



SENTENZA N. 114

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), e dell'articolo 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – legge finanziaria 2012), promossi dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con tre ordinanze del 19 marzo 2012 e con sette ordinanze dell'11 aprile 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 102, 103, 104, 150, 151, 152, 153, 154, 155 e 176 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 22, 34 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di \*\*\*\*\*, di \*\*\*\*\*, di \*\*\*\*\*, di \*\*\*\*\*, di \*\*\*\*\*, di \*\*\*\*\*, di \*\*\*\*\*, di \*\*\*\*\*, di \*\*\*\*\*, di \*\*\*\*\* nonché della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati \*\*\*\*\*.

Ritenuto in fatto

1.– Con dieci ordinanze di identico contenuto motivazionale, emesse nel corso di altrettanti giudizi, il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), nella parte in cui rispettivamente dispongono che l'assessore provinciale competente in materia di acque pubbliche dichiara inammissibili le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW non corredate dal titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare, e che, per le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW già presentate e non ancora istruite, il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare va presentato entro e non oltre i cinque mesi

successivi alla entrata in vigore della stessa legge; nonché dell'articolo 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 - legge finanziaria 2012), nella parte in cui dispone che, ai fini della legge provinciale 15 aprile 1991, n. 10, e successive modifiche, sono considerate di pubblica utilità le opere per impianti con potenza nominale superiore a 3 MW.

2.– Nei processi a quibus erano stati, appunto, impugnati altrettanti provvedimenti con i quali l'Assessorato all'Urbanistica, Ambiente ed Energia della Provincia autonoma di Bolzano aveva dichiarato (o preannunciato) l'inammissibilità di domande di concessione di acqua a scopo idroelettrico non accompagnate dal titolo attestante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti da realizzare. E, in ragione di ciò, il rimettente ha motivato la rilevanza delle sollevate questioni, a suo avviso anche non manifestamente infondate.

Le richiamate norme provinciali violerebbero, infatti, «i principi dell'ordinamento comunitario, con riferimento alle disposizioni del trattato in materia di libertà di stabilimento», individuati (tali principi) negli artt. 34 [ma, in dispositivo, 39], 49 e 56; e si porrebbero, altresì, in contrasto con le direttive comunitarie in tema di non discriminazione e di tutela della produzione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili (n. 2003/54/CE, del 26 giugno 2003, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE; e n. 2001/77/CE, del 27 settembre 2001, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

Le disposizioni impuginate, ad avviso del rimettente, violerebbero, infine, anche gli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale della legislazione statale, di cui all'art. 12, comma, 1, 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), per il quale «le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti», senza alcuna differenza, tra centrali superiori od inferiori ai 3 MW. Dal che – sempre secondo il Tribunale a quo – la manifesta irragionevolezza della disciplina regionale per il profilo della diversa regolamentazione, non rispondente ad alcun interesse pubblico, tra centrali inferiori o superiori ai 3 MW, in ordine alla disponibilità dei terreni (richiesta solo per le prime) ed alla dichiarazione di pubblica utilità (prevista solo per le seconde).

3.– Nei giudizi innanzi alla Corte (salvo quello introdotto con l'ordinanza n. 103 del 2012) si sono costituite le parti private dei procedimenti a quibus, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

In particolare, nella memoria della \*\*\*\*\* (costituitasi nel giudizio instaurato con ordinanza n. 102 del 2012), si deduce la violazione, ad opera della normativa in questione, dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, n. 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 – Testo rilevante ai fini del SEE), e dell'articolo 7 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, n. 2009/72/CE (relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE – Testo rilevante ai fini del SEE), che metterebbe a rischio il conseguimento dell'obiettivo comunitario del raggiungimento entro il 2020 di una quota pari al venti per cento di energia da fonte rinnovabile. In subordine, la Peg chiede il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 25 marzo 1957, del quesito sul contrasto della normativa denunciata con gli invocati articoli dello stesso TFUE e direttive CE.

Nelle memorie delle parti private costituite nei giudizi introdotti con le altre ordinanze, si conclude parimenti per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina censurata, prospettandosi

anche la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.– Si è altresì costituita in tutti i giudizi la Provincia autonoma di Bolzano, concludendo per la manifesta inammissibilità della questione riferita alla violazione delle direttive comunitarie, per la mancata individuazione, all'interno delle stesse, dei parametri asseritamente violati.

Nel merito, la Provincia conclude per la manifesta infondatezza della questione in ognuno dei suoi prospettati profili.

Sostiene, in particolare, che la previa disponibilità delle aree interessate è sancita dal nostro ordinamento quale condizione necessaria per qualsiasi attività edilizia. Sicché le disposizioni impugnate – nel quadro della materia espropriativa, riservata alla sua competenza primaria – sarebbero destinate solo a rendere più efficace e sicura l'azione amministrativa, e ad accelerare le procedure di concessione delle piccole derivazioni a scopo idroelettrico ove l'elemento concorrenziale tra più domande assume connotati più sfumati in considerazione del ridotto valore economico delle stesse.

La previsione di un regime differenziato tra le piccole e le grandi derivazioni non si porrebbe, poi, in contrasto con il principio di ragionevolezza, essendo l'intera disciplina delle derivazioni caratterizzata da tale distinzione, conosciuta anche nella legislazione statale.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 41 Cost., la Provincia la esclude con riferimento alla concorrente tutela della proprietà privata, che nella specie verrebbe in rilievo.

Priva di fondamento sarebbe, infine, anche la doglianza in merito alla presunta violazione dei principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Al riguardo si osserva che i principi fondamentali in materia di energia non prevedono che tutte le opere necessarie per la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili debbano essere considerate indifferibili ed urgenti.

#### Considerato in diritto

1.– Il Tribunale superiore delle acque pubbliche dubita, come detto, della legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – legge finanziaria 2012).

I quali testualmente, e rispettivamente, dispongono che:

– l'assessore provinciale competente in materia di acque pubbliche «dichiara [...] inammissibili le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW non corredate dal titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare» (art. 10, comma 1, della citata legge provinciale n. 2 del 2010);

– «per le domande di derivazione a scopo idroelettrico con una potenza nominale media fino a 3 MW, già presentate e non ancora istruite, il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate dagli eventuali impianti e infrastrutture da realizzare va presentato entro e non oltre i cinque mesi successivi all'entrata in vigore della presente disposizione» (art. 11 della richiamata legge provinciale n. 2 del 2010);

– «sono considerate di pubblica utilità le opere per impianti con potenza superiore ai 3 MW» (art. 24, comma 1, ultimo periodo, della legge provinciale n. 15 del 2011).

2.– Di dette norme il rimettente sospetta il contrasto con:

– gli articoli 39 (rectius: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 25 marzo

1957, sulla libertà di stabilimento;

– le direttive comunitarie n. 2003/54/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE), e 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 tema di non discriminazione e tutela della produzione della energia elettrica;

– gli articoli 3 e 41 Cost., in ragione della irragionevolezza di una disciplina che «disincentiva la produzione di energia ponendo ostacoli alla realizzazione di impianti idroelettrici»;

– l'articolo 117, terzo comma, Cost. e la normativa comunitaria, in relazione all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva n. 2001/77/CE, relativa alla promozione della energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno della elettricità), ed in particolare con il “principio fondamentale”, ivi enunciato, per cui «le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità, indifferibili e urgenti», senza alcuna differenza tra centrali idroelettriche superiori o inferiori ai 3 MW.

3.– La prospettazione del rimettente è condivisa – e più diffusamente argomentata anche con evocazione di ulteriori parametri comunitari (direttive n. 2009/28/CE e n. 2009/72/CE) e costituzionali (articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.) – dalle difese delle parti private costituite in questo giudizio; ed è viceversa resistita dalla Provincia autonoma di Bolzano. La quale ha eccepito l'inammissibilità, per genericità, della questione riferita ai principi e direttive comunitari, e la manifesta sua infondatezza in relazione ai residui parametri, per inerenza della denunciata disciplina alla sua competenza primaria in materia di espropriazioni di pubblica utilità, ex articolo 9, numero 9), 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), e per la ragionevolezza di un regime differenziato tra piccole e grandi derivazioni, avente del resto rispondenza anche nella legislazione statale.

4.– Deve preliminarmente escludersi che gli ulteriori parametri e profili di illegittimità costituzionale indicati dalle parti costituite possano formare oggetto di esame.

Come, infatti, reiteratamente chiarito nella giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che, come nel caso di specie, siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (ex multis, sentenze n. 298, n. 283 e n. 42 del 2011, n. 227 e n. 50 del 2010).

5.– Ancora in via preliminare va dichiarata inammissibile la questione relativa all'articolo 11 della legge n. 2 del 2010, per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo (ordinanze n. 174 del 2012, n. 276 e n. 50 del 2011, n. 251 e n. 242 del 2010, per tutte).

Ciò in quanto la disposizione intertemporale recata dal predetto articolo risulta superata da quella successiva di cui all'art. 24, comma 1, della legge provinciale n. 15 del 2011 (dalla stessa norma, cioè, per altra sua parte pur denunciata dal Tribunale rimettente), per la quale «il titolo comprovante la disponibilità delle aree interessate ai fini della realizzazione degli interventi predetti [impianti alimentati da fonti rinnovabili] può essere presentato in ogni momento».

6.– Restano da scrutinare le due disposizioni, tra loro complementari, di cui ai citati articoli 10, comma 1, della legge provinciale n. 2 del 2010, e 24, comma 1 (ultimo periodo), della successiva legge provinciale n. 15 del 2011, per quanto, rispettivamente, stabiliscono (la prima) che solo per piccole derivazioni è necessario il titolo di disponibilità dell'area interessata dall'impianto e (la seconda) che, unicamente per le grandi derivazioni, le opere correlative sono considerate di

pubblica utilità.

6.1.– Con riguardo ai prospettati profili di contrasto con gli invocati principi e direttive comunitarie, la questione è inammissibile per genericità della prospettazione, omessa indicazione del contenuto dei parametri di riferimento e carente motivazione in ordine alle ragioni per cui le disposizioni censurate ne comporterebbero la violazione (sentenze n. 326 e n. 168 del 2008, n. 38 del 2007; ordinanze n. 48 del 2012, n. 175 del 2009, ex plurimis).

6.2.– Con riguardo alle ulteriori censure la questione non è fondata.

6.2.1.– È logicamente preliminare l'esame della denuncia di violazione dell'assetto delle competenze.

Sostiene il rimettente che la Provincia avrebbe legiferato – in materia di sua competenza concorrente (che, ancorché non esplicitamente indicata, si deduce dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio essere quella della “produzione dell'energia”) – in dissonanza con il principio fondamentale, di cui al richiamato art. 12 del d.lgs n. 387 del 2003, individuato (tale principio) in termini di generalizzata qualificazione «di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti» di tutti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili. E da ciò, appunto, inferisce la violazione del precetto di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ma la premessa da cui muove, per questo aspetto, il quesito di costituzionalità è duplicemente errata.

Per un verso, infatti, la scelta del legislatore provinciale – di richiedere per gli impianti di minore dimensione, che la disponibilità dell'area venga acquisita bonariamente, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi la compressione del diritto del proprietario del fondo attraverso l'introduzione di una procedura ablativa (in un contesto territoriale, per altro, in cui già insistono oltre 900 centrali idroelettriche che, come afferma la resistente, «coprono più del doppio del fabbisogno regionale») – riflette una scelta politica legittimamente esercitata nel quadro, come esattamente puntualizzato dalla Provincia, della sua competenza legislativa primaria in tema di «espropriazioni per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale», (articolo 8, numero 22 del d.P.R 31 agosto 1996, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige») tra cui anche quella, appunto, delle piccole derivazioni a scopo idroelettrico (articolo 9, numero 9, dello statuto stesso).

E, per altro verso, il principio enunciato dalla disposizione statale, evocata come norma interposta, e cioè, appunto, dal citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ha, in positivo, contenuto disciplinatorio, a fini di semplificazione, delle procedure e fasi di “costruzione e [l'] esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili”, ma non ha anche, in negativo, valenza ostativa ad opzioni di acquisibilità per via negoziale della disponibilità delle aree su cui deve insistere l'impianto. Il che è ulteriormente comprovato dal fatto che lo stesso legislatore statale, con [l']art. 27, comma 2, del] la successiva legge 23 luglio 2009 n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003, nel quale, si prevede che «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto».

6.2.2.– L'esaminata normativa provinciale neppure si pone, infine, in contrasto con i precetti di cui gli articoli 3 e 41 Cost.

Quanto al primo, perché la previsione di un regime differenziato tra piccole e grandi derivazioni, per il profilo acquisitivo della disponibilità dell'area interessata dai correlativi impianti, è ragionevole ed è coerente all'intera disciplina delle derivazioni caratterizzata da tale distinzione anche nella legislazione statale.

Quanto al residuo parametro, perché è ragionevole il bilanciamento, come nella specie attuato, tra il diritto di iniziativa economica privata e il diritto proprietario del titolare del fondo su cui l'attività di impresa è destinata a svolgersi.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), sollevata dal Tribunale superiore delle acque pubbliche, con le ordinanze in epigrafe, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione della energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno della elettricità), e in riferimento agli articoli 39 (rectius: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed alle direttive comunitarie 2003/54/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE), e 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);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 2010 e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 - legge finanziaria 2012), sollevata, in riferimento a principi e norme comunitarie, con le medesime ordinanze;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei predetti articoli 10, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 2010 e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia n. 15 del 2011, sollevata, con le stesse ordinanze, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003, e in riferimento agli articoli 39 (rectius: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché alle direttive comunitarie 2003/54 CE e 2001/77 CE.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI