

Sentenza della Corte costituzionale n. 148/2019.

Materia: tutela dell'ambiente, energia.

Parametri invocati: articoli 3, 41, 97 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Oggetto: articolo 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 97 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), nella parte in cui non prevede che siano esclusi dal divieto di costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, i manufatti e i lavori funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione d'acqua per uso idroelettrico. Tale norma dispone che *"all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua non è consentita la costruzione di opere di qualunque tipologia, a eccezione della realizzazione di manufatti e di lavori funzionali al mantenimento in efficienza degli argini stessi, alla difesa idraulica, al contenimento delle piene, al soccorso pubblico, alla tutela della pubblica incolumità e dell'ambiente o di manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue o di bonifica"*. Secondo il Tribunale rimettente sarebbe violato l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 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), quale principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", integrato dalle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate il 10 settembre 2010 con 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. La disposizione regionale censurata impedirebbe, in modo aprioristico e generalizzato, la costruzione, negli argini dei corsi d'acqua della Regione, di opere e manufatti quando destinati o funzionali all'esercizio di concessioni di derivazione di acque per la produzione di energia idroelettrica, senza che sia invece richiesta una valutazione delle caratteristiche dei singoli progetti in relazione alle concrete condizioni dei luoghi e alla comparazione degli interessi coinvolti nel caso specifico. La Corte premette che la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 reca la disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque e in particolare, all'articolo 18, prevede una speciale tutela dei corpi idrici superficiali e delle aree fluviali, ponendo una serie di divieti e prescrizioni concernenti l'alveo dei corsi d'acqua naturali, le sponde, la loro fascia adiacente e gli argini. In particolare, il comma 3 censurato prevede che all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua non è consentita la costruzione di opere di qualunque tipologia, a eccezione della realizzazione di manufatti e di lavori funzionali al mantenimento in efficienza degli argini stessi, alla

difesa idraulica, al contenimento delle piene, al soccorso pubblico, alla tutela della pubblica incolumità e dell'ambiente, o di manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue o di bonifica. Successivamente, la norma censurata è stata modificata eliminando anche la possibilità di realizzare manufatti di presa funzionali all'alimentazione di reti e impianti consortili aventi finalità irrigue. La Consulta delinea, in primo luogo, la materia in cui si colloca la norma censurata, in particolare ritiene che l'articolo 18 può iscriversi alla materia della "utilizzazione delle acque pubbliche", che l'articolo 5, numero 14), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), riserva alla competenza concorrente del legislatore regionale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; competenza arricchita dal trasferimento alla Regione delle acque pubbliche, degli alvei e delle opere idrauliche, situati nel territorio regionale (decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo"). Al contempo, tale disposizione regola anche qualche aspetto che incrocia altra materia come avviene per il comma 3 dell'articolo 18 che incrocia la materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", che l'articolo 117, terzo comma, Cost. indica come competenza concorrente per le Regioni a statuto ordinario. Invece, lo statuto speciale di autonomia non prevede, in favore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza legislativa in questa materia (sentenza n. 298 del 2013), ma solo una riserva quanto al gettito dell'accisa sull'energia elettrica consumata nella Regione (articolo 49). Opera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che stabilisce che le disposizioni di tale revisione costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite; ciò sino all'adeguamento dei rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione, ai sensi dell'articolo 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Nel caso della Regione Friuli Venezia Giulia il decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese), ha trasferito alla Regione autonoma le funzioni amministrative in materia di energia, concernenti in particolare anche la produzione (articolo 1), riservando allo Stato le funzioni elencate nell'articolo 3, afferenti in particolare alle linee della politica energetica nazionale e alla definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali in materia di fonti rinnovabili, nonché la definizione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione dell'energia. Si tratta quindi di competenza ripartita, attuativa della competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, estesa alla Regione ad autonomia differenziata per effetto della clausola di estensione automatica di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Il legislatore regionale è, quindi, tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale.

In particolare, l'articolo 12 del d.lgs. 387/2003 enuncia, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, i principi fondamentali in materia, disciplinando il procedimento autorizzatorio e la localizzazione dei siti per la realizzazione degli impianti in questione (ex plurimis, sentenza n. 364 del 2006). Ulteriori principi fondamentali sono stati fissati, anche in questo ambito, dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle

disposizioni vigenti in materia di energia), che costituisce “legislazione di cornice” per la materia dell’energia (sentenza n. 383 del 2005). È, dunque, in relazione a di tali principi che viene scrutinata la disposizione censurata, considerando che il legislatore statale, proprio “attraverso la disciplina delle procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione” (sentenza n. 99 del 2012). Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell’Unione europea. Pertanto la Corte (sentenza n. 69 del 2018) ha ritenuto illegittima la fissazione, da parte del legislatore regionale, di distanze minime per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Né appartiene alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell’articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con l’introduzione di divieti generalizzati (sentenza n. 224 del 2012). Parimenti, in precedenza, nella sentenza n. 308 del 2011, si è affermata l’illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di tali impianti. Anche con riguardo a una Regione ad autonomia speciale, la Corte (sentenza n. 199 del 2014) ha ritenuto che la disposizione censurata – nell’individuare i siti idonei alla realizzazione degli impianti – si ponesse in contrasto con le linee guida statali in quanto circoscriveva, limitandole, le aree disponibili alla realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (nella specie, eolica), senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della Regione. Si invertiva così il rapporto regola-eccezione, imposto dall’articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che prescrive la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti. Occorre, quindi, far riferimento all’articolo 12 del d.lgs. 387/2003 che disciplina il procedimento volto al rilascio dell’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. I commi 3 e 4 prevedono che la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell’ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. Il comma 10, in particolare, dispone che le linee guida sono 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 con il Ministro per i beni e le attività culturali. Esse perseguono l’obiettivo, espressamente indicato, di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel territorio. In questo contesto le Regioni possono individuare aree e siti non idonei all’installazione di specifiche tipologie di impianti e porre limitazioni e divieti in atti programmatici o pianificatori per l’installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ma con le prescritte modalità procedurali. Le linee guida indicano appunto i criteri e i principi che le Regioni sono tenute a rispettare al fine di individuare le aree nelle quali non è possibile realizzare impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Pertanto, a parere della Corte (cfr. sentenza n. 13 del 2014), alle Regioni è consentito individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi

costituzionalmente rilevanti. Conseguentemente, in continuità con il richiamato costante orientamento giurisprudenziale, la Corte ribadisce che l'articolo 12 del d.lgs. 387/2003, con le relative linee guida, appartiene ai principi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", cosicché il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare "le aree e i siti non idonei" alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale (nello stesso senso, le sentenze n. 69 del 2018, n. 199 del 2014 e n. 308 del 2011). I richiamati principi fondamentali della materia richiedono che la produzione di energia idroelettrica sia favorita e che quindi con essi è incompatibile una norma regionale, quale quella censurata, che ne faccia divieto in alcuni siti ponendo una prescrizione assoluta di immodificabilità, nella specie, degli argini fluviali. La competenza regionale in materia di utilizzazione delle acque non legittima tale divieto assoluto, ma comporta solo che il favore che assiste la produzione dell'energia idroelettrica debba essere bilanciato, nell'apposito procedimento, con le esigenze sottese alla competenza regionale in materia di acque. In conclusione, la Corte, assorbiti gli altri parametri evocati dal Tribunale superiore rimettente, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 3, della l.r. 11/2015 nella parte in cui non consente la costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, di manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici.