# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **275/2011** (ECLI:IT:COST:2011:275)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **17/10/2011**
Deposito del **21/10/2011**; Pubblicazione in G. U. **26/10/2011**
Norme impugnate: Decreto del 10/09/2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali.
Massime: **35871 35872 35873 35874 35875**
Atti decisi: **confl. enti 10/2010**

## SENTENZA N. 275

## ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, recante «Linee

guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», (punti1.2.; 17.1., 17.2. e Allegato 3), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 17 novembre 2010, depositato in cancelleria il 23 novembre 2010 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra enti 2010.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato il 17 novembre 2010 e depositato il successivo 23 novembre, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai punti 1.2., 17.1., 17.2., nonché all'Allegato 3, del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico – di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali – recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», per violazione: a) dell'articolo 8, numeri 1), 5), 6), «nonché integrativamente numeri 2), 3), 4), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22), 24)», dell'art. 9, numeri 8) e 9), e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); b) del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); c) del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); d) del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); e) del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); f) del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); g) del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); h) degli articoli 117, terzo, quinto e sesto comma, e 118 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione).

1.1. – La ricorrente premette di essere titolare di potestà legislativa primaria in materia di «tutela del paesaggio», ai sensi dell'art. 8, numero 6, del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché nelle materie indicate ai numeri 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 14, 16, 17, 18, 21, 22, e 24 del medesimo art. 8. Premette, inoltre, che l'art. 9, numeri 8) e 9), dello statuto di autonomia le riconosce competenza concorrente in materia di incremento della produzione industriale e di utilizzazione delle acque pubbliche, e che l'art. 16 del medesimo statuto le assegna le funzioni amministrative in tutte le materie nelle quali può legiferare.

Con riferimento specifico alla materia dell'energia, la ricorrente osserva come, già prima della modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, l'art. 01 del d.P.R. n. 235 del 1977 (aggiunto dal d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere

idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica») avesse trasferito alle Province autonome le funzioni esercitate dallo Stato, concernenti le attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia.

Il novellato art. 117, terzo comma, Cost. ha poi riconosciuto alle Regioni ordinarie competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e tale previsione, nella misura in cui conferisce una potestà più ampia di quella connessa all'autonomia statutaria delle Province autonome in materia di energia, si applica anche alle predette, in base all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 2005).

1.2. – La Provincia di Trento si sofferma sulla normativa di attuazione dello statuto speciale di autonomia, in particolare gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 266 del 1992, in forza dei quali è escluso che la potestà legislativa provinciale possa essere limitata da atti statali non legislativi e sono previsti vincoli sostanziali e procedurali per gli atti di indirizzo e coordinamento rivolti alle Province autonome. È altresì richiamato l'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, secondo il quale, nelle materie di competenza esclusiva, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo l'adeguamento, entro i limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione degli atti comunitari.

Ancora in riferimento alla materia dell'energia, si osserva come, in ambito territoriale provinciale, assumano rilievo le previsioni contenute nel piano urbanistico provinciale e, in generale, in tutti gli atti di pianificazione e programmazione provinciale o locale, concernenti anche le fonti di energia rinnovabili. Sono richiamate in proposito le disposizioni delle leggi provinciali 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), e 27 maggio 2008, n. 5 (Approvazione del nuovo piano urbanistico provinciale).

Quanto alle prescrizioni comunitarie in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, la Provincia di Trento segnala di avere già dato attuazione all'art. 6 della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). In particolare, con l'art. 29 della legge prov. 29 dicembre 2005, n. 20 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2006 e pluriennale 2006-2008 della Provincia autonoma di Trento), che ha aggiunto l'art. 1-bis 3 nella legge prov. 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), sono state regolate le procedure amministrative applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili.

1.3. – La difesa provinciale procede poi all'esame della normativa statale di riferimento, e in particolare dell'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), rubricato «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative».

Al comma 10 la norma citata prevede che «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive [...], si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3». Lo stesso comma 10 stabilisce, inoltre, che le linee guida «sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio»; che, «in attuazione di tali linee guida, le regioni

possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti»; che, infine, «le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida».

La difesa provinciale pone in evidenzia che il medesimo d.lgs. n. 387 del 2003 contiene, all'art. 19, una disposizione di raccordo con le autonomie speciali, nella quale è previsto che sono fatte «salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione».

Diversamente, riferisce la ricorrente, il Governo ha ritenuto di coinvolgere le Province autonome nella disciplina in esame, pur avendo essa stessa più volte richiesto, in sede di approvazione delle linee guida, emendamenti finalizzati a raccordare il contenuto delle predette con l'ordinamento provinciale e con la previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003. In particolare, nella seduta dell'8 luglio 2010, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome aveva espresso parere favorevole all'approvazione delle linee guida subordinatamente all'accoglimento, tra l'altro, degli emendamenti presentati dalla Provincia di Trento, con i quali si chiedeva la soppressione dei riferimenti alle Province autonome e l'inserimento di una clausola di salvaguardia corrispondente a quella prevista dal citato d.lgs. n. 387 del 2003. Tali richieste non hanno trovato accoglimento.

1.4. – La Provincia di Trento esamina le disposizioni oggetto del conflitto, richiamandone il contenuto.

Nel punto 1.2. delle linee guida è previsto che le Regioni e le Province autonome sono autorizzate a «porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatorio o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili» e che tale facoltà è esercitabile «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17» delle medesime linee guida.

Il richiamato punto 17.1. stabilisce che, «al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3».

Ancora il punto 17.1. prevede che «l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», e che «gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2., dovranno contenere, in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Il punto 17.2. delle linee guida stabilisce, a sua volta, che «le Regioni e le Province autonome conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing), in applicazione dell'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007 […] assicurando uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti», e che «le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing fissati in attuazione delle

suddette norme. Con tale atto la Regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole».

Infine, l'Allegato 3 (al paragrafo 17) detta i criteri ai quali anche le Province autonome devono attenersi per l'individuazione delle aree non idonee.

1.5. – A parere della ricorrente tutte le indicate disposizioni sarebbero lesive delle prerogative costituzionali dell'autonomia speciale, avuto riguardo sia all'ambito materiale su cui incidono, sia alla fonte, di natura regolamentare, che le ha introdotte nell'ordinamento.

Sotto il primo profilo, dopo aver nuovamente richiamato l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 – nella parte in cui stabilisce che le «linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio» e che «le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» – la ricorrente evidenzia come la normativa oggetto del presente conflitto attenga in misura prevalente alla materia della tutela del paesaggio, di competenza primaria provinciale. Vi sarebbero poi evidenti ricadute sulla materia dell'urbanistica, in ragione della previsione di atti programmatori, oltre alla connessione con la materia dell'«energia».

La difesa provinciale sottolinea come la competenza primaria delle Province autonome in materia di tutela del paesaggio sia stata confermata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che, all'art. 8, fa espressamente salve le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

In senso rafforzativo la ricorrente segnala l'intervento della Corte costituzionale, attuato con la sentenza n. 226 del 2009, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 131, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004 nella parte in cui includeva le Province autonome tra gli enti soggetti alla potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio.

Sotto il secondo profilo, della qualificazione della fonte normativa da cui promanano le disposizioni impugnate, la difesa provinciale ritiene che il d.m. 10 settembre 2010 abbia natura di regolamento. Ciò si desumerebbe agevolmente dal contenuto dell'atto: esso infatti introduce una disciplina generale, astratta ed innovativa, destinata a trovare diretta applicazione in caso di mancato adeguamento da parte degli enti territoriali (è richiamata la giurisprudenza costituzionale sull'applicazione di criteri "sostanziali" per identificare la natura degli atti, in particolare sono citate le sentenze n. 278 e n. 274 del 2010). Convergerebbero nella direzione della indicata qualificazione anche alcuni indici formali, quali la previsione dell'entrata in vigore dopo 15 giorni dalla pubblicazione, e la rubrica del punto 1 («Principi generali inerenti l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili»).

La potestà legislativa provinciale in materie di competenza primaria sarebbe dunque vincolata da un atto di natura regolamentare, mentre l'ordinamento prevede che la suddetta potestà possa essere condizionata soltanto con atti di normazione primaria. L'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 stabilisce che nelle materie di competenza provinciale la stessa legislazione statale non operi direttamente, dovendo la legislazione provinciale essere adeguata «ai principi e norme costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello statuto speciale», recati «dai nuovi atti legislativi dello Stato», entro i sei mesi successivi alla pubblicazione di questi ultimi nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da essi stabilito.

Sul punto è richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale, nella quale si trova ripetutamente affermato il principio secondo cui la normazione statale secondaria non può

vincolare le autonomie speciali (sentenze n. 209 del 2009, n. 145 del 2005, n. 267 del 2003, n. 371 e n. 84 del 2001, n. 507 del 2000, n. 250 del 1996 e n. 482 del 1995).

1.6. – Dopo aver ribadito che l'intervento statale attuato con le disposizioni impugnate incide su materie di sua competenza primaria, la Provincia di Trento osserva ulteriormente che il punto 17.1., in quanto fissa vincoli procedurali per la individuazione dei siti non idonei e pone norme di dettaglio, sarebbe lesivo delle attribuzioni provinciali quand'anche incidesse su materia di competenza concorrente e fosse contenuto in una legge, non potendo essere qualificato come principio fondamentale di riforma economico-sociale, né come principio fondamentale della legislazione statale.

Il punto 17.2. e l'Allegato 3 contengono anch'essi, a parere della ricorrente, una disciplina che non lascia spazio alcuno al legislatore provinciale, al punto che ne è prevista l'attuazione diretta in via amministrativa. In particolare, le disposizioni del punto 17.2. varrebbero a condizionare il modo attraverso il quale le Regioni e le Province autonome sono chiamate a conciliare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, individuando le aree non idonee. È prescritto, infatti, che ciò debba avvenire attraverso specifici atti di programmazione.

Con riferimento all'Allegato 3, la ricorrente richiama l'attenzione sul punto f), nel quale è previsto che le Regioni e le Province autonome, con le modalità indicate al paragrafo 17, possono indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le «aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di quelle di seguito elencate».

Assume la difesa provinciale che tale previsione, di per sé ovvia, si presta ad essere interpretata come se ponesse il divieto di sottrarre un'intera area dal territorio potenzialmente disponibile all'installazione degli impianti energetici, così realizzando una grave ingerenza nell'attività legislativa ed amministrativa dell'ente territoriale, in un ambito materiale che appartiene alla competenza primaria statutaria.

Infatti, prosegue la ricorrente, le zone elencate al citato punto f) coincidono con le aree di interesse naturalistico o culturale o le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità, la cui tutela rientra nella competenza primaria della Provincia autonoma, e precisamente nelle materie «tutela del paesaggio» (art. 8, numero 6 del d.P.R. n. 670 del 1972), «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» (art. 8, numero 3), «parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, numero 16), «agricoltura e foreste» (art. 8, numero 21), come confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 329 e n. 104 del 2004).

Quanto alle aree «caratterizzate da situazioni di dissesto e/o rischio idrogeologico», anch'esse indicate al punto f) dell'Allegato 3, la difesa provinciale ritiene che la relativa regolamentazione rientri nella competenza concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche (art. 9 dello statuto speciale).

Le suddette prescrizioni, secondo la ricorrente, al pari di quelle esaminate in precedenza non presentano contenuto di norma fondamentale di riforma economico-sociale e «non concretano uno degli altri limiti alla potestà primaria», sicché risulterebbero lesive se anche fossero introdotte con fonte primaria.

Considerazioni del tutto analoghe a quelle svolte in riferimento ai punti 17.1. e 17.2. varrebbero, ad avviso della Provincia di Trento, per il punto 1.2. del d.m. 10 settembre 2010: esso, nella parte in cui rinvia all'«ambito» e alle «modalità di cui al paragrafo 17», comprimerebbe il potere delle Province autonome di vietare o limitare specifiche tipologie di impianti in determinate aree.

1.7. – La ricorrente assume, infine, che le disposizioni impugnate risulterebbero lesive delle sue prerogative costituzionali anche nell'ipotesi, prospettata in via subordinata, che il d.m. 10 settembre 2010 sia qualificato come atto di indirizzo e coordinamento.

La normativa di attuazione dello statuto speciale di autonomia contenuta nell'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 richiede, ai fini dell'adozione di tale tipologia di atti, la delibera del Consiglio dei ministri ed il parere della Provincia autonoma interessata, fissando il principio secondo il quale gli atti di indirizzo e di coordinamento «vincolano la regione e le province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti».

Sotto il profilo formale, la Provincia di Trento rileva come la sua presenza in sede di Conferenza unificata non possa essere considerata equipollente al parere richiesto dalla norma indicata, e ciò perché, in seno alla Conferenza unificata, i gruppi delle autonomie decidono a maggioranza.

Sotto il profilo contenutistico, poi, sono richiamate le considerazioni già svolte a proposito dei limiti e dei vincoli posti dalle disposizioni impugnate, i quali, all'evidenza, vanno ben oltre la fissazione di obiettivi.

1.8. – Per le ragioni sopra esposte la ricorrente chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, adottare nei confronti della Provincia autonoma di Trento le disposizioni di cui ai punti 1.2., 17.1., 17.2. e all'Allegato 3 del decreto 10 settembre 2010, e conseguentemente annulli il predetto decreto, nelle parti sopra indicate, in quanto esso si rivolge alla Provincia di Trento.

2. – Con atto depositato il 27 dicembre 2010 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto che il ricorso per conflitto sia dichiarato inammissibile o, comunque, rigettato, con riserva di formulare ulteriori osservazioni.

2.1. – La difesa statale preliminarmente rileva che il provvedimento oggetto del conflitto è stato approvato con il parere favorevole della Conferenza unificata, di cui fa parte la Provincia autonoma di Trento, con la conseguenza che il ricorso risulterebbe inammissibile. La Provincia ricorrente sarebbe, infatti, «tenuta agli atti collegialmente adottati», salva l'adeguata reazione giuridica contro di essi.

2.2. – Nel merito, l'Avvocatura dello Stato rileva, in primo luogo, che la premessa al d.m. 10 settembre 2010 dà ampio conto sia della normativa interna di settore, giustificativa dell'adozione del provvedimento, sia di quella comunitaria, che tale adozione richiedeva, ed inoltre indica la «materia» su cui incide l'intervento.

Gli ambiti materiali interessati sarebbero quelli della tutela del paesaggio e dell'ambiente, e della fissazione dei principi fondamentali e generali in tema di «energia», rispetto ai quali lo Stato esercita una competenza esclusiva.

D'altra parte, prosegue l'Avvocatura dello Stato, la Provincia di Trento non vanta competenze in materia di tutela dell'ambiente, e la competenza primaria in materia di tutela del paesaggio, attribuitale dallo statuto speciale di autonomia, incontra comunque il limite dei principi e delle norme fondamentali statali, ai sensi dell'art. 4 dello stesso statuto.

2.3. – La difesa dello Stato contesta poi la qualificazione del d.m. 10 settembre 2010 come regolamento, ritenendo che si tratti di atto di indirizzo e di coordinamento, che non condiziona l'attività legislativa delle Province autonome, in quanto si limita a dettare criteri generali su materie di competenza esclusiva statale e concorrente, allo scopo di uniformarne la disciplina

sul territorio nazionale.

2.4. – Quanto alle specifiche doglianze della ricorrente, la difesa dello Stato rileva che il contestato punto 1.2. del d.m. 10 settembre 2010 riconosce alle Province autonome il potere di vietare o limitare, in atti di tipo programmatico o pianificatorio, l'installazione di specifici impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Tale potere deve essere esercitato «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17».

Proprio la disposizione indicata da ultimo varrebbe, secondo la ricorrente, ad introdurre una illegittima limitazione delle attribuzioni provinciali. In realtà, prosegue la difesa statale, se si guarda al contenuto dell'art. 17, punti 1 e 2, si coglie agevolmente che le indicate limitazioni riguardano invece settori di competenza esclusiva dello Stato, che non potrebbero non essere rispettati, anche se non fossero stati espressamente richiamati.

Sarebbe poi rimasto integro il potere della Provincia autonoma di individuare le aree non idonee alla installazione degli impianti, all'interno di una logica di leale collaborazione, che tenga conto degli interessi generali e delle competenze statali.

Allo stesso modo, secondo l'Avvocatura dello Stato, la previsione contenuta nell'Allegato 3, punto f), non risulterebbe invasiva delle competenze delle Province autonome, posto che l'elencazione ivi contenuta riguarda siti e zone particolari, in ordine ai quali verrebbero in rilievo le competenze dello Stato in materia ambientale e di rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

3. – In data 13 settembre 2011 la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria di replica.

3.1. – In primo luogo la ricorrente ritiene infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, prospettata dalla difesa statale come effetto della partecipazione della Provincia di Trento alla Conferenza unificata che ha approvato le linee guida.

La difesa provinciale richiama il verbale della riunione dell'8 luglio 2010 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal quale risulta che le stesse avevano subordinato il loro consenso all'approvazione delle linee guida all'accoglimento, tra gli altri, degli emendamenti che prevedevano la soppressione dei riferimenti alle autonomie speciali, e l'inserimento di una clausola in base alla quale esse avrebbero provveduto, ai sensi dei relativi statuti e norme di attuazione, alla realizzazione delle finalità indicate nelle linee guida. In tal senso, la premessa del d.m. 10 settembre 2010 risulterebbe inesatta nella parte in cui, dando atto dell'avvenuta approvazione da parte della Conferenza unificata, non menziona l'espressa riserva.

La Provincia di Trento richiama sul punto la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale una Regione o una Provincia autonoma non può considerare violate le proprie prerogative, in relazione ad atti sottoposti all'esame della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-Regioni, se non ha fatto rilevare il proprio dissenso in quella sede, o in altre forme, purché anteriormente alla seduta della Conferenza (sono richiamate le sentenze n. 507 del 2002 e n. 206 del 2001). Tale condizione sarebbe nella specie soddisfatta, con conseguente infondatezza dell'eccezione di inammissibilità.

3.2. – Nel merito, la ricorrente ribadisce che le linee guida, per la parte impugnata, incidono su materie attribuite alla propria competenza statutaria primaria, dovendosi guardare al contenuto delle singole disposizioni asseritamente lesive, e non all'atto normativo nella sua interezza. In particolare, essendo previsto che l'individuazione delle aree non idonee deve basarsi esclusivamente su criteri tecnici oggettivi, legati ad aspetti di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale connessi alle caratteristiche intrinseche del

territorio e del sito, vengono in rilievo le materie di competenza primaria provinciale indicate nel ricorso, oltre alla tutela dell'ambiente.

Peraltro, osserva ancora la Provincia di Trento, se è vero che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto alla tutela dell'ambiente il contenuto dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, nella parte concernente l'individuazione delle aree non idonee alla installazione degli impianti, è altresì vero che la stessa Corte costituzionale ha considerato la tutela dell'ambiente come contenitore nel quale è inserita la tutela del paesaggio (sono richiamate le sentenze n. 344 e n. 119 del 2010, e n. 166 del 2009).

3.3. – In conclusione, la ricorrente evidenzia che le disposizioni impugnate risulterebbero ugualmente lesive del riparto di competenza anche se si ritenesse che la materia in prevalenza incisa sia quella, di competenza concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sono richiamate le sentenze n. 44 del 2011 e n. 282 del 2009 della Corte costituzionale). In tale ambito materiale, infatti, lo Stato potrebbe vincolare le Province autonome solo con atti legislativi, ovvero con atti di indirizzo e coordinamento, sottoposti questi ultimi ai requisiti sostanziali e procedurali nella specie non rispettati.

A tale proposito la Provincia di Trento segnala come la difesa statale, pur avendo sostenuto nell'atto di costituzione che le linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010 costituiscano atto di indirizzo e coordinamento, non abbia affrontato il profilo relativo al mancato rispetto dei limiti previsti per tale tipologia di atti.

4. – In data 13 settembre 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria nella quale svolge ulteriori argomentazioni a sostegno della inammissibilità e infondatezza del ricorso per conflitto.

4.1. – Vengono anzitutto prospettate ulteriori eccezioni di inammissibilità del conflitto proposto dalla Provincia autonoma di Trento.

In primo luogo si afferma che il d.m. 10 settembre 2010 sarebbe atto meramente consequenziale alla disposizione di rango primario contenuta nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e che pertanto la ricorrente avrebbe dovuto impugnare quest'ultimo nel termine di legge (sono richiamate, tra le molte, le sentenze della Corte costituzionale n. 369 del 2010, n. 472 e n. 206 del 1975, n. 32 del 1958 e n. 18 del 1956).

Inoltre, il ricorso risulterebbe inammissibile anche per la carenza dell'elemento oggettivo del conflitto: l'atto impugnato non sarebbe idoneo a ledere le prerogative costituzionali della ricorrente, in quanto, enunciando un principio fondamentale in materia di energia, il suo contenuto è riferibile «a materia di competenza legislativa esclusiva dell'ente confliggente» (è richiamata la sentenza n. 156 del 2011 della Corte costituzionale).

4.2. – Nel merito, la difesa statale si sofferma sulla individuazione dell'ambito materiale inciso dalle disposizioni in esame.

L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, nella parte in cui prevede l'approvazione delle linee guida per lo svolgimento del procedimento finalizzato al rilascio della "autorizzazione unica" per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, costituisce enunciazione di principi fondamentali della materia, di potestà concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 192 del 2011 della Corte costituzionale), pur non essendo esclusa la considerazione del paesaggio, da intendersi come «dimensione visiva» dell'ambiente, secondo la definizione contenuta nella sentenza n. 226 del 2009 della Corte costituzionale.

A tale proposito, prosegue la difesa dello Stato, vengono effettivamente in rilievo alcune

delle competenze statutarie primarie della ricorrente, concernenti aspetti particolari della tutela dell'ambiente, quali appunto la tutela del paesaggio, più indirettamente l'urbanistica, e perfino il patrimonio popolare, non essendovi dubbio che il concetto di ambiente in senso ampio ricomprenda tutto ciò che costituisce l'habitat nel quale si svolge la vita della popolazione.

Tuttavia, osserva l'Avvocatura dello Stato, la «tutela del paesaggio», che spetta certamente alla Provincia ricorrente, per un verso non collide con le competenze statali esclusive in materia di ambiente ed ecosistema, di cui lo stesso paesaggio costituisce l'aspetto visivo, e, per altro verso, non presenta alcun collegamento con le ulteriori materie di competenza primaria provinciale, elencate nell'art. 8 dello statuto di autonomia.

In ogni caso, la potestà della Provincia autonoma di legiferare in materia di «tutela del paesaggio» incontra i limiti indicati nell'art. 4 del medesimo statuto, tra i quali «il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica», là dove, con riguardo alle materie di competenza concorrente, vale il limite generale costituito dal potere statale di determinarne i principi fondamentali.

La difesa statale richiama le numerose pronunce della Corte costituzionale nelle quali si trova affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 attiene alla materia dell'energia (ex plurimis, sentenze n. 107 del 2011, n. 366, n. 332, n. 313, n. 194 del 2010), sicché spetta allo Stato la fissazione dei principi generali della materia, tra i quali rientrerebbe il divieto, per le Regioni e Province autonome, di "chiudere" il proprio territorio alla installazione degli impianti per la produzione di energia rinnovabile, anteponendo in assoluto la tutela dell'aspetto visivo del territorio alle esigenze della produzione di energia.

4.3. – Con riguardo alle specifiche doglianze della ricorrente, l'Avvocatura dello Stato osserva come in realtà il punto 1.2. delle linee guida non ponga vincoli di sorta, riconoscendo al contrario, alle «sole Regioni e Province autonome», il potere di disporre limitazioni e divieti alla installazione degli impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Ma anche il paragrafo 17.1. non conterrebbe i lamentati vincoli all'attività programmatoria della Provincia autonoma.

La citata disposizione, infatti, si limita a prevedere «un'apposita istruttoria» finalizzata alla ricognizione di tutti i valori coinvolti «non compatibili con l'insediamento degli impianti», nonché l'obbligo di descrizione delle incompatibilità e la valutazione delle stesse in relazione agli obiettivi di burden sharing, fissati in attuazione della previsione contenuta nell'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007 e successive modifiche.

A ben guardare, si tratterebbe di prescrizioni meramente ricognitive del principio che esige, per tutti i provvedimenti amministrativi di carattere generale, l'istruttoria e la motivazione, al cui rispetto è tenuta anche la Provincia autonoma di Trento.

Quanto alle disposizioni contenute nell'Allegato 3, la difesa statale ritiene inammissibile la relativa impugnazione, per la genericità che la connoterebbe, contestando in ogni caso che l'art. 17.2. e l'Allegato 3 impongano l'attività amministrativa in luogo di quella legislativa. Al contrario, tali disposizioni consentono di adottare atti amministrativi, «in vista degli interessi sottesi alla materia – prevalente – dell'energia», là dove in tema di raggiungimento degli obiettivi di burden sharing, sicuramente rientrante nella materia dell'energia, è concesso alla Provincia di tenere conto di «quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico».

Con riferimento alla disposizione contenuta nel punto f) dell'Allegato 3, che secondo la difesa statale sarebbe oggetto dell'unica censura specifica, essa non escluderebbe affatto la possibilità per la Provincia autonoma di indicare come non idonea un'intera area tra quelle ivi

elencate. In ogni caso, la predetta disposizione sarebbe espressione di principio fondamentale della materia dell'energia, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dall'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost.

4.4. – L'Avvocatura dello Stato contesta la qualificazione del d.m. 10 settembre 2010 come atto regolamentare e non legislativo, richiamando sia l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, sia il recente 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 avrebbe «ratificato le disposizioni delle linee guida», come affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2011.

Quanto, infine, alle censure svolte dalla ricorrente in via subordinata, sul presupposto che il d.m. citato costituisca un atto di indirizzo e coordinamento, la difesa dello Stato evidenzia come, per un verso, l'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 non contenga alcun riferimento alla delibera del Consiglio dei ministri e, per altro verso, come la forma del d.m. 10 settembre 2010 sia quella indicata dalla legge che l'ha previsto. Nella specie, del resto, non vi sarebbe stato bisogno di acquisire il parere della Provincia dal momento che questa era presente in sede di Conferenza unificata ed aveva svolto specifiche osservazioni, pure non recepite.

È richiamato, in conclusione, il documento consegnato nella seduta dell'8 luglio 2010 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome alla Conferenza unificata, nel quale non risulta contestato l'Allegato 3.

*Considerato in diritto*

1. – La Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai punti 1.2., 17.1., 17.2., nonché all'Allegato 3 del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», per violazione: a) dell'articolo 8, numeri 1), 5), 6), «nonché integrativamente numeri 2), 3), 4), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22), 24)», dell'art. 9, numeri 8) e 9), e dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); b) del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), c) del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); d) del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); e) del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); f) del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); g) del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); h) degli articoli 117, terzo, quinto e sesto comma, e 118 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione).

2. – Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso.

2.1. – Si assume dalla difesa statale, innanzitutto, che la partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla Conferenza unificata che ha approvato il d.m. 10 settembre 2010 vincolerebbe la ricorrente all'esito maturato in quella sede.

L'eccezione è infondata, essendo ampiamente documentato, e non contestato, il dissenso della ricorrente all'approvazione del testo nella formulazione poi diventata definitiva, accompagnato dalla richiesta di introdurre emendamenti.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, il dissenso manifestato anteriormente all'approvazione di normativa oggetto di concertazione implica la perdurante ammissibilità del ricorso per conflitto ad opera della parte dissenziente (ex plurimis, sentenze n. 507 del 2002 e n. 206 del 2001).

Più in generale, va poi ribadito che nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (ex plurimis, sentenze n. 95 del 2003, n. 511 del 2002, n. 389 e n. 163 del 1995, n. 191 del 1994; ordinanza n. 195 del 2004).

2.2. – Ulteriore ragione di inammissibilità del ricorso risiederebbe nella natura meramente attuativa del d.m. 10 settembre 2010 rispetto alla previsione contenuta nell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), alla quale sarebbe riconducibile l'asserita lesione delle prerogative della ricorrente, e che dunque avrebbe dovuto essere oggetto del ricorso in via principale da parte della ricorrente.

Anche questa eccezione è infondata, giacché il d.m. impugnato non costituisce pedissequa attuazione della norma primaria ma, al contrario, si pone con essa in contrasto, come sarà chiarito in prosieguo.

3. – Il ricorso è parzialmente fondato, nei termini di seguito specificati.

3.1. – L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che le linee guida per lo svolgimento del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica, di cui al comma 3 del medesimo articolo, siano approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

L'obiettivo delle suddette linee guida è espressamente individuato dalla disposizione citata nella finalità di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

A sua volta, l'art. 19 del medesimo atto con forza di legge stabilisce: «sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

3.2. – Nel dettare la normativa di base per l'emanazione delle linee guida, oggetto del presente conflitto, il legislatore ha inteso trovare modalità di equilibrio tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, la competenza legislativa primaria delle Province autonome in materia di paesaggio e la competenza legislativa concorrente, in materia di energia.

Questa Corte ha precisato che il citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.) ed ha statuito che «il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione» (sentenza n. 192 del 2011). Di qui l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida in materia di fonti energetiche rinnovabili.

Il legislatore nazionale ha avuto cura altresì di inserire nella norma-base la cosiddetta «clausola di salvezza» delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Tali competenze, per quanto riguarda la ricorrente, si concretizzano nell'art. 8, numero 6), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle Province la «tutela del paesaggio».

3.3. – Sul piano concettuale, questa Corte ha precisato che il paesaggio deve essere considerato «l'ambiente nel suo aspetto visivo» (sentenza n. 226 del 2009, in relazione alle sentenze n. 180 del 2008, n. 367 del 2007, n. 183 e n. 182 del 2006). L'art. 9, secondo comma, Cost. ha sancito un principio fondamentale, che vale sia per lo Stato che per le Regioni, ordinarie e speciali. Il riferimento testuale della norma costituzionale è alla «Repubblica», con ciò affermandosi la natura di valore costituzionale in sé e per sé (citata sentenza n. 367 del 2007), la cui disciplina unitaria deve tuttavia «tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Alla luce di tale quadro normativo di rango costituzionale, si deve osservare che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 fa esclusivo riferimento al «corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». Si deve notare, in proposito, che l'intento del legislatore è quello di rendere compatibili le ragioni di tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, nella fattispecie, potrebbero entrare in collisione, giacché una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, ma potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico.

Poiché la materia «paesaggio», a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome, nessun riferimento alle stesse si rinviene nel d.lgs. n. 387 del 2003, che si rivolge alle Regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze, per quel che qui interessa, delle Province autonome di Trento e Bolzano. La competenza legislativa delle suddette Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Resta inteso, peraltro, che le competenze primarie delle Province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sia nell'ambito fissato dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), che stabilisce la «ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili».

Ponendo in rapporto la norma statale che si trova alla base delle linee guida, e quella, appena indicata, che precisa in dettaglio le finalità dell'intero processo di attuazione della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), si giunge alla conclusione che l'armonizzazione, profilata nell'art. 12

del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili.

4. – Esaminato il quadro normativo in cui si inserisce il decreto impugnato, occorre preliminarmente chiarire la natura di tale atto.

Ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti (da ultimo, sentenze n. 278 e n. 274 del 2010). Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione.

4.1. – Accertata la natura regolamentare dell'atto impugnato, si deve rilevare come le disposizioni censurate nel presente conflitto presentino aspetti di difformità rispetto alla modalità di equilibrio, ricavabile dalla normativa statale, e di conseguenza ledano parzialmente le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente.

4.2. – Il punto 1.2. vincola le Regioni e le Province autonome a porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatorio o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17».

Sulla scorta della precedente ricostruzione del riparto costituzionale delle competenze in materia, il vincolo contenuto nella suddetta norma non trova giustificazione né nell'esigenza di mantenere integra la tutela ambientale, né nella necessità che la normativa legislativa e regolamentare provinciale si inserisca nell'ambito delle finalità stabilite nella disciplina europea e statale. D'altra parte, la stessa legge statale – come s'è visto sopra – eccettua espressamente le Province autonome dai destinatari delle linee guida. Si deve pertanto concludere nel senso che la norma di cui al punto 1.2. viola la competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio.

4.3. – Il punto 17.1. stabilisce che «le Regioni e le Province autonome possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla istallazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3».

Anche questa disposizione – nella parte in cui si riferisce alle Province autonome – non trova giustificazione né in norme di rango costituzionale, né nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e lede pertanto, per questo aspetto, le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente, a prescindere da ogni considerazione sulla legittimità del decreto ministeriale impugnato rispetto alle leggi statali vigenti, di competenza dei giudici comuni.

4.4. – Il punto 17.2., pur riferendosi anch'esso alle Province autonome, contiene una serie di obiettivi e finalità a carattere generale: conciliare «le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing), in applicazione dell'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007, come modificato dall'articolo 8-bis della legge 27 febbraio 2009 n. 13, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2008 n. 208, assicurando uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti. Le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole».

La disposizione prima riportata, da una parte non pone vincoli puntuali e concreti alla ricorrente, dall'altra ribadisce l'obbligo di tutti gli enti – comprese le Province autonome – di rispettare le quote minime di produzione di energia da fonti rinnovabili, stabilite dal piano nazionale di riparto, in attuazione della direttiva europea. Essa è priva pertanto di lesività delle competenze costituzionalmente garantite della Provincia autonoma di Trento.

4.5. – L'Allegato 3 delle linee guida, anch'esso impugnato, non contiene alcun riferimento espresso alle Province autonome e sarebbe applicabile alle stesse solo per effetto del richiamo, di cui ai punti 1.2. e 17.1., la cui illegittimità costituzionale è stata motivata nel paragrafo precedente.

Il venir meno, per effetto della presente sentenza, del richiamo di cui sopra, rende automaticamente inapplicabile il predetto Allegato 3 alla ricorrente. Il ricorso, per questo aspetto, diviene, di conseguenza, privo di fondamento.

5. – In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della presente sentenza deve essere estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

6. – In conclusione, il conflitto va accolto limitatamente alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, nella parte in cui vincolano anche le Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano di conformarsi alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili);

annulla, per l'effetto, i punti 1.2. e 17.1. del suddetto d.m. 10 settembre 2010, limitatamente alle parole «e le Province autonome»;

dichiara che spettava allo Stato emanare nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano il punto 17.2. del suddetto d.m. 10 settembre 2010;

dichiara che spettava allo Stato emanare l'Allegato 3 del suddetto d.m. 10 settembre 2010, in quanto non applicabile alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

---

*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.*