CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **366/2010** (ECLI:IT:COST:2010:366)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **FINOCCHIARO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **15/12/2010**
Deposito del **22/12/2010**; Pubblicazione in G. U. **29/12/2010**
Norme impugnate: Art. 27 della legge della Regione Puglia 19/02/2008, n. 1.
Massime: **35195 35196**
Atti decisi: **ord. 5/2010**

SENTENZA N. 366

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 27 della legge della Regione Puglia 19 febbraio 2008, n. 1, Disposizioni integrative e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia) promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia nel procedimento vertente tra Casiero Grazia e il Comune di Biccari ed altra con

ordinanza del 24 settembre 2009, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di intervento della Sun System s.p.a. ed altra;

udito nella camera di consiglio del 17 novembre 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto in fatto

1.1. – Nel corso di giudizio di impugnazione da parte di Casiero Grazia di alcuni provvedimenti amministrativi con cui il Comune di Biccari ha vietato l'inizio dei lavori per la realizzazione di un impianto eolico per la produzione di energia elettrica, di potenza pari ad 1 MW, per il quale la Casiero aveva inoltrato una denuncia di inizio di attività, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, con ordinanza del 24 settembre 2009 (reg. ord. n. 5 del 2010), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge Regione Puglia 19 febbraio 2008, n. 1 (Disposizioni integrative e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 – Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008), per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

1.2. – Il rimettente riepiloga le disposizioni vigenti in materia di autorizzazione alla realizzazione di impianti eolici, muovendo dal 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), il cui art. 12 stabilisce, al comma 3, che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sono soggetti ad un'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione (o dalla Provincia delegata) nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. Il comma 5 dell'art. 12 prevede, poi, un regime semplificato per gli impianti di minore capacità produttiva, richiamando la disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). La tabella allegata al d.lgs. n. 387 del 2003 fissa a 60 kW la soglia per la produzione di energia eolica in regime semplificato. Maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina semplificata della DIA possono essere individuate con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

1.3. – La Regione Puglia avrebbe, per contro, inteso accentuare la semplificazione procedurale per la realizzazione di impianti eolici aventi una ridotta capacità di generazione. Infatti, l'art. 27 della legge regionale n. 1 del 2008, applicabile ratione temporis, ha disposto che per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, con potenza elettrica nominale fino a 1 MW e da realizzare nella Regione Puglia, fatte salve le norme in materia di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività (DIA), di cui agli articoli 22 e 23 del d.P.R. n. 380 del 2001. La disposizione è stata abrogata dall'art. 6 della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), che ha tuttavia transitoriamente previsto, all'art. 7, l'applicabilità della previgente disciplina alle denunce presentate fino a trenta giorni prima della sua entrata in vigore.

1.4. – Il Tar Puglia motiva la rilevanza della questione di legittimità costituzionale,

rammentando che la ricorrente ha presentato in data 23 aprile 2008 al Comune di Biccari denuncia di inizio attività per la costruzione di un aerogeneratore di potenza pari ad l MW, avvalendosi della più favorevole previsione dell'art. 27 della legge regionale n. 1 del 2008 (che innalza appunto fino ad 1 MW la soglia massima di potenza introdotta dalla disciplina statale).

Questa norma – osserva il rimettente – costituisce la fonte che avrebbe legittimato (secondo la tesi della ricorrente) l'avvio della costruzione e dell'esercizio dell'impianto sulla base di semplice asseverazione; d'altra parte, viene espressamente invocata dalla ricorrente, mediante motivi di gravame, quale parametro di verifica della legittimità degli atti adottati dal Comune di Biccari.

Osserva il ancora il collegio rimettente che gli impianti eolici con capacità di generazione tra 60 kW e l MW risultano sottoposti dalla legge statale all'ordinario regime dell'autorizzazione unica, mentre l'art. 27 della legge regionale ne consente la realizzazione mediante DIA, con le modalità di cui agli artt. 22 e 23 del d.P.R. n. 380 del 2001.

1.5. – In ordine alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 383 del 2005) che riconduce la disciplina delle procedure autorizzative in materia di energia alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (competenza concorrente), escludendo l'assimilabilità della materia dell'energia al «governo del territorio» ed alla «sicurezza ed ordine pubblico» ovvero ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Rileva quindi il Tar, che la disciplina legislativa statale dei moduli di definizione del procedimento, informati alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, esprime un principio fondamentale della materia che vincola il legislatore regionale (cfr., in questo senso, Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, relativa alla DIA per gli impianti di telecomunicazioni; Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303, relativa alla DIA edilizia).

Trasponendo le riferite conclusioni alla materia degli impianti eolici, a parere del giudice a quo deve affermarsi che, sul piano costituzionale, la definizione del regime autorizzatorio per nuove attività costituisce disciplina di principio, cui le Regioni non possono liberamente derogare.

Con riferimento alle soglie fissate per la DIA, se ne trarrebbe conferma dal disposto dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo il quale l'eventuale innalzamento del limite di capacità produttiva degli impianti (rispetto a quello di 60 kW fissato dalla tabella A allegata al decreto), ai fini dell'applicabilità del regime semplificato, può essere disposto solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Introducendo una più elevata soglia di potenza massima (1 MW) per l'esperibilità della DIA, la norma regionale determinerebbe il duplice effetto di espandere l'area di applicazione del regime semplificato mediante DIA e di ampliare le competenze dei Comuni, in senso opposto alla scelta operata dal legislatore statale con l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, che assegna in via primaria alle Regioni o alle Province delegate il compito di autorizzare la costruzione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

2.1. – Sono intervenute nel giudizio costituzionale la Sun system s.p.a. e la Sun power one s.r.l., svolgendo difese ad opponendum ai fini della dichiarazione d'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, o, in subordine, della sua infondatezza.

Le due società assumono la propria legittimazione ad intervenire nel giudizio di legittimità costituzionale, stante la loro qualità di parte nel giudizio a quo, acquisita in forza dell'intervento compiuto con atto del 15 febbraio 2010, notificato in pari data alle parti

costituite, a mezzo del servizio postale e depositato presso la segreteria del Tar Puglia in data 17 febbraio 2010.

Aggiungono di avere un interesse qualificato alla partecipazione al giudizio, in considerazione degli effetti – rilevanti, diretti ed immediati – che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate produrrebbe sull'attività da esse svolta su tutto il territorio regionale, avvalendosi proprio della semplificazione amministrativa e procedimentale introdotta con la norma sospettata di illegittimità costituzionale. L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale esporrebbe le intervenienti ad un grave pregiudizio, condizionando lo sviluppo della rete delle energie da tutte le fonti rinnovabili in tutta la Regione Puglia, ed incidendo sull'adempimento degli obblighi e sui contratti nel frattempo sottoscritti.

Considerato in diritto

1.1. – Il Tar Puglia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge Regione Puglia 19 febbraio 2008, n. 1 (Disposizioni integrative e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 – Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008), per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

1.2. – Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità degli interventi spiegati nel giudizio costituzionale da Sun system s.p.a. e da Sun power one s.r.l.

Le due società non sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, bensì di un interesse di mero fatto.

Il giudizio a quo attiene a questioni inerenti la DIA relativa ad un impianto eolico, mentre le intervenienti dichiarano di essere operatori nel settore degli impianti fotovoltaici.

Neppure può sostenersi che le suddette società siano parti nel giudizio a quo. È vero che esse sono intervenute nel giudizio amministrativo a quo, con atto notificato alle altre parti in causa il 15 febbraio 2010: tale giudizio, però, era stato dichiarato sospeso per l'incidente di costituzionalità, con la stessa ordinanza di rimessione depositata il 24 settembre 2009, sicché quell'intervento appare palesemente strumentale al proposito di far valere le proprie ragioni nel giudizio di costituzionalità.

Ciò non appare possibile per un duplice ordine di considerazioni, rispettivamente attinenti al giudizio a quo ed al giudizio costituzionale.

Sotto il primo profilo, può dirsi in generale che lo stato di quiescenza processuale impedisce il compimento di qualsiasi atto, salvo esigenze cautelari, che sarebbe affetto da nullità e non produttivo di effetti (Cass. n. 23836 del 2004; n. 4427 del 2004; n. 8939 del 1987).

Più specificamente, riguardo al processo amministrativo, l'art. 22 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), richiamandosi alle norme di procedura davanti al Consiglio di Stato (vedi gli artt. 38 e 39 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), concede alle parti interessate, cui la domanda di intervento sia stata notificata, la facoltà di presentare memorie, istanze e documenti: segno che sull'ammissibilità dell'intervento deve istaurarsi il contraddittorio, senza di che l'interveniente non può considerarsi parte in giudizio, abilitata a spiegare attività difensive.

Sotto il secondo profilo, la giurisprudenza costituzionale ammette, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, l'intervento dei soggetti che sono parti in causa del giudizio a quo al momento del deposito o della lettura in dibattimento dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 62 del 1993 e n. 145 del 2002; ordinanza n. 251 del 2002). Ciò si evince innanzi tutto dalla lettera dell'art. 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il quale attribuisce la facoltà di costituirsi dinanzi alla Corte alle parti destinatarie della notificazione dell'ordinanza di rimessione ai sensi dell'art. 23: parti che però sono soltanto quelle già costituite nel giudizio a quo. Inoltre, gli artt. 23 e 25 della stessa legge n. 87 del 1953, nonché gli artt. 2 e 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale – disponendo che l'ordinanza di rimessione deve essere notificata alle parti del giudizio a quo, ove non sia stata letta in dibattimento, che la regolarità della notificazione deve essere controllata dal Presidente della Corte prima di disporre la pubblicazione dell'ordinanza sulla Gazzetta Ufficiale e che dall'ultima notificazione decorre il termine (perentorio) di venti giorni per la costituzione – regolano la costituzione delle parti davanti alla Corte, e gli adempimenti connessi, in modo tale da essere applicabili alle sole parti costituite nel giudizio a quo al momento del deposito dell'ordinanza di rimessione. Il che rende manifesta la voluntas legis di attribuire soltanto alle parti già costituite nel giudizio a quo, al momento del deposito (o della lettura in dibattimento dell'ordinanza), la legittimazione a costituirsi dinanzi alla Corte costituzionale (sentenza n. 220 del 1988).

2.1. – La questione è fondata.

2.2. – L'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di energia è regolata dalla norma statale di principio, nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza concorrente (sentenze n. 282 del 2009; nn. 194, 168 e 124 del 2010), di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prevede, ai commi 3 e 4, una disciplina generale caratterizzata da un procedimento che si conclude con il rilascio di una autorizzazione unica. A tale disciplina fanno eccezione determinati impianti che, se producono energia in misura inferiore a quella indicata dalla tabella allegata allo stesso d.lgs. n. 387 del 2003, sono sottoposti alla disciplina della denuncia di inizio attività (art. 12, comma 5). In particolare, la tabella distingue i suddetti impianti in base alla tipologia di fonte che utilizzano (eolica, soglia 60 kW, solare, soglia 20 kW, etc). Sempre l'indicato art. 12, comma 5, prevede che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività».

L'art. 27 della legge Regione Puglia n. 1 del 2008, prevede l'applicazione della disciplina della DIA agli impianti di capacità di generazione fino a 1 MW per l'energia eolica. La norma, abrogata dall'art. 6 della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), resta applicabile – come esattamente ha osservato il rimettente – alle denunce, come quella oggetto del giudizio a quo, presentate fino a trenta giorni prima della entrata in vigore di questa (art. 7 della legge n. 31 del 2008).

L'art. 3 della stessa legge regionale sopravvenuta, che analogamente prevedeva il regime semplificato della DIA per potenze elettriche nominali superiori (fino a 1 MW) a quelle previste alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, è stato, d'altro canto, dichiarato illegittimo con sentenza n. 119 del 2010.

L'aumento della soglia di potenza per la quale, innalzando la capacità rispetto ai limiti di cui alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, la costruzione dell'impianto risulta subordinata a procedure semplificate, è stato ritenuto illegittimo, in quanto maggiori soglie di

capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente (sentenze nn. 194, 124 e 119 del 2010).

Anche la norma censurata finisce per incidere sulla disciplina amministrativa di impianti, costruiti nel territorio regionale, destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, per i quali l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, attesa la loro capacità di generazione superiore a determinati valori di soglia, prevede un'autorizzazione unica, mirata al vaglio dei molteplici interessi coinvolti.

L'art. 27 della legge Regione Puglia 19 febbraio 2008, n. 1, va dunque dichiarato anch'esso costituzionalmente illegittimo, per l'ambito di applicabilità che ancora conserva.

La pronuncia di illegittimità deve essere limitata alla lettera b) del comma 1 dell'art. 27, che riguarda propriamente gli impianti eolici, essendo solo questa oggetto del giudizio a quo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi della Sun system s.p.a. e della Sun power one s.r.l. ;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera b) della legge Regione Puglia 19 febbraio 2008, n. 1 (Disposizioni integrative e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 – Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2010.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.