

Sentenza: n. 114 del 10 maggio 2012

Materia: Acque – concessioni di acque pubbliche

Limiti violati: Articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Articolo 117, primo comma e secondo comma, lettere e) l) ed s) della Costituzione.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Articoli 2, comma 10, 3 commi 1 e 3, 5 commi 1 e 4, 9 comma 4, alinea 1 e commi 6 e 7 della legge della Provincia autonomia di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica). Articoli 24, comma 2, e 26, comma 3, 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);

Esito: Illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 10, 3, commi 1 e 3, 5, comma 1, 9, comma 4, alinea 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 4/2001. Illegittimità costituzionale degli articoli 24, comma 2, e 26, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15/2011, n. 15. Inammissibili o cessata materia del contendere per le altre questioni sollevate.

Estensore: Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso rilievo di legittimità costituzionale degli articoli in oggetto ed in primo luogo che l'art. 2, comma 10, della legge provinciale n. 4 del 2011, nella parte in cui, modificando il comma 1 dell'articolo 16 della legge provinciale 30 settembre 2005, n. 7 (Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici), prevede il rinnovo automatico trentennale di tutte le concessioni alla loro scadenza, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico, violerebbe l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario e con le leggi statali in materia di tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale. La stessa norma, inoltre, violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto sarebbe difforme dalla disciplina stabilita in materia di ambiente, dato che non subordina il rinnovo delle concessioni di derivazioni di acqua alla procedura di valutazione di impatto ambientale, come previsto dagli Allegati alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, (Norme in materia ambientale), in contrasto con i punti 13, 16 e 18 dell'Allegato II e con le lettere b), t), af) e ag) dell'Allegato III, nonché con i punti 1, lettera d), 7, lettera d), m) ed o), e 8, lettera t), dell'Allegato IV. Secondo la Corte la questione è fondata ed è evidente l'incidenza della disciplina censurata sulla materia della concorrenza così come l'interferenza del disposto normativo rispetto ai principi generali, stabiliti dalla legislazione statale e comunitaria, della temporaneità delle concessioni e dell'apertura alla concorrenza, rende, infatti, superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento, trattandosi peraltro di norma che si muove pressoché integralmente nella materia della tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Nel merito, tale norma, nel

disporre *ex lege* il rinnovo trentennale delle concessioni, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, è infatti, inibito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo delle concessioni in violazione dei principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza, impedendo *“l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori”* e ricorda in proposito le sentenze 180, 233, 340 del 2010. La disposizione in esame contrasta, inoltre, con la normativa statale vigente in materia di ambiente, come ricordata dal ricorrente, con riferimento, in particolare, ai punti già ricordati sopra dell'Allegato II dell'Allegato III, dell'Allegato IV del d.lgs 152/2006. La proroga stabilita dalla disposizione finisce con l'impedire, infatti, l'espletamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale, inserendo nella relativa disciplina una regola difforme dalle previsioni vigenti, poste nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. Con riferimento all'articolo 3, commi 1 e 3, della legge provinciale 4/2011, il ricorrente assume che, consentendo l'accorpamento di più concessioni di derivazione a scopo idroelettrico e determinando come unica scadenza quella relativa alla concessione più lunga, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, perché in contrasto con l'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di derivazione comunitaria, stabilisce che l'attribuzione della concessione deve avvenire tramite *“una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione”*. Per la Corte anche tale questione è fondata. La disciplina censurata è suscettibile di determinare in modo automatico la proroga di una o più delle concessioni di derivazione a scopo idroelettrico accorpate, con il risultato di porsi in aperta violazione, per le concessioni più brevi, con l'art. 12, comma 1, del d.lgs. 79/1999, il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, prevede espressamente la necessità di una gara ad evidenza pubblica. Il ricorrente, anche con riferimento all'art. 5, comma 1, della legge provinciale 4/2011, nella parte in cui prevede la cessione, da parte degli enti locali, della proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi di acquedotto, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nel cui ambito insisterebbe il principio generale di inalienabilità dei beni demaniali desunto dagli articoli 822, 823 ed 824 del codice civile, ed espressamente richiamato dall'art. 143 del d.lgs. 152/2006 nonché evocato anche all'art. 113, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Anche tale questione per la Corte è fondata. La disposizione impugnata sostituisce il comma 4 dell'articolo 5 della legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8 (Disposizioni sulle acque) che attraverso la prevista possibilità di cessione delle infrastrutture idriche, chiaramente incide sul regime della proprietà di tali beni, che, a prescindere dalla titolarità, rientrano nella disciplina demaniale e come precisato dalla giurisprudenza della Corte, si deve ritenere che il settore resti disciplinato dall'art. 143 del d.lgs. 152/2006, il quale prevede il regime demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, la loro *“inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge”* e dalle norme del codice civile richiamate dal ricorrente. Siffatta disciplina statale impedisce, quindi, di modificare *“il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, trattandosi di materia ascrivibile all'ordinamento civile, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l)”*. La Corte ricorda in particolare la sentenza 320/2011 alla quale non può sottrarsi neppure la Provincia autonoma di Bolzano, non essendo rinvenibile alcun titolo di competenza specifico al riguardo. Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 9, commi 6 e 7 ovvero dell'articolo 9,

comma 4, alinea 6 e 7, trattandosi dei commi 6 e 7 dell'articolo 127 della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, modificato dalla legge impugnata, nella parte in cui prevedono, ai fini dell'isolamento termico degli edifici e dell'utilizzo dell'energia solare, la possibilità di derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile. A suo avviso, dette disposizioni, non prevedendo il rispetto delle altezze e delle distanze di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Ed anche tale questione è fondata. I commi 6 e 7 dell'articolo 127 della legge provinciale n. 13 del 1997, nel testo modificato dalle disposizioni impugnate, riguardano il mancato richiamo al rispetto delle norme sulle distanze fra edifici, integrative del codice civile e, in particolare, dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968. La Corte ricorda che in più occasioni ha precisato che le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze. In particolare, data la connessione e le interferenze tra interessi privati e interessi pubblici in tema di distanze tra costruzioni, l'assetto costituzionale delle competenze in materia di governo del territorio interferisce con la competenza esclusiva dello Stato a fissare le distanze minime, sicché le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, potendo, nei limiti della ragionevolezza, fissare limiti maggiori. La Corte, inoltre dopo aver ricordato la sentenza n. 232/2005 ha precisato che le deroghe alle distanze minime, devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati. Nel caso di specie, la norma in questione, attraverso il mero richiamo delle norme del codice civile, è suscettibile di consentire l'introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze di cui all'art. 9 del d.m. 1444/1968, emesso ai sensi dell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante "*Legge urbanistica*" (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente, per giurisprudenza consolidata, un'efficacia precettiva e inderogabile. In quanto tali deroghe non attengono all'assetto urbanistico complessivo delle zone di cui si verte, il mancato richiamo alle norme statali vincolanti per la Provincia, determina l'illegittimità costituzionale delle relative norme per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., avendo invaso la competenza statale in materia di ordinamento civile. La Corte, alla luce di quanto detto, dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 10, 3, commi 1 e 3, 5, comma 1, 9, comma 4, alinea 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 4/2011 e dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 24, comma 2, e 26, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15/2011. La Corte, infine, dichiara inammissibili o cessata questione del contendere per le altre questioni sollevate.