preveda l'esecuzione di uno degli interventi di cui all'articolo 11 e: a) per gli impianti eolici, la riduzione del numero di aereogeneratori pari ad almeno il 40 per cento del totale degli aereogeneratori precedentemente installati; b) per gli impianti fotovoltaici, la riduzione della superficie radiante pari ad almeno il 15 per cento della superficie radiante precedentemente installata o la riduzione della superficie destinata all'installazione dell'impianto fotovoltaico pari ad almeno il 15 per cento di quella precedentemente occupata”. Il medesimo articolo, ai commi successivi, descrive dettagliatamente il procedimento che occorre seguire per ottenere il rinnovo e gli oneri che gravano a tali fini sugli operatori.

Secondo la Corte l'art. 12 impugnato non rispetta i principi fondamentali della materia fissati dalla legge statale.

La disciplina delle procedure per il conferimento del titolo abilitativo non pone, infatti, condizioni ulteriori o specifiche al fine dell'ottenimento del rinnovo di detto titolo. La Corte non ritiene di condividere la tesi della Regione secondo cui il legislatore pugliese avrebbe rispettato canoni di proporzionalità e adeguatezza nel prevedere due possibilità alternative per gli operatori del settore interessati al rinnovo: per chi avesse rispettato le condizioni di cui al comma 1 dell'art. 12, vi sarebbe l'opportunità di accedere a una procedura semplificata; per chi non fosse in grado di rispettare tali condizioni, residuerebbe la possibilità di ottenere il rinnovo attraverso le ordinarie, ma più gravose, procedure abilitative previste nelle leggi statali.

Il compito della semplificazione delle procedure riguardanti i titoli abilitativi in questa materia non spetta al legislatore regionale. È infatti lo Stato che, in attuazione della normativa europea, ha il compito di dettare norme ispirate “alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità” (sentenza n. 106 del 2020), al fine di favorire gli investimenti nel settore (in tal senso, sentenze n. 86 del 2019 e n. 177 del 2018).

Per altro verso, La Corte ha anche precisato che “il contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale” quando gli aggravati procedurali previsti dalla legge regionale “possono giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti” (sentenza n. 286 del 2019). Sarebbe illegittimo “far derivare dal diverso impatto ambientale degli impianti esistenti conseguenze in materia di rinnovo del titolo abilitativo”: il mancato rispetto delle condizioni prescritte dall'art. 12 può determinare l'impossibilità di ottenere il rinnovo del titolo e, dunque, l'impossibilità di proseguire l'attività di produzione d'energia eolica o fotovoltaica. La Corte, richiamandosi alla precedente consolidata giurisprudenza, ricorda che “il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea” (sentenza n. 148 del 2019).

La Corte dichiara quindi l'illegittimità dell'articolo 12 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte dichiara infine l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 34 del 2019.