

Sentenza: 15 Gennaio 2014, n. 11

Materia: Professioni, Acque e acquedotti - Acque minerali e termali - Edilizia - Energia

Parametri invocati: violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto articoli 1, 2, 3, 17, 35 e 37 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012)

Esito:

- Illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012);
- illegittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012 nella parte in cui modifica l'art. 17, comma 2, lettere a), b) ed f), della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia);
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 69 del 2012, nella parte in cui modifica l'art. 17, commi 3, lettera a), 5, lettere a), b) e c), e 11, della legge reg. Toscana n. 39 del 2005, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso alcune questioni di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 1, 2, 3, 17, 35 e 37 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012). Con gli articoli 1, 2 e 3 della legge 69/2012 vengono modificate alcune previsioni della legge regionale 3/1995 e per effetto di tali modifiche nella Regione Toscana l'esercizio dell'attività di tassidermia ed imbalsamazione è subordinato alla presentazione, in luogo della denuncia di inizio attività (DIA) originariamente prevista, di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nella quale viene attestata la frequenza ad un corso di formazione professionale obbligatoria. Per la Corte la questione non è fondata in quanto, con orientamento ormai costante, ha affermato che *“la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura*

infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali". La Regione Toscana aveva già dato attuazione a tali previsioni con la legge reg. n. 3 del 1995 ed alla luce di questo quadro normativo si può affermare che le modifiche introdotte dalla legge reg. n. 69 del 2012 non hanno istituito una nuova figura professionale, ma sono intervenute sulla disciplina regionale già vigente in materia, prevedendo una diversa modalità di accesso allo svolgimento dell'attività di imbalsamazione e tassidermia per la quale è richiesta obbligatoriamente la frequenza di un corso di formazione. Le disposizioni impugnate, pertanto, costituiscono esercizio della potestà residuale delle Regioni in tema di formazione professionale. Lo Stato ha poi impugnato l'art. 17 della l.r. 69/2012 il quale sostituisce l'art. 41 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2004, n. 38 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali). A seguito di tali modifiche, la nuova versione dell'art. 41 della legge reg. n. 38 del 2004 stabilisce che l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente è assoggettato a SCIA, attestante il possesso dei requisiti previsti dal regolamento (CE) 29 aprile 2004, n. 852/2004 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari). Stabilisce, inoltre, che l'ASL può effettuare un sopralluogo di verifica entro 30 giorni. Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, prevedendo in luogo dell'autorizzazione (forma di controllo preventivo), la SCIA (che implica controlli successivi), la norma impugnata contrasterebbe con la disciplina di principio in materia di tutela della salute dettata dal decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali). Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Toscana ha emanato la legge 9 agosto 2013, n. 47 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2013), la quale, all'art. 59, ha modificato l'art. 41 della legge reg. n. 38 del 2004 disponendo che l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente sia assoggettato al rilascio di autorizzazione, e non più a SCIA. Secondo la Corte, le modifiche introdotte dalla l.r. 47/2013, recependo la normativa statale appaiono soddisfare le censure mosse dal ricorrente, non vi è, tuttavia, alcuna dimostrazione del fatto che la disposizione impugnata, la quale contiene previsioni dotate di immediata efficacia, non abbia avuto applicazione e pertanto non ricorrono le condizioni richieste dalla giurisprudenza della Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. La Corte, nella sentenza 244/2010, esaminando le censure proposte proprio dalla Regione Toscana avverso tali disposizioni, ha affermato che *"Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto species del più ampio genus della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario [...]"*. Le censure prospettate, sia con riferimento al primo che al terzo comma dell'art. 117 Cost., risultano fondate. La disposizione regionale impugnata, infatti, subordinando lo svolgimento dell'attività a semplice SCIA, anziché ad autorizzazione, viola un principio fondamentale della materia della tutela della salute, ed inoltre si pone in contrasto la normativa comunitaria. Il ricorrente ha impugnato l'art. 35 della l.r. 69/2012 il quale sostituisce l'art. 16 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia). L'art. 16, inserito nel Capo III della legge, concernente la disciplina delle attività energetiche, individua gli interventi soggetti a SCIA. Il Presidente del Consiglio sostiene che la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo alla materia di governo del territorio e protezione civile nella parte in cui prevede il rispetto dell'art. 10 della l.r. 39/2005, il quale ha escluso talune opere dal rilascio delle

autorizzazioni per l'inizio dei lavori nelle zone sismiche, laddove invece l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), stabilisce che le disposizioni in materia di SCIA non si applicano ai casi previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche. Per la Corte l'eccezione è fondata perché secondo la giurisprudenza costante della stessa, il ricorso in via principale deve anzitutto *"identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi"*, indicando *"le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità"*. Nel caso in esame, le argomentazioni svolte dal ricorrente a sostegno dell'impugnazione dell'art. 35 della l.r. 69/2012 sono formulate in termini confusi e non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale. È impugnato l'art. 37 della l.r. 69/2012 il quale sostituisce l'art. 17 della l.r. 39/2005. A seguito delle modifiche introdotte, la citata disposizione individuerebbe, ai commi 2, lettere a), b), ed f), 3, lettera a), 5, lettere a), b) e c), e 11, una serie di interventi concernenti l'installazione di impianti da fonti rinnovabili che producono energia elettrica e termica per i quali non è necessario il titolo abilitativo. In tal modo la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto disciplinerebbe il regime abilitativo per i suddetti interventi in modo difforme rispetto a quanto previsto dalla normativa statale dettata dagli articoli 6 comma 11, e 7, commi 1, 2 e 5, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 nonché dal decreto 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 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). I regimi di abilitazione alla costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili previsti dalle disposizioni richiamate costituirebbero infatti principio fondamentale della materia *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"*. La Regione nelle sue difese sostiene che le previsioni della norma statale che si ritiene violata sono pedissequamente recepite dall'art. 17 al comma 3, lettera b) e al comma 6 della l.r. 39/2005 ed inoltre che la disposizione censurata concerne interventi diversi da quelli suddetti. Questi sarebbero assoggettati ad attività libera in coerenza con la normativa statale che già sottopone al solo regime edilizio tali interventi (art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 e art. 11, comma 4, del d.lgs. 115/2008) nonché della normativa comunitaria che prevede percorsi semplificati per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili al fine di incentivarne l'utilizzo. Per la Corte la censura è fondata. La disposizione regionale impugnata ha ad oggetto due specifiche tipologie di impianti solari termici e cioè i pannelli solari di sviluppo uguale o inferiore a 20 metri quadrati e i pannelli solari per applicazioni nel settore florovivaistico. Questi impianti risultano diversi da quelli considerati dalla norma statale, potendo trattarsi di pannelli solari non collocati su edifici esistenti o che comunque non ne rispettino le dimensioni e le caratteristiche. Tali interventi sono, altresì, assoggettati dal legislatore regionale ad un regime ancora più semplificato rispetto a quello dettato dall'art. 7 del d.lgs. 28/2011 dal momento che, in luogo della comunicazione di cui all'art. 6 del d.P.R. 380/2001 prevede la mera comunicazione al Comune e cioè un regime analogo a quello dell'art. 11, comma 3, del d.lgs. 115/2008 riservato dal legislatore statale solo a particolari interventi, comunque diversi da quelli in oggetto. La Corte, ricorda di aver già affermato che la normativa del d.lgs. n. 28 del 2011 *"è espressione della competenza statale in materia di energia, poiché detta il regime abilitativo per gli impianti non assoggettati all'autorizzazione unica, regime da applicarsi in tutto il territorio nazionale"*. La Corte poi ricorda che nella sentenza 313/2010 (avente ad oggetto proprio la legge reg. n. 39 del 2005) ha dichiarato costituzionalmente illegittime quelle disposizioni che o assoggettavano a DIA o deregolamentavano, qualificando come attività libera, interventi che, ai sensi della normativa, statale avrebbero dovuto essere assoggettati ad autorizzazione unica. La ragione dell'illegittimità costituzionale di tali disposizioni è stata individuata nel fatto che le procedure previste dalla

disciplina statale sono volte a consentire il vaglio dei molteplici interessi coinvolti. La Regione, nell'estendere il regime semplificato della mera comunicazione ad interventi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, ha violato il principio fondamentale nella materia dell'energia costituito dalla disciplina del regime dei titoli abilitativi dettata dall'art. 7 del d.lgs. 28/2011. L'art. 37 della l.r. 69/2012 è poi censurato nella parte in cui modifica l'art. 17, comma 2, lettera f), della l.r. 39/2005. La disposizione legislativa inserisce alla lettera f) *“l'installazione di impianti di produzione energetica alimentati a biomassa fino a 0,5 megawatt termici”* tra gli interventi che *“non necessitano di titolo abilitativo ai sensi della presente legge e della L.R. n. 1/2005, [...] laddove [essi siano] realizzati secondo le condizioni stabilite dal PAER e dai provvedimenti attuativi dello stesso”*. Per la Corte la censura ora esposta è fondata. L'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, di cui si lamenta la violazione, stabilisce che *“La comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 continua ad applicarsi, alle stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti. Le Regioni e le Province autonome possono estendere il regime della comunicazione di cui al precedente periodo ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche”*. Secondo la Corte, atti di normazione secondaria che, come le *“Linee guida”*, costituiscono, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa. In determinati campi applicativi essi vengono ad essere un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale, mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo poiché essi, come si è detto, fanno corpo con la disposizione legislativa che ad essi rinvia. Il loro mancato rispetto comporta la violazione della norma interposta e determina l'illegittimità costituzionale della norma censurata.