CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **189/2014** (ECLI:IT:COST:2014:189)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASSESE** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **10/06/2014**; Decisione del **23/06/2014**
Deposito del **02/07/2014**; Pubblicazione in G. U. **09/07/2014**
Norme impugnate: Art. 30 della legge della Regione Basilicata 08/08/2013, n. 18.
Massime: **38056 38057**
Atti decisi: **ric. 96/2013**

SENTENZA N. 189

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Sabino CASSESE; Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2013, iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2013 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale

della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato dello Stato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2013 e iscritto al registro ricorsi n. 96 del 2013, ha impugnato l'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), per contrasto con gli artt. 97, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 della Costituzione.

2.− La disposizione censurata introduce nella legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007) l'art. 4-bis, intitolato «Norme di salvaguardia», il quale prevede, al comma 2, che «Nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale di cui all'art. 135 del D.Lgs. 42/2004 e della individuazione delle aree non idonee di cui al punto 17 delle "Linee Guida" approvate con il D.M. 10 settembre 2010 […] allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, il Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni, istituito a seguito dell'intesa sottoscritta in data 14 settembre 2011 dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare e dalla Regione Basilicata, esprime parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003 con le modalità previste dagli articoli 14 e seguenti della Legge 241/1990 e s.m.i.».

3.− L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia, in primo luogo, che il Comitato tecnico è un organo paritetico costituito, in attuazione del Protocollo di intesa del 14 settembre 2011, fra Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Regione Basilicata; in particolare, l'intesa sarebbe volta a realizzare una forma di collaborazione fra amministrazioni centrali e la Regione, per la «definizione di modalità di elaborazione congiunta del Piano Paesaggistico Regionale», secondo la funzione assegnata a tali accordi dall'art. 143, comma 2, del 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).

Nel Protocollo d'intesa le parti hanno individuato le attività rimesse al processo «codecisionale», prevedendo − fra l'altro − la definizione condivisa delle «modalità procedurali attuative del Codice» (art. 1, comma 2); l'individuazione congiunta di una «metodologia» per il riconoscimento delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili (art. 1, comma 4); l'affidamento al Comitato tecnico delle funzioni di definizione dei contenuti del Piano e di coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione (art. 5).

Pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, nel Protocollo d'intesa lo strumento della codecisione sarebbe limitato esclusivamente al processo di «pianificazione» e, in questo contesto, al Comitato tecnico sarebbero affidate alcune attività strumentali e prodromiche alla redazione del Piano paesaggistico regionale. Viceversa, la norma censurata, affidando al Comitato tecnico il compito di esprimere un «parere obbligatorio» nel procedimento autorizzatorio per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, assegnerebbe unilateralmente a tale organismo una funzione totalmente nuova. Tale assetto si porrebbe in contrasto con molteplici principi costituzionali.

3.1.− Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la norma impugnata violerebbe in primo luogo gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, poiché l'ampliamento di competenze del Comitato tecnico non troverebbe riscontro nella legislazione ordinaria di settore, né in materia di autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, di cui al 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), né nella disciplina sull'autorizzazione paesaggistica di cui al d.lgs. n. 42 del 2004.

3.1.1.− Osserva in particolare l'Avvocatura generale dello Stato che il d.lgs. n. 387 del 2003, pur contenendo un'analitica previsione degli «atti di assenso» che debbono confluire nel procedimento unico finalizzato all'emanazione dell'autorizzazione di competenza regionale, non prevede alcun parere obbligatorio del Ministero dell'ambiente, né del Ministero dei beni e delle attività culturali.

D'altra parte, le Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, specificano le ipotesi nelle quali viene riservato, all'interno della Conferenza dei servizi, un ruolo dei Ministeri (oggi parti del Comitato tecnico in questione); in particolare, un intervento del Ministero dei beni e delle attività culturali è previsto nel procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, mentre il preventivo «parere» del Ministero dell'ambiente è richiesto nell'ambito della procedura statale per l'autorizzazione di impianti offshore, rilasciata dal Ministero dei trasporti (art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003).

3.1.2.− Riferisce inoltre la difesa dello Stato che neppure il d.lgs. n. 42 del 2004 prescrive la preventiva audizione delle amministrazioni centrali nel procedimento finalizzato all'autorizzazione paesaggistica, che confluisce nell'autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

L'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, dispone, infatti, che «sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la Regione [o i soggetti da essa delegati a norma dell'art. 146 comma 6] dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente, in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge».

Il successivo art. 148 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004 prescrive l'istituzione di appositi organismi regionali («Commissioni per il paesaggio») competenti ad esprimere pareri nel corso dei procedimenti autorizzatori, di supporto ai soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 146, comma 6. L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che tali Commissioni sono composte da «soggetti con particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio» (art. 148, comma 2, d.lgs. n. 42 del 2004), ma − ancora una volta − non sarebbe prevista la partecipazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

3.1.3.− La difesa dello Stato evidenzia inoltre che, in più occasioni, il legislatore ha abrogato alcune disposizioni dello stesso d.lgs. n. 42 del 2004 che prevedevano il coinvolgimento delle amministrazioni centrali nei procedimenti autorizzatori; ciò varrebbe a sottolineare – ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato − la separazione delle funzioni fra le stesse amministrazioni e le Regioni, in quanto l'unico intervento statale anticipato ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è costituito dal parere obbligatorio, vincolante e preventivo della competente Soprintendenza.

In definitiva, quindi, secondo la difesa dello Stato, la legge regionale n. 18 del 2013 non solo avrebbe modificato unilateralmente il Protocollo d'intesa, attribuendo al Comitato tecnico nuove funzioni non preventivamente concordate, ma avrebbe altresì assegnato

surrettiziamente ai due Ministeri funzioni consultive nell'ambito di un procedimento autorizzatorio di competenza regionale, non altrimenti previste dalla legge nazionale, con grave violazione del principio di riserva di legge statale in materia (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

3.2.− Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale situazione sarebbe inoltre suscettibile di configurare un conflitto di interessi, atteso il ruolo di vigilanza e controllo affidato al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare dalla legislazione ordinaria in materia di aree naturali protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante «Legge quadro sulle aree protette» e di siti della rete europea Natura 2000 (decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, intitolato «Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche».

In particolare, la difesa dello Stato evidenzia che, nell'ambito della legge n. 394 del 1991, il Ministero dell'ambiente interviene – quale autorità controllante − nelle fasi di approvazione degli strumenti di regolamentazione del territorio, nei quali sono individuate le regole generali ed astratte di utilizzo dello stesso; mentre l'attività di gestione del territorio è rimessa integralmente agli Enti gestori territorialmente competenti. A questi ultimi è richiesto, infatti, di esprimere un preventivo nulla osta rispetto a qualsiasi procedimento di rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta, senza che sia prevista alcuna procedura di audizione preventiva del Ministero dell'ambiente.

D'altra parte, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, il d.P.R. n. 357 del 1997, in materia di siti della rete europea Natura 2000, parimenti rimette la gestione delle aree alle Regioni, riservando al Ministero dell'ambiente le funzioni di indirizzo per la gestione dei siti (art. 4, comma 2), volte a garantire l'applicazione uniforme sul territorio nazionale delle prescrizioni nazionali e comunitarie.

L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, evidenzia che, per progetti o interventi che possano avere incidenze significative sui siti Natura 2000, le procedure previste dall'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 sono di competenza regionale, ma non richiederebbero fasi procedimentali di consultazione del Ministero.

3.3.− Sotto un diverso profilo, la difesa dello Stato sottolinea che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ha previsto che il procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili si svolga nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Con tale intervento normativo il legislatore nazionale avrebbe inteso conformarsi alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità e − soprattutto − avrebbe esteso tali indicazioni in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, al fine di promuovere la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

La previsione regionale censurata si porrebbe in contrasto con tali principi. Infatti, ad avviso della difesa dello Stato, il parere del Comitato tecnico sarebbe del tutto ultroneo, in quanto le finalità di salvaguardia delle valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, enunciate dalla norma, troverebbero già un'adeguata e qualificata ponderazione all'interno del procedimento unico, grazie all'intervento delle Soprintendenze e delle altre amministrazioni preposte alla tutela ambientale.

Sotto tale aspetto la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di non aggravamento e sarebbe altresì contraria alla ratio dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, volto alla creazione di un sistema di regole certe ed uniformi su tutto il territorio nazionale, al fine di

promuovere la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

Di converso, la norma in questione, aggravando il procedimento unico mediante l'acquisizione di un parere superfluo dal punto di vista istruttorio, violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), che richiede che l'attività amministrativa risponda ai canoni dell'efficienza, sia cioè in grado di realizzare il miglior rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti.

4.− La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.− Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), che modifica la legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007), aggiungendovi l'art. 4-bis.

Tale disposizione, al comma 2, prevede che «Nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale di cui all'art. 135 del D.Lgs. 42/2004 e della individuazione delle aree non idonee di cui al punto 17 delle "Linee Guida" approvate con il D.M. 10 settembre 2010, pubblicato nella G.U.R.I. n. 219 del 18 settembre 2010, allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, il Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni, istituito a seguito dell'intesa sottoscritta in data 14 settembre 2011 dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare e dalla Regione Basilicata, esprime parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003 con le modalità previste dagli articoli 14 e seguenti della Legge 241/1990 e s.m.i.».

1.1.– Ad avviso del ricorrente la disposizione censurata, affidando al Comitato Tecnico il compito di esprimere un parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'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), violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione, perché assegnerebbe unilateralmente a tale organismo una funzione totalmente nuova, in contrasto con il principio di leale collaborazione.

1.2.– Sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché le funzioni consultive assegnate ai Ministeri dell'Ambiente e dei Beni culturali nell'ambito del procedimento autorizzatorio unico non sarebbero previste dalla legislazione statale in materia.

1.3.– Viene lamentata, infine, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 97 Cost., perché l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplinerebbe il procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione unica nel rispetto del principio di semplificazione, e dunque la previsione di un parere obbligatorio aggraverebbe il procedimento, in contrasto con il principio del buon andamento.

2.− Va preliminarmente rilevata l'inammissibilità della questione relativa al comma 1 dell'art. 4-bis della legge regionale n. 1 del 2010 – introdotto dall'articolo impugnato – in quanto tale comma non è specificamente censurato dal ricorrente, né presenta elementi di connessione con il comma 2, che forma espressamente oggetto delle doglianze del ricorrente.

3.− Nel merito, la questione è fondata.

3.1.− Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenza n. 275 del 2012).

Questa Corte ha anche affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel regolare l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009); tale norma, inoltre, è «ispirata a canoni di semplificazione» ed «è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenza n. 344 del 2010).

La medesima natura di «principi fondamentali» è stata riconosciuta alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo d.lgs. (sentenza n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» (sentenza n. 308 del 2011).

3.2.− La norma regionale impugnata, invece, inserisce nell'ambito del richiamato procedimento il parere obbligatorio del Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni e dunque prevede un adempimento ulteriore, non richiesto né dal citato art. 12, né dalle Linee guida, così determinando un aggravio procedurale, in contrasto con le esigenze di celerità e semplificazione amministrativa, sottese al principio fondamentale sopra richiamato.

Tale contrasto comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., «non potendo il legislatore regionale introdurre, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale» (sentenza n. 344 del 2010).

4.− Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'inammissibilità della questione relativa all'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013, e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), nella parte in cui inserisce l'art. 4-bis della legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007), limitatamente al comma 1;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata n. 18 del 2013, nella parte in cui inserisce l'art. 4-bis della legge regionale n. 1 del 2010, limitatamente ai commi 2, 3 e 4.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella 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.