CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **69/2018** (ECLI:IT:COST:2018:69)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **20/02/2018**; Decisione del **21/02/2018**
Deposito del **05/04/2018**; Pubblicazione in G. U. **11/04/2018**
Norme impugnate: Art. 111, c. 2°, 3°, 4°, 5°, 7° e 8°, della legge della Regione Veneto 30/12/2016, n. 30.
Massime: **40784 40785 40786 40787 40788**
Atti decisi: **ric. 28/2017**

SENTENZA N. 69

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale 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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi

2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

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 distribuzionale nazionale dell'energia», i cui princìpi 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 programmatorio 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 princìpi 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 esigenza 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.

Considerato in 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 princìpi 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 distribuzionale nazionale dell'energia», i cui princìpi 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 princìpi 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 princìpi 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 princìpi 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 princìpi 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 princìpi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei princìpi 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 princìpi 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 eccepito 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 princìpi 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 princìpi 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.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.