



# CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione  
della  
Repubblica Ita  
Corte dei diritti fondamentali dell  
Corte dei valori, della cittadinanza  
I Presidenti della Re  
L'Onore nation

Sentenza 177/2021

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CORAGGIO** - Redattore **NAVARRETTA**

Udienza Pubblica del 07/07/2021 Decisione del 07/07/2021

Deposito del 30/07/2021 Pubblicazione in G. U. 04/08/2021

Norme impugnate: Art. 2, c. 1°, 2° e 3°, della legge della Regione Toscana 07/08/2020, n. 82.

Massime: **44094 44095 44096**

Atti decisi: **ric. 94/2020**

## Massima n. 44094

### Titolo

Energia - Norme della Regione Toscana - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia nelle aree rurali - Possibile realizzazione di impianti fotovoltaici a terra con il limite, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici - Violazione dei principi in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

### Testo

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che prevede la realizzazione, nelle zone rurali, di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici. La norma impugnata dal Governo contrasta con i principi fondamentali in materia di energia, contemplando un divieto generale non previsto dalla legislazione statale. Spetta all'atto di pianificazione escludere l'installazione in determinate aree di impianti, in relazione alla loro specifica tipologia o alle loro dimensioni, a seguito di uno specifico iter procedimentale e attraverso una determinazione, attuata con il singolo atto autorizzativo, volta a comporre in concreto i tanti interessi coinvolti.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle Linee guida; queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 86 del 2019 e n. 69 del 2018*).

Nella disciplina relativa all'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le Regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio,

conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. (*Precedenti citati: sentenze n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011*).

### **Atti oggetto del giudizio**

legge della Regione Toscana 07/08/2020 n. 82 art. 2 co. 1

legge della Regione Toscana 21/03/2011 n. 11 art. 9 co. 1 bis

### **Parametri costituzionali**

Costituzione art. 117 co. 3

### **Massima n. 44095**

#### ***Titolo***

Energia - Norme della Regione Toscana - Installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia nelle aree rurali - Rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio degli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici previa intesa con il Comune, o i Comuni, interessati dall'impianto - Violazione dei principi in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

#### ***Testo***

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che dispone che nelle aree rurali, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il Comune o i Comuni interessati dall'impianto. La norma impugnata dal Governo introduce una modifica al modello autorizzatorio disegnato dal legislatore statale, il cui fulcro è rappresentato dalla conferenza dei servizi, nella quale devono concentrarsi tutti gli apporti amministrativi necessari al fine di approvare la costruzione e l'esercizio degli impianti. (*Precedenti citati: sentenze n. 106 del 2020, n. 177 del 2018, n. 267 del 2016 e n. 156 del 2016*).

### **Atti oggetto del giudizio**

legge della Regione Toscana 07/08/2020 n. 82 art. 2 co. 2

legge della Regione Toscana 21/03/2011 n. 11 art. 9 co. 1 ter

### **Parametri costituzionali**

Costituzione art. 117 co. 3

### **Massima n. 44096**

#### ***Titolo***

Energia - Norme della Regione Toscana - Installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti

rinnovabili di energia nelle aree rurali - Applicazione ai procedimenti in corso delle disposizioni regionali dichiarate costituzionalmente illegittime - Violazione dei principi in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale.

**Testo**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che prevede l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 2 anche ai procedimenti in corso. La disposizione impugnata dal Governo, regolando sul piano temporale l'applicazione dei citati commi 1 e 2 - dichiarati costituzionalmente illegittimi con la medesima pronuncia -, ne condivide, pertanto, il loro contenuto precettivo e, di riflesso, i relativi vizi di illegittimità costituzionale.

**Atti oggetto del giudizio**

legge della Regione Toscana 07/08/2020 n. 82 art. 2 co. 3

legge della Regione Toscana 21/03/2011 n. 11 art. 9 co. 1 quater

**Parametri costituzionali**

Costituzione art. 117 co. 3

**Pronuncia**

**SENTENZA N. 177**

**ANNO 2021**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udita nell'udienza pubblica del 7 luglio 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.– Con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2020 e depositato il 13 ottobre 2020 (reg. ric. n. 94 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), nonché al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

2.– L'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 aggiunge all'art. 9 della legge regionale Toscana 21 marzo 2011, n. 11, recante «Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)», un nuovo comma 1-bis, che prevede quanto segue: «[f]atte salve le aree individuate all'articolo 5, nelle aree rurali come definite dall'articolo 64 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e identificate negli strumenti della pianificazione territoriale e negli altri atti di governo del territorio di cui alla stessa L.R. 65/2014, è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici».

2.1.– Ad avviso dell'Avvocatura generale, la disposizione impugnata introdurrebbe «con riguardo alle aree rurali – fatte salve le aree urbanizzate destinate ad insediamenti produttivi, commerciali e servizi – un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, con il conseguente divieto d'installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente».

Tale previsione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e al citato d.m. 10 settembre 2010 (d'ora in avanti: Linee guida), recanti principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In particolare, l'indicato art. 12, al comma 7, stabilisce che gli impianti di produzione di energia elettrica «possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici».

Ad avviso del ricorrente, questo non comporterebbe – come confermato dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 22 marzo 2017, n. 1298) – una automatica «possibilità di ubicare impianti, per così dire “a discrezione del privato”, derogando alle destinazioni impresse dal territorio agli strumenti urbanistici», quanto piuttosto permetterebbe «alla Regione in sede di rilascio di autorizzazione unica regionale [...] di consentire l'ubicazione anche in zone classificate agricole», «qualora – nel bilanciamento degli interessi pubblici presenti e tenuto conto degli elementi indicati dal legislatore – si ritenga che l'ubicazione in zona agricola sia opportuna».

Ciò confermerebbe – nella prospettazione del ricorrente – che, nel quadro normativo statale, la destinazione agricola di un'area non costituisce di per sé e in via generale elemento ostativo all'installazione di particolari tipologie di impianti, potendo tutt'al più escludere l'accesso agli incentivi (art. 65, decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27).

Di conseguenza, l'Avvocatura generale censura la previsione regionale che, viceversa, impedirebbe, in aree agricole, la realizzazione di impianti fotovoltaici superiori a una determinata soglia di potenza.

La disposizione impugnata – secondo il ricorrente – contrasterebbe inoltre con le citate Linee guida, le quali, secondo l'orientamento costante di questa Corte, condividerebbero con il citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 la qualifica di principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e sarebbero, dunque, vincolanti per tutte le Regioni (sono citate le sentenze n. 86 e n. 286 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 13 del 2014).

Il combinato disposto dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle Linee guida dovrebbe, pertanto, condurre a confermare «il costante orientamento» di questa Corte nel segno della «illegittimità di previsioni regionali che sanciscano, in via generale ed astratta, la non idoneità di intere aree di territorio ovvero impongano limitazioni in maniera generalizzata ed aprioristica». Simili previsioni impedirebbero infatti – secondo la sentenza n. 13 del 2014 citata in ricorso – «un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti», «in contrasto con il principio, di derivazione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili».

3.– La seconda disposizione impugnata, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, aggiunge, a sua volta, all'art. 9 della legge reg. Toscana n. 11 del 2011 un nuovo comma 1-ter, il quale dispone quanto segue: «[n]elle aree rurali di cui al comma 1 bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati dall'impianto».

L'Avvocatura generale ritiene che tale previsione introduca un sistema autorizzatorio diverso rispetto a quello disegnato dalla disciplina statale.

Ad avviso della difesa erariale, il procedimento per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché per gli interventi di modifica e di realizzazione delle opere e delle infrastrutture connesse, sarebbe regolato secondo il modello dell'autorizzazione unica, in modo chiaro e inderogabile, dalle seguenti fonti: l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, gli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), che al medesimo art. 12 si richiamano, nonché le citate Linee guida.

In particolare, l'Avvocatura generale sostiene che, sulla base di tale complesso normativo, emergerebbe una vocazione della conferenza dei servizi, convocata dalla Regione o dalla Provincia delegata, ad attrarre

«tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili» (paragrafo 14.1 delle Linee guida).

Diversamente – secondo il ricorrente – la disposizione regionale impugnata imporrebbe, con riguardo agli impianti di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici, una disciplina che impedirebbe il rilascio dell'autorizzazione unica «in difetto della preventiva intesa con il Comune».

Tale norma altererebbe il quadro delle competenze amministrative definito dai principi statali, che vedrebbero vanificati gli obiettivi di semplificazione e di razionalizzazione perseguiti per il tramite dell'autorizzazione unica.

L'Avvocatura generale, in sostanza, ritiene che, nel quadro della disciplina dettata dalle norme statali di principio, il Comune disporrebbe «della possibilità di rappresentare l'eventuale regime vincolistico vigente a livello locale», ma potrebbe esercitare tale facoltà «solo nell'ambito della conferenza dei servizi, la cui funzione è quella di comporre, in un unico deliberato, l'insieme degli interessi, anche variegati, espressi dalle amministrazioni coinvolte».

4.– Da ultimo, il ricorrente afferma che i motivi di illegittimità costituzionale evidenziati con riferimento ai menzionati commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 si estendono, «e per certi versi si amplificano», con riguardo al comma 3 del medesimo articolo della stessa legge regionale. La citata disposizione, intervenendo sull'art. 9 della legge reg. Toscana n. 11 del 2011, inserisce un nuovo comma 1-quater, il quale stabilisce che: «Le disposizioni di cui ai commi 1 bis e 1 ter si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente comma, relativi all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) o al provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'articolo 27 bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata, «in mancanza di una norma transitoria, estende la nuova disciplina anche ai procedimenti già avviati imponendo agli operatori economici un radicale cambio di prospettiva con il probabile azzeramento delle procedure in corso e con una sensibile alterazione dell'assetto regolatorio».

5.– Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

5.1.– Con riferimento alle censure che investono l'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, la difesa regionale chiarisce che il legislatore toscano non avrebbe inteso porre un limite alla possibilità di installare impianti fotovoltaici nelle aree rurali, bensì avrebbe solo introdotto un dimensionamento dei singoli impianti, escludendo che in tali aree essi possano avere una potenza massima superiore a 8.000 chilowatt elettrici.

Secondo la resistente, dunque, le censure sarebbero infondate e la disposizione impugnata sarebbe diversa da quelle oggetto delle sentenze di questa Corte citate in ricorso, trattandosi, in quei casi, di norme che prevedevano divieti assoluti di localizzazione degli impianti.

Per converso, ad avviso della difesa regionale, la norma censurata costituirebbe «una puntualizzazione, una norma di dettaglio» del principio, secondo cui, pur essendo le aree agricole generalmente compatibili con l'installazione di impianti fotovoltaici, tale compatibilità non sarebbe assoluta. La norma regionale si limiterebbe, in sostanza, a impedire, nelle aree rurali, la realizzazione degli impianti in assoluto più impattanti, a fini puramente conservativi del paesaggio rurale toscano, in conformità con la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 166 del 2014) e con le Linee guida (paragrafo 17).

5.2.– Quanto alle censure che investono l'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, la Regione osserva che, contrariamente a quanto dedotto dalla parte ricorrente, l'intesa con il Comune o con i Comuni interessati non introdurrebbe un sistema autorizzatorio diverso rispetto a quello disegnato dal legislatore statale.

Tale intesa, secondo la richiamata prospettazione, potrebbe essere acquisita nell'ambito della conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, sicché non sarebbero modificati i termini statali di conclusione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione.

Il legislatore regionale, anche in tal caso, avrebbe inteso contemplare una disposizione di dettaglio, finalizzata solo a rimarcare il ruolo centrale del Comune nel procedimento autorizzatorio, in ragione delle sue competenze in materia urbanistica e di tutela ambientale.

5.3.– Da ultimo, secondo la Regione, è da ritenere non fondata anche la questione promossa in relazione all'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020.

La citata disposizione, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, recepirebbe un principio affermato in dottrina e in giurisprudenza, in base al quale la norma sopravvenuta costituisce diritto applicabile da parte dell'amministrazione, nel caso in cui non sia stato ancora adottato il provvedimento finale. Non sarebbe, infatti, corretto «considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale» (così Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 10 aprile 2018, n. 2171, riportata nella memoria regionale).

6.– In data 15 giugno 2021, il ricorrente ha depositato una memoria integrativa, nella quale ha ribadito gli argomenti già svolti e ha contestato le difese della Regione.

6.1.– In riferimento all'art. 2, comma 1, della legge reg. impugnata, la difesa erariale insiste nel rilevare che la norma avrebbe «introdotto in via legislativa un divieto di installazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore ad una determinata soglia, valevole, in via generale, astratta ed aprioristica, non previsto dalla disciplina statale». Precisa, inoltre, che la disposizione impugnata non rispetterebbe il «necessario procedimento amministrativo di pianificazione e/o programmazione» con conseguente violazione «della necessaria istruttoria» e «senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale».

6.2.– Con riguardo alla questione promossa in relazione all'art. 2, comma 2, della medesima legge reg., il ricorrente contesta la possibilità, evocata dalla difesa regionale, di considerare l'intesa come uno degli atti che possono essere acquisiti nell'ambito della conferenza dei servizi. Ad avviso dell'Avvocatura generale, «ove si voglia attribuire un senso ed un'utilità concreta alla norma regionale impugnata», sarebbe inevitabile riconoscere che l'intesa con il Comune «è un atto ulteriore e diverso rispetto agli assensi da acquisire nella conferenza dei servizi».

6.3.– Infine, in relazione alla questione promossa sul comma 3, il ricorrente ribadisce che, «in disparte la lesione delle legittime aspettative degli operatori economici in relazione alle istanze già presentate», la norma sarebbe «affetta dagli stessi vizi di illegittimità costituzionale denunciati a carico dei commi 1 e 2 dell'articolo 2». Di conseguenza, a seguito dell'eventuale accoglimento delle questioni promosse in riferimento a tali disposizioni, il comma 3 «rimarrebbe privo di autonomo significato, [sicché] che la Corte dovrebbe comunque dichiararne d'ufficio la illegittimità costituzionale in via consequenziale ex art. 27 della L. n. 87/1953».

7.– All’udienza pubblica del 7 luglio 2021 sono intervenuti sia l’Avvocatura generale dello Stato sia la difesa regionale, che hanno insistito per l’accoglimento delle rispettive conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.– Con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2020 e depositato il 13 ottobre 2020 (reg. ric. n. 94 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all’installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente all’art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità), nonché al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

2.– L’impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 aggiunge un nuovo comma 1-bis all’art. 9 della legge regionale Toscana 21 marzo 2011, n. 11, recante «Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)».

La novella prevede che: «[f]atte salve le aree individuate all’articolo 5, nelle aree rurali come definite dall’articolo 64 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e identificate negli strumenti della pianificazione territoriale e negli altri atti di governo del territorio di cui alla stessa L.R. 65/2014, è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici».

2.1.– Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 12, commi 7 e 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e al correlato d.m. 10 settembre 2010 (d’ora in avanti: Linee guida).

La previsione impugnata introdurrebbe, infatti, «con riguardo alle aree rurali [...] un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, con il conseguente divieto d’installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente».

3.– La questione è fondata.

3.1.– Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (ex plurimis, sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018).

In particolare, queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019). Nell’indicare



puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno «natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020).

3.2.– Nel quadro delle fonti statali sopra richiamato, la questione di legittimità costituzionale, posta con riferimento all'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, deve confrontarsi, innanzitutto, con l'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale dispone che «[g]li impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14».

3.2.1.– In attuazione di tale disciplina, le Linee guida stabiliscono che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» (paragrafo 17.1), avvalendosi del seguente iter procedimentale.

La Regione deve compiere «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» (paragrafo 17.1). All'esito di tale istruttoria, la Regione procede ad indicare, nell'atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area «in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti», motivando le incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti dalle disposizioni, che sono state individuate tramite la ricognizione effettuata sulla scorta dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003.

Le aree non idonee confluiscono, pertanto, nell'atto di pianificazione con cui 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, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)» (paragrafo 17.2).

3.2.2.– Dall'iter procedimentale tratteggiato si inferiscono talune rilevanti implicazioni sostanziali.

Innanzitutto, l'indicazione che possono fornire le Regioni in merito alla non idoneità di determinate aree ad accogliere la costruzione di impianti per la produzione di energie rinnovabili è espressamente riferita alla segnalazione di aree non idonee «in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti». Spetta, pertanto, all'atto di pianificazione individuare le incompatibilità di determinate aree, in relazione al tipo e alle dimensioni (e, dunque, anche alla potenza) degli impianti (si vedano Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 8 aprile 2021, n. 2848, nonché Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, sentenza 19 ottobre 2020, n. 363; TAR Molise, sezione prima, sentenza 23 giugno 2016, n. 281).

Inoltre, l'atto di pianificazione della Regione, nell'individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, bensì – come si evince sempre dalle Linee guida – serve a segnalare «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» e, dunque, ha la funzione di «accelerare» la procedura (paragrafo 17.1).

Osserva, in proposito, la giurisprudenza amministrativa che «trattasi non di impedimento assoluto, ma di valutazione di “primo livello”», che impone poi di verificare «in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini (buffer)» (TAR Sardegna, sezione seconda, sentenza 8 luglio 2020, n. 573; in senso analogo, la già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2848 del 2021; nonché le già citate sentenze TAR Abruzzo n. 363 del 2020 e TAR Molise n. 281 del 2016).

3.3.– Alla luce dell’assetto disegnato dall’art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, come integrato dalle Linee guida, risulta, a questo punto, evidente il contrasto della disposizione regionale impugnata con l’art. 117, terzo comma, Cost. e con i relativi principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia».

L’art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 contempla, infatti, un divieto generale, non previsto dalla legislazione statale.

In particolare, la disposizione regionale impone un limite associato alla potenza (8.000 chilowatt elettrici) dell’impianto fotovoltaico, quando, invece, in base alle Linee guida, spetta all’atto di pianificazione escludere l’installazione in determinate aree di impianti, in relazione alla loro specifica tipologia o alle loro dimensioni.

Inoltre, l’atto di pianificazione contiene criteri che presiedono alla determinazione, attuata con il singolo atto autorizzativo, volta a comporre in concreto i tanti interessi coinvolti. Per converso, il carattere generale e vincolante della disposizione impugnata cristallizza il precetto della «non idoneità» in tutto il territorio regionale e, pertanto, sfugge alla possibilità del bilanciamento in concreto degli interessi, che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo.

Del resto, secondo un orientamento costante di questa Corte, nella disciplina relativa all’autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le Regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell’Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, ex multis, sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).

Per le ragioni esposte, l’art. 2, comma 1, della legge n. 82 del 2020 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai citati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia».

4.– La seconda disposizione impugnata dal ricorrente è il comma 2 del medesimo art. 2 della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che ha integrato l’art. 9 della legge reg. n. 11 del 2011, con il comma 1-ter, il quale dispone quanto segue: «[n]elle aree rurali di cui al comma 1 bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l’autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati dall’impianto».

4.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che tale disposizione avrebbe introdotto una modifica al modello autorizzatorio disegnato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 387 del 2003 e con le Linee guida.

Fulcro di tale modello viene ritenuta la conferenza dei servizi nella quale devono concentrarsi, a beneficio di istanze di razionalizzazione e di semplificazione, tutti gli apporti amministrativi necessari al fine di approvare la costruzione e l’esercizio degli impianti.

Di conseguenza, i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» non consentirebbero di introdurre un aggravio procedimentale, quale sarebbe, ad avviso del ricorrente, la necessaria «previa intesa» con il Comune o i Comuni interessati, richiesta dalla disposizione regionale impugnata.

5.– La questione è fondata.

5.1.– Alla luce del quadro normativo precedentemente ricostruito, la legittimità costituzionale della norma regionale impugnata deve essere valutata alla stregua della compatibilità con i principi fondamentali disposti dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle correlate Linee guida.

In particolare, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 stabilisce che l'autorizzazione di cui al comma 3 sia rilasciata a seguito di un procedimento unico, che deve svolgersi «tramite conferenza di servizi, nell'ambito della quale – precisa il paragrafo 14.1 delle Linee guida – confluiscono tutti gli apporti amministrativi per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili».

La concentrazione di tutti gli apporti amministrativi nella sede della conferenza dei servizi è funzionale all'attuazione del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, che si inverte nell'ordinamento anche mediante la semplificazione e la razionalizzazione insite nel richiamato procedimento di autorizzazione unica.

Questa Corte ha più volte affermato, e anche recentemente ribadito, che il procedimento di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 «è ispirato “alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità” ed è volto a garantire, “in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo” (sentenze n. 177 del 2018 e n. 156 del 2016), in linea con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale» (sentenza n. 106 del 2020). Tale procedimento consente di contemperare vari interessi, costituzionalmente rilevanti, «attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento» – in sede di conferenza dei servizi – «e la cui acquisizione sincronica [...] non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale» (sentenza n. 267 del 2016).

La disposizione impugnata, viceversa, subordinando il rilascio dell'autorizzazione unica, per gli impianti di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici nelle aree rurali, alla «previa intesa» con il Comune o i Comuni interessati dall'impianto, si pone in evidente contrasto con il richiamato modello del procedimento unico.

In particolare, non è percorribile l'interpretazione propugnata dalla difesa regionale, secondo la quale l'intesa con il Comune o i Comuni interessati sarebbe acquisibile nell'ambito della conferenza dei servizi e, quindi, la disposizione regionale non andrebbe ad alterare il quadro procedimentale delineato dal legislatore statale.

Tale interpretazione, infatti, risulta sconfessata dal dato testuale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 che, indicando la necessità di una intesa «previa», rompe inequivocabilmente la sincronicità dell'acquisizione degli apporti amministrativi, tipica della conferenza dei servizi. Peraltro, la ricostruzione proposta dalla difesa regionale priverebbe di qualsivoglia portata precettiva la disposizione impugnata, rimuovendo ogni suo effetto utile.

Per le ragioni esposte, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., essendo violati i summenzionati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

6.– Da ultimo, il ricorrente ha impugnato l'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che prevede l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 2 «anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore» della legge regionale recante le disposizioni impuginate.

Ad avviso del ricorrente, tale contenuto precettivo non fa che amplificare le ragioni di illegittimità costituzionale contestate all'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020.

7.– La questione è fondata.

L'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 è affetto dagli stessi vizi di illegittimità costituzionale accertati con riferimento ai commi 1 e 2 del medesimo articolo.

La disposizione impugnata, infatti, si limita a regolare sul piano temporale l'applicazione dei commi 1 e 2 e, pertanto, condivide il loro contenuto precettivo e, di riflesso, i relativi vizi di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

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.*