

Sentenza **221/2022** (ECLI:IT:COST:2022:221)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **PATRONI GRIFFI**

Udienza Pubblica del **13/09/2022**; Decisione del **13/09/2022**

Deposito del **27/10/2022**; Pubblicazione in G. U. **02/11/2022 n. 44**

Norme impugnate: Artt. 64, c. 1°, lett. a), 75, c. 1°, lett. b), nn. 2), 3), 4) e 5), e lett. c), e 81 della legge e art. 6 della legge della Regione Lazio 30/12/2021, n. 20.

Massime:

Atti decisi: **ric. 64/2021 e 24/2022**

Pronuncia

SENTENZA N. 221

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Francesco Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 64, comma 1, lettera a), 75, comma 1, lettera b), e art. 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità region del'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022) ministri con ricorsi notificati l'11 ottobre 2021 e il 28 febbraio 2022, depositati in cancelleria il 15 e il 16 settembre 2022, rispettivamente, al n. 64 del registro ricorsi 2021 e al n. 24 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 47, dell'anno 2021 e n. 15, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione della Regione Lazio, nonché l'atto di intervento di Enel Green Power Italia S.p.A. depositato in cancelleria il 13 settembre 2022; udito nell'udienza pubblica del 13 settembre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi; uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato generalista per la difesa della Regione Lazio, con il patrocinio a spese dello Stato, e l'avvocato generalista per la difesa della Regione Lazio, con il patrocinio a spese dello Stato, deliberato nella camera di consiglio del 13 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il patrocinio a spese dello Stato, e l'avvocato generalista per la difesa della Regione Lazio, con il patrocinio a spese dello Stato, (reg. ric. n. 64 del 2021) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 64, commi 1, 2, 3, 4) e 5), e lettera c), e 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022) e modifiche di leggi regionali), in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

1.1.- L'impugnato art. 64, comma 1, lettera a), modifica l'art. 54 della legge della Regione Lazio 2

Operando una modifica unilaterale del piano paesaggistico approvato d'intesa con lo Stato, la no secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 del (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, infatti, che con tale decreto legislativo è stata innovata la pianificazione paesaggistica, introducendo in particolare il principio della pianificazione congiunta (artt. 135, comma 1, lettera s) e 143, c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare le trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni paesaggistiche) «una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale», per i piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, dalla sua cogenza rispetto alla prevalenza su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica, come la giurisprudenza di questa Corte (richiamate le sentenze n. 86 del 2019, n. 272 del 2009, n. 180 del 2008 e n. 182 del 2006). La norma in contrasto con tale normativa statale, perché ha indirettamente modificato, in via unilaterale, il piano paesaggistico.

Oltre alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il ricorrente lamenta anche che è stato determinato un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, che ha il rango di valore primario e assoluto (art. 367 del 2007), nonché quella del principio di leale collaborazione, il quale impone alle parti di rispettare le competenze (sono citate le sentenze di questa Corte n. 240 del 2020 e n. 31 del 2006).

1.2. – L'impugnato art. 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), modifica l'art. 3.1 della legge n. 16 del 2011 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili), con disposizioni che però sarebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione stabilito dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che non è richiamata la sentenza di questa Corte n. 69 del 2018) e nel cui ambito va ricondotta la disciplina di regolata dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla produzione da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) (è citata la sentenza di questa Corte n. 182 del 2006).

1.2.1. – L'art. 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), in particolare, modifica l'art. 3.1 della legge n. 16 del 2011 in materia di individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, fissando norme in materia di individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, fissando il quale i comuni devono individuare dette aree.

Il ricorrente riferisce di essere consapevole che questa Corte, con la sentenza n. 141 del 2021, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 10, comma 11, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per la semplificazione e la semplificazione), che ha sancito la competenza comunale all'individuazione delle predette aree, riesaminata alla luce del mutamento del quadro normativo interposto.

Il tema delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, infatti, è stato affrontato dalla legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di delegazione europea 2019-2020), in attuazione del quale il Governo, il 5 agosto 2021, ha adottato il regolamento n. 20 detta la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti

disposizioni evocate, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che, nelle more della definitiva approvazione in virtù del principio di leale collaborazione la Regione Lazio dovrebbe scongiurare «l'introduzione di disposizioni, nonché derogatorie, implicanti, medio tempore, potenziali effetti distorsivi».

1.2.2. – L'art. 75, comma 1, lettera c), prevede poi l'inserimento nella legge reg. Lazio n. 16 del 2011 di disposizioni tecnico interdisciplinare per l'individuazione delle aree idonee e non idonee FER (fonti energetiche rinnovabili).

Riportata per esteso la disposizione impugnata, il ricorrente rammenta che il piano nazionale integrato per la Commissione europea dal Governo italiano a fine 2019 in attuazione del regolamento (UE) 2018/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2013/525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio – domanda alle regioni, «sulla base di criteri previamente definiti individuare le aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti a fonte rinnovabile». L'obiettivo della individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti a fonte rinnovabile è quello di favorire lo sviluppo coordinato di impianti, rete elettrica e sistemi di accumulo».

La richiamata legge n. 53 del 2021, a tal fine, coinvolge i ministeri di riferimento nello stabilire i criteri e il programma di lavoro alle Regioni e Province autonome». Lo schema di decreto legislativo, all'art. 20 e in materia di individuazione delle aree idonee e non idonee alle regioni e alle province autonome il compito di individuare le aree idonee.

Ne conseguirebbe che la disposizione in esame sarebbe in contrasto «per i motivi dianzi rassegnati» (art. 117, c. 1, Cost.) e terzo, Cost. «in riferimento ai citati parametri statali ed eurounitari dianzi citati».

1.2.3. – L'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), è impugnato altresì nella parte in cui introduce i criteri di individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti a fonte rinnovabile (art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011). Sono disposizioni attraverso le quali il legislatore regionale ha autorizzato la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. impianti a fonti rinnovabili) (data di entrata in vigore della legge regionale in esame).

L'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti a fonti rinnovabili è rilasciata dal competente organo di pianificazione paesaggistica.

richiamato quello della normativa interposta evocata dal ricorrente, osserva che quella regionale è transitoria», in attesa del recepimento della richiamata direttiva per opera del legislatore delegato, cui s'adeguare la normativa regionale.

2.3.– Non fondate sarebbero anche le censure aventi ad oggetto l'art. 75, comma 1, lettera b), nella parte 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011.

La difesa della resistente afferma che le disposizioni introdotte dal legislatore regionale devono essere portate a concludere, con riferimento alle installazioni di fotovoltaico posizionate a terra di grandi dimensioni, alla conclusione dei procedimenti, «bensì soltanto le installazioni». Per quanto attiene, invece, alle nuove energie eolica, la disposta sospensione di otto mesi «non costituisce altro che un termine massimo», non comuni individuino le aree non idonee in un termine inferiore; inoltre, la sospensione dovrebbe intervenire autorizzazione e non a quelle già presentate». Tutto ciò varrebbe a escludere la violazione dell'art. 12, comma 1, della direttiva.

Le norme impugnate, inoltre, sarebbero proporzionate – in quanto limitate nel tempo – e necessarie sicché non potrebbero dirsi in contrasto con l'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE.

Neppure, infine, potrebbero dirsi violati gli artt. 41 e 97 Cost. Nella sentenza n. 177 del 2018 questa Corte ha dichiarato illegittima una simile legge regionale campana, ma perché essa disponeva una sospensione dei termini generali. La normativa regionale impugnata, invece, prevederebbe una sospensione «puntuale e temporanea» per l'interesse a una massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili con quelli ambientali.

2.4.– La Regione Lazio, infine, reputa non fondate anche le censure che il ricorrente rivolge all'art. 8 della legge n. 16 del 2011.

Premesso che, a parere della difesa della resistente, questa Corte con la sentenza n. 276 del 2020 ha dichiarato l'illegittimità della «modalità di modifica del perimetro del Parco con legge e [del]la procedura seguita», si afferma, in sostanza, che il perimetro è stato posto fine ad un errore di graficizzazione», in quanto si è esclusa dalla perimetrazione l'area relativa ad un contesto territoriale ormai completamente urbanizzato, coincidente con un lotto edificato» per errore in quanto, nella fase di ampliamento dell'area protetta, ci si è avvalsi di un errore che risulterebbe dalla documentazione allegata; si tratta di un edificio presente erroneamente all'interno del perimetro del parco.

In merito alla procedura adottata, la difesa regionale afferma di avere più volte sostenuto che la modifica del perimetro – come avrebbe confermato anche la sentenza n. 276 del 2020 di questa Corte – con legge n. 394 del 1991. Se, dunque, l'ampliamento o anche la «rettifica-riduzione» del perimetro con legge, non può aversi allora la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché delle direttive n. 120 del 2003, poiché è solo il piano regionale delle aree protette di cui all'art. 7 della legge regionale n. 16 del 2011, sottoposto a VAS, valutazione di impatto ambientale (VIA) e VINCA.

D'altra parte, osserva la Regione Lazio, la VAS ha lo scopo di «rendere compatibile l'attività antropica con l'ambiente», integrare le scelte di pianificazione discrezionali, tipiche dei piani e dei programmi», mentre nel caso di specie la VAS è stata disposta in modo da non interferire con la pianificatoria, in grado di dispiegare i propri effetti sul bene ambiente, mancando l'interazione tra tale attività e l'ambiente.

In proposito, viene richiamato anche un passo della sentenza n. 276 del 2020 di questa Corte, lì dove si è affermato che l'art. 8 della legge n. 394 del 1991 [...] prevede la VAS per il piano del parco».

Per quel che riguarda la mancata partecipazione degli enti locali alla procedura di variazione del perimetro, la difesa della resistente sostiene che la disposta riduzione è stata «ritenuta opportuna dall'Ente gestore dell'area naturale protetta, che nulla ha a che fare con la VAS»; del resto, il loro coinvolgimento sarebbe stato ultroneo, a fronte di un errore di graficizzazione e correzione di un errore materiale».

3.– In data 1° dicembre 2021, l'Associazione Verdi Ambiente e Società – A.P.S. onlus ha depositato presso questa Corte una memoria di impugnazione, la quale è stata ammessa con decreto del Presidente di questa Corte del 30 giugno 2022.

Nell'opinione si sostiene la illegittimità costituzionale della disciplina regionale impugnata, proponendo la nozione di «attività multimprenditoriali» di cui all'art. 64, che possono essere svolte, secondo la legge della Regione Lazio 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività economiche connesse»). Secondo l'Associazione, con l'intervento legislativo la Regione Lazio avrebbe esteso agli imprenditori agricoli, «la possibilità di esercitare in area agricola tutta una serie di attività», in contrasto con l'art. 2135 del codice civile riserva invece all'imprenditore agricolo.

4.– In data 13 dicembre 2021, ha spiegato l'atto di intervento in giudizio Enel Green Power Italia s.p.a. che, per la generazione di energia da fonti rinnovabili, la quale assume di «rivestire un ruolo fondamentale nel processo di transizione energetica, attraverso i principali operatori nel settore delle rinnovabili a livello nazionale».

Secondo l'interveniente, «[l] indebita limitazione allo sviluppo delle energie rinnovabili perpetrata direttamente sull'attività istituzionale della società interveniente», dal che la legittimazione all'intervento in giudizio a escludere l'ammissibilità di interventi in giudizio da parte di soggetti terzi e privi di potestà legislativa, in ragione del rinvio dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale all'art. 101 della Costituzione, renderebbe possibile e anzi doverosa l'ammissibilità dell'intervento per coloro che abbiano una posizione contraria, costoro subirebbero una ingiustificata disparità di trattamento rispetto a chi può depositare un ricorso in giudizio.

locale», sicché gli argomenti della Regione Lazio adoperati in sede di costituzione in giudizio non sarebbero illegittimità costituzionale.

5.3.– Per quel che concerne l'impugnazione dell'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), il ricorrente non sarebbe in grado di superare i dubbi di illegittimità costituzionale, atteso che la disposizione autorizzativa oltre che delle installazioni degli impianti a fonte rinnovabile, il tutto impedendo che la fisiologico contesto procedimentale unico». Il contrasto con l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del qualificato principio fondamentale nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale. Ulteriormente richiamati gli argomenti già spesi in proposito nel ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato è difforme rispetto al «paradigma normativo di riferimento, confermato (de iure condito) alla luce di quel legislativo n. 199 del 2021 (ex art. 20, comma 6)».

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dell'epigrafe (reg. ric. n. 24 del 2022), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 20 (Legge di stabilità regionale 2022), in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera

6.1.– Con tale articolo, il legislatore regionale ha nuovamente modificato l'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, già quater introdotto dall'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, già 2021: alla luce della novella, sono prorogati i procedimenti autorizzatori in atto al momento dell'entrata in vigore. Il positivo è subordinato «all'inclusione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili in relazione alla parte dei comuni interessati»; contestualmente è stata disposta una moratoria in attesa di tale individuazione.

A parere del ricorrente, l'impugnato art. 6 è in contrasto con il d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina la produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili (è richiamata la sentenza n. 189 del 2014 di questa Corte sul rilascio delle autorizzazioni, infatti, «produce l'effetto di un arresto procedimentale che contravviene al principio di cui al comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale risulta ispirato «alle regole della semplificazione amministrativa, che è uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» del 2006 ed è richiamata la sentenza n. 177 del 2021).

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, poi, che l'evocata norma interposta è attuativa dell'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE, sicché la disposizione regionale impugnata è altresì in contrasto con la direttiva.

L'art. 6 della legge reg. Lazio n. 20 del 2021 sarebbe lesiva, secondo il ricorrente, anche degli artt. 41 e 97 della Costituzione autorizzativo in relazione ad attività promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo «che ha finalità economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili», come questa Corte avrebbe già ritenuto in richiamata anche la sentenza n. 69 del 2018).

La norma regionale, infine, sarebbe altresì in contrasto con i principi espressi dal d.lgs. n. 199 del 2006 in materia di misure del piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al principio di tutela del clima (PNIEC). In particolare, la disposizione censurata – lì dove prevede la competenza comunale a

l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra e la moratoria dei procedimenti autorizzatori in corso di svolgimento dall'art. 20 del citato decreto legislativo. D'altronde, nel senso dell'esclusiva competenza delle regioni in materia di energia, sarebbe già pronunciata con la sentenza n. 106 del 2020.

7.– Con atto depositato il 7 aprile 2022, la Regione Lazio si è costituita in giudizio, chiedendo la declaratoria di illegittimità, e comunque non fondato.

7.1.– La difesa della Regione rileva che la nuova formulazione del citato comma 5-quater «interessa la produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili con la tutela del paesaggio e il consumo massimo di otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, che scade (è scaduta) il 13 aprile 2022».

La resistente rappresenta, poi, che con deliberazione della Giunta della Regione Lazio 16 novembre 2021, è stata disposta la sospensione della produzione di energia elettrica alimentata da fonti energetiche rinnovabili. Detto gruppo ha redatto un documento che «ha l'obiettivo di individuare le aree in cui non è consentito intraprendere procedimenti volti alla realizzazione di impianti alimentati da FER».

Secondo la Regione Lazio, «i due principali profili di illegittimità» costituzionale dovrebbero consistere nella sospensione scadono (sono scaduti) il 13 aprile 2022 e la competenza comunale all'individuazione di una struttura regionale. La resistente afferma, infine, che «[s]arà cura dei competenti Organi regionali provvedere alla suddetta norma legislativa».

8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria il 5 luglio 2022, con la quale ha chiesto la declaratoria di illegittimità.

8.1.– Richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la natura di principio fondamentale del principio di tutela del paesaggio, il ricorrente osserva che l'odierna questione di legittimità costituzionale sarebbe analoga a quella decisa dalla Corte con la sentenza n. 106 del 2020: la norma impugnata sarebbe dunque costituzionalmente illegittima per contrasto tanto con l'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della violazione della normativa comunitaria, già richiamata nel ricorso, quanto con l'art. 117, secondo comma, Cost., in ragione della violazione della competenza regionale, già richiamata nel ricorso. La resistente chiede, infine, che la sentenza di legittimità sia pronunciata con l'effetto di dare attuazione.

In ragione della parziale connessione tra i giudizi, essi devono dunque essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

3.– In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento, nel giudizio introdotto con il ricorso Power Italia srl, in quanto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, come questa Corte ha escluso, è esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne sono estranei. «Inoltre, in quanto ai presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (tra le più recenti, l'ordinanza n. 134 del 2022).

Nell'atto di intervento, il soggetto privato sostiene che tale orientamento dovrebbe essere rimeditato: «In quanto ai giudizi davanti alla Corte costituzionale, poiché altrimenti coloro che abbiano una posizione qualitativa un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a chi può depositare un'opinione scritta in qualità di amicus curiae, errata una simile argomentazione, rilevando che la ratio dell'intervento nel giudizio costituzionale è il deposito di opinioni in qualità di amici curiae, tant'è che solo l'interveniente può chiedere di prendere in considerazione (sentenza n. 121 del 2022), e che la possibilità di depositare opinioniones è volta ad offrire elementi e argomentazioni per la valutazione delle questioni proposte, «che arricchiscono il giudizio a beneficio di tutti, compresi coloro che non partecipano al processo costituzionale» (ancora sentenza n. 121 del 2022).

4.– Ancora in via preliminare, deve darsi atto che la Regione Lazio, nel costituirsi in giudizio, ha chiesto l'ammissione di interventi inammissibili o, altrimenti, non fondati.

Le eccezioni d'inammissibilità vanno tuttavia disattese: si tratta, invero, di mere clausole di stile, prive di un punto di ammissibilità dei ricorsi.

5.– Nel merito, converrà esaminare dapprima le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, il quale modifica l'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 concernente le attività urbanistiche in zona agricola, sostituendone il comma 2.

Secondo il ricorrente, con la novella il legislatore regionale ha inciso «surrettiziamente sulla disciplina disciplinativa regionale in tema di attività in concreto consentite nelle aziende agricole ricadenti in ambiti soggetti a vincolo paesistico regionale (PTPR) prevede infatti, al comma 1, che nell'ambito di aziende agricole la realizzazione di manufatti, strettamente funzionali e dimensionati alle attività agricole» e, al successivo comma 2, al piano di utilizzazione aziendale (PUA), è altresì consentito l'inserimento di funzioni e attività compatibili con le attività agricole (art. 10, lett. b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999. Secondo il ricorrente, al tempo dell'approvazione del PTPR – di cui è stata impugnata – l'ora richiamata normativa regionale faceva riferimento alle sole «attività di trasformazione e di valorizzazione dall'esercizio delle attività agricole tradizionali», mentre oggi il piano paesaggistico, mercé il rinvio operato dall'art. 10, lett. b), che esula dalle scelte all'epoca condivise tra Stato e Regione», perché riferibile anche a tutte le attività compatibili con le attività agricole aziendali».

Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale del citato art. 64, nella parte impugnata, in quanto la stessa norma, in sede di revisione, invece, «può avvenire esclusivamente nel rispetto dei presupposti e delle modalità previsti dal comma 1, congiuntamente con il Ministero della Cultura, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Codice di settore (art. 143, lett. s), Cost., in quanto in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Le norme interpretate in sede di pianificazione congiunta e assegnerebbero al piano paesaggistico «una posizione di assoluta preminenza e di assoluta presidiata dalla sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo e di tutela, strumenti urbanistici nonché dalla sua prevalenza su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica». La Corte avrebbe più volte rilevato. La norma regionale impugnata, che avrebbe modificato, in via unilaterale, la disciplina, dunque reputarsi costituzionalmente illegittima.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, inoltre, che sarebbero violati anche l'art. 9 Cost. e il principio di leale collaborazione, il quale impone ai governi di osservare in accordi ufficiali.

5.1.– Le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

Questa Corte ha di recente ribadito, proprio in riferimento alla procedura di approvazione del PTPR della Regione Lazio, che l'art. 135 cod. beni culturali pone, in relazione a specifici beni paesaggistici, «un obbligo di tutela paesaggistica» (sentenza n. 240 del 2020), il quale è «un riflesso della necessaria "impronta unitaria del paesaggio" (sentenza n. 64 del 2015), e mira a "garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti di pianificazione dell'ambiente" (sentenza n. 210 del 2016)» (ancora sentenza n. 240 del 2020). La pianificazione paesaggistica è pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a «la tutela, la conservazione e trasformazione del territorio» (così, da ultimo, sentenza n. 192 del 2022), al punto che il piano paesaggistico ha una prevalenza su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (ex multis, sentenze n. 192 del 2022 e n. 74 del 2021).

Da questi principi consegue che, di norma, quando un piano paesaggistico effettui un rinvio ad altri strumenti di pianificazione – detto rinvio deve considerarsi fisso: la necessaria elaborazione congiunta del PTPR, infatti, impone ai governi di concordare di fare riferimento a una o più disposizioni vigenti, abbiano voluto incorporare nel piano paesaggistico il contenuto di tali disposizioni. Ne consegue che gli eventuali interventi sulla legislazione cui il PTPR rinvia non sono in grado di incidere sul piano paesaggistico.

Ne consegue che gli eventuali interventi sulla legislazione cui il PTPR rinvia non sono in grado di incidere sul piano paesaggistico.

D'altro canto, che nella vicenda in esame la definizione del testo del PTPR sia avvenuta nei modi inteso approvare con l'accordo del maggio 2021, è suffragato da ulteriori elementi in punto di fatto: a) nel lavoro condotto dal tavolo congiunto ha portato «alla stesura di un testo normativo denominato “02.01 – Regione/MibACT”» il quale, allegato al documento «di cui forma parte integrante e sostanziale, [...]» il PTPR proposte per la stipula dell'accordo tra il Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo e il Ministero dei beni culturali; b) in una successiva nota del ministero del 3 febbraio 2020, ribadito che l'esame dei contenuti di un testo normativo denominato “02.01 – Norme PTPR – Testo proposto per l'accordo Regione/MibACT” «l'approvazione da parte del Consiglio Regionale del testo normativo del PTPR allegato alla presente serve ad assicurare la stipula dell'accordo tra pubbliche amministrazioni e la «positiva conclusione» dell'iter di approvazione regionale del Lazio, all'atto di approvare il piano paesaggistico a seguito della sottoscrizione dell'accordo espressamente richiamato quale testo del PTPR, nelle premesse della deliberazione consiliare n. 5 del 2019 Norme PTPR – Testo proposto per l'accordo Regione/MibACT” [...] il quale assicura il rispetto del testo del Ministero».

5.1.2.– Conclusivamente, le questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 64, comma 1, della legge reg. Lazio n. 38 del 2021 sono tutte non fondate, in ragione dell'erroneo presupposto interpretativo dal quale muovono: la mancata alcuna unilaterale modifica dell'art. 52 del PTPR della Regione Lazio, poiché non ha alcun effetto su l'art. 52, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, che è un rinvio fisso e, dunque, deve intendersi applicata quest'ultima disposizione vigente alla data del 18 dicembre 2019.

6.– Un secondo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, introdotto con il ricorso iscritto al numero 10000/2021, concernente il comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021. L'impugnazione parte in cui inserisce i commi 5-bis e 5-ter all'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011.

Il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce che, con il citato art. 75, comma 1, lettera b), numero 1), modificato la richiamata legge reg. Lazio n. 16 del 2011, dettando una serie di norme in materia di impianti fotovoltaici all'installazione di impianti fotovoltaici, attribuendo tale compito ai comuni. Secondo il ricorrente, le norme in questione violano i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La difesa dello Stato sostiene, in particolare, che il tema delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici è stato affrontato dall'art. 5, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 53 del 2021, a seguito del quale il Governo ha emanato lo schema di decreto legislativo, il cui art. 20 detta la disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee e non idonee per la produzione di energia rinnovabile. Riportato il testo delle disposizioni evocate, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che lo schema di decreto legislativo, il principio di leale collaborazione impedisce alle regioni di introdurre norme attuative, nonché derogatorie, implicanti, medio tempore, potenziali effetti distorsivi».

Per quel che concerne l'impugnazione dell'art. 75, comma 1, lettera c), il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce che, con l'inserimento nella legge reg. Lazio n. 16 del 2011 dell'art. 3.1.1, il quale istituisce il gruppo tecnico interministeriale per l'individuazione di aree idonee e non idonee FER, il legislatore regionale avrebbe violato l'art. 117, comma 1, lettera c), della Costituzione.

Il ricorrente, riportata per esteso la disposizione impugnata, osserva che il piano nazionale per l'energia rinnovabile stabilisce i criteri di individuazione delle aree idonee e non idonee per la produzione di energia rinnovabile. La richiamata legge n. 53 del 2021 coinvolge i ministeri di riferimento nello stabilire i criteri e attribuisce il compito di individuare le aree idonee alle Regioni e Province autonome». Lo schema di decreto legislativo, all'art. 20 e in linea con la legge n. 53 del 2021, attribuisce alle province autonome il compito di individuare le aree idonee.

Ne conseguirebbe che la disposizione in esame sarebbe in contrasto «per i motivi dianzi rassegnati e per i motivi evocati».

6.1.– Le promosse questioni di legittimità costituzionale sono inammissibili.

Questa Corte ha da tempo e costantemente affermato che «l'esigenza di un'adeguata motivazione delle questioni di legittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli in via subordinata (da ultimo, sentenza n. 123 del 2022). Il ricorrente, pertanto, «non ha non solo l'onere di individuare i presupposti costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale, una argomentazione assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con la Costituzione e la argomentazione a supporto delle censure» (così, di recente, sentenza n. 95 del 2021)» (sentenza n. 119 del 2021).

6.1.1.– L'odierno ricorrente, con riguardo alle censure in riferimento all'art. 117, comma 1, lettera c), della Costituzione, non deduce la violazione di tali parametri costituzionali, senza alcuna autonoma motivazione che illustri le ragioni e gli elementi, anche minimi, per esaminare nel merito le promosse questioni di legittimità costituzionale (da ultimo, sentenza n. 119 del 2021).

6.1.2.– Non soddisfano i requisiti per essere scrutinate nel merito neppure le questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 117, terzo comma, Cost., sub «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alle questioni ora in esame, non richiama affatto l'art. 117, terzo comma, Cost., né quella dettata dalle linee guida emanate, sulla base dell'art. 12 del decreto legislativo n. 237 del 2003, né quella dettata dalle linee guida emanate, sulla base dell'art. 12 del decreto legislativo n. 237 del 2003, né quella dettata dalle linee guida emanate, sulla base dell'art. 12 del decreto legislativo n. 237 del 2003, né quella dettata dalle linee guida emanate, sulla base dell'art. 12 del decreto legislativo n. 237 del 2003.

La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, recare i principi fondamentali nella materia de qua e che

l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica aumentati a un procedimento unico cui partecipano tutte le amministrazioni interessate e che deve concludersi entro questa Corte ha già qualificato come principio fondamentale nella materia «produzione, trasporto e preclude alle regioni di sospendere il rilascio delle autorizzazioni.

Oltre alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente lamenta quella dell'art. 117, 1° principio fondamentale darebbe attuazione altresì all'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, ripreso dal nonché degli artt. 41 e 97 Cost. – perché la sospensione del potere autorizzativo in relazione ad attività nazionale ed europeo «costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione

Le questioni promosse con il ricorso iscritto al n. 24 reg. ric. 2022 sono sostanzialmente analoghe. Il Consiglio dei ministri, infatti, rileva che, con la novella di cui all'impugnato art. 6, da un lato, è stata irrogata l'installazione di impianti di fonti rinnovabili, il cui esito positivo è subordinato all'inclusione di tali impianti come idonei da parte dei comuni interessati, e, dall'altro, è stata prevista la sospensione delle istanze di autorizzazione termine comunque non superiore a otto mesi dall'entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, che avrebbe prodotto «l'effetto di un arresto procedimentale che contravviene al principio fondamentale» di cui all'art. 117, 1° principio fondamentale del 2003, il quale risulta ispirato – secondo quanto già affermato dalla sentenza n. 364 del 2006 di questa Corte – alla «certezza amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sul territorio nazionale, la conclusione del procedimento autorizzativo». L'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe violato anche sotto un ulteriore profilo: la disomogeneità di competenza comunale nell'individuazione delle aree idonee e non idonee e la moratoria dei procedimenti con la disciplina dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Il ricorrente, infine, reputa violati anche gli artt. 41, 97 e 117, primo comma, Cost., sulla base di argomentazioni iscritte al n. 64 reg. ric. 2021.

7.1.– Le questioni promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., sono fondate.

Questa Corte, come si è già accennato, ha ripetutamente affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, concernente la costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciati e partecipano tutte le amministrazioni interessate, che deve concludersi entro novanta giorni – esprimendo il principio «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Esso è «funzionale al raggiungimento degli obiettivi energetici rinnovabili sancito dalla normativa europea» (sentenza n. 46 del 2021) ed è volto a bilanciare l'attività con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenza n. 117 del 2022).

Le finalità cui mira la normativa statale, pertanto, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale a sospendere le procedure di autorizzazione, né subordinarle a vincoli o condizioni non previste dalla normativa statale (sentenza n. 177 del 2021, n. 258 del 2020 e n. 177 del 2018): è soltanto nella sede del procedimento unico di autorizzazione del 2003, infatti, che «può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e merito del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono coinvolti i cittadini, trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo deve garantire gli interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione» (sentenza n. 177 del 2018, nonché, più in generale, con riferimento alle competenze prioritarie delle province autonome, sentenza n. 117 del 2022).

Le disposizioni censurate – senza che le diverse formulazioni adoperate dal legislatore regionale e statale contengano contenuto normativo – determinano, invece, una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione di impianti di fonti rinnovabili, così ponendosi in evidente contrasto con la richiamata normativa statale. Non assumendo, infatti, insistito in atti la Regione Lazio, che tale sospensione sia temporalmente circoscritta, anche con la fissazione di un termine, quale peraltro, al di là d'ogni altra considerazione, è di gran lunga superiore a quello, di novanta giorni, che prescrive per la conclusione del procedimento unico ivi previsto.

7.1.2.– Devono dunque essere dichiarate fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., le questioni promosse in riferimento all'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, nella parte in cui, in violazione del quinquies dell'art. 3.1. della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, e l'art. 6 della legge reg. Lazio n. 20 del 2021, comma 5-quater, restando assorbite le ulteriori questioni promosse nei confronti delle medesime disposizioni.

8.– Rimangono da scrutinare le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 64 reg. ric. 2021, avverso l'art. 81 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, per violazione dell'art. 117, 1° principio fondamentale, disposizione impugnata prevede la modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, e della sua gestione.

Secondo il ricorrente, la norma regionale sarebbe in palese contrasto con gli artt. 22, comma 1, lettera a), e 117, 1° principio fondamentale, poiché non sarebbe stato rispettato quanto ivi previsto con riferimento alla partecipazione degli enti locali alla gestione del parco.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, poi, la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2003, concernente «l'acqua», «possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale». Al contempo, e «in maniera palese», violerebbe altresì l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla protezione delle acque sotterranee e della flora e della fauna selvatiche – come recepito dall'art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003 – i programmi alla VINCA.

Il ricorrente prende atto della circostanza rappresentata dalla Regione per cui la modifica del

emendamento presentato direttamente in Consiglio regionale nella seduta n. 977 del 4 agosto 2021: da indicazione non solo dell'adozione del documento di indirizzo, così come previsto dalla norma evocata ma neppure della partecipazione degli enti locali interessati al procedimento di ripermimetrazione.

Nell'atto di costituzione in giudizio, la Regione Lazio si è limitata a riferire che la riduzione, che sarebbe un'area ricompresa all'interno del perimetro per mero errore, è stata «ritenuta opportuna dall'Ente gestore avuto da riscontrare in merito, così come non risulta vi siano stati altri enti contrari». Sennonché, al di là che la consultazione del solo Ente parco possa validamente surrogare la partecipazione degli enti locali alla ripermimetrazione, neppure di questa consultazione la Regione Lazio ha prodotto alcuna documentazione.

La disposizione regionale impugnata, dunque, deve dichiararsi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, lett. s), Cost., in quanto «il mancato coinvolgimento degli enti locali, attraverso la formazione del documento costituisce un vizio della fase procedimentale» (sentenza n. 134 del 2020) che determina l'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

- 1) dichiara inammissibile l'intervento di Enel Green Power Italia srl, nel giudizio relativo al ricorso iscrivibile al n. 64 reg. ric. 2021;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge regionale n. 16 del 2011 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), nella parte in cui dispone l'adozione di provvedimenti di ripermimetrazione in materia ambientale, in attuazione delle disposizioni del comma 1 dell'art. 3.1 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale);
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 14 del 2021;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 81 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021;
- 5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge regionale n. 16 del 2011 – e lettera c), dell'art. 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, iscritte al n. 64 reg. ric. 2021;
- 6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, lettera a), dell'art. 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 64 reg. ric. 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 13 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA