

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **94/1985** (ECLI:IT:COST:1985:94)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **MALAGUGINI**

Udienza Pubblica del **15/01/1985**; Decisione del **29/03/1985**

Deposito del **01/04/1985**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **10800**

Atti decisi:

N. 94

SENTENZA 29 MARZO 1985

Deposito in cancelleria: 1 aprile 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 85 bis del 10 aprile 1985.

Pres. ELIA - Rel. MALAGUGINI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12 e 15 della Legge della Provincia di

Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 (tutela del paesaggio) promosso con ordinanza emessa il 26 ottobre 1979 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dall'ENEL contro la Giunta Provinciale di Bolzano, iscritta al n. 294 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 159 dell'anno 1980.

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Bolzano e dell'ENEL;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 1985 il Giudice relatore Alberto Malagugini;

uditi gli avv.ti Michele Conte per l'ENEL e Raffaele De Matteo per la Provincia di Bolzano.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso notificato il 3 maggio 1971 l'ENEL impugnava innanzi al Consiglio di Stato la deliberazione 1. 3. 1971, n. 593 con cui la Giunta provinciale di Bolzano aveva respinto il ricorso gerarchico avverso il provvedimento della stessa Giunta (n. 5114 del 27 novembre 1970) di diniego di approvazione di un suo progetto di derivazione di acqua pubblica a scopo idroelettrico dai torrenti Passirio ed altri.

Con ordinanza del 26 ottobre 1979 il Consiglio di Stato - sez. VI giurisdizionale - sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 12 e 15 della legge della Provincia di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 (sulla "tutela del paesaggio"), assumendone il contrasto con gli artt. 9, 11 e 12 dello Statuto speciale della Regione T.A.A.

Il giudice rimettente osservava innanzitutto, in punto di rilevanza: 1) che il potere esercitato col provvedimento impugnato si fonda sull'art. 12, primo comma, L.P. cit., a termini del quale "la realizzazione di grandi derivazioni di acqua che siano progettate nell'ambito o in vista ovvero in prossimità di zone sottoposte a vincolo paesaggistico o su immobili tutelati, devono essere autorizzate dal Presidente della Giunta provinciale su proposta dell'Assessore competente, sentito il parere della sezione tutela del paesaggio"; 2) che tale locuzione non può non ritenersi comprensiva delle grandi derivazioni a scopo idroelettrico, essendo escluse dalla soggezione al suddetto potere autorizzativo le sole opere destinate alla difesa nazionale (art. 12, ult. comma e art. 15, primo comma); 3) che il carattere monopolistico del potere in questione è confermato dall'art. 15, secondo comma, della stessa legge, a norma del quale "per le grandi opere pubbliche di interesse nazionale, qualora le amministrazioni interessate ne facciano richiesta, l'Assessore provinciale competente è tenuto ad esaminare, con il concorso delle amministrazioni richiedenti, soluzioni che contemperino gli interessi del paesaggio con quelli rappresentati dalle amministrazioni stesse".

Ciò premesso, il Consiglio di Stato osservava che l'art. 9 dello Statuto regionale - sia nel testo originario (L.C. 26 gennaio 1948, n. 5) che in quello sostituito con l'art. 10 L.C. 10 novembre 1971, n. 1 - pur attribuendo all'autorità provinciale (originariamente a quella regionale) determinati poteri strumentali alla tutela (anche) di interessi paesaggistici, riserva implicitamente, ma inequivocabilmente, allo Stato i poteri amministrativi relativi alle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (cfr. C. Cost. n. 20/1961): riserva, questa, che è poi ribadita dall'art. 12, n. 9 dello stesso Statuto, nel testo modificato con l'art. 6 L.C. 1/71. Le disposizioni impugunate, perciò, attribuendo all'autorità provinciale - cui compete in ogni caso la tutela del paesaggio (art. 11 St.) - un potere ampiamente discrezionale tale da collidere, per la mancanza di predeterminate regole di compatibilità, con quello spettante all'amministrazione statale a tutela di altri interessi pubblici, violerebbero, ad avviso del Consiglio di Stato, il riparto di competenze fra Stato e Provincia stabilito dalle predette norme statutarie.

2. - Nel giudizio così instaurato si è costituita la Giunta provinciale di Bolzano, che in una breve memoria ha osservato: 1) che il quadro normativo è mutato "per effetto dell'emanazione della "legge provinciale sulla tutela del paesaggio", (peraltro non indicata) che ha coordinato le precedenti leggi provinciali 25 luglio 1970 n. 16 e 19 settembre 1973 n. 37, fissando agli artt. 12 e 15 nuove disposizioni"; 2) che "le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione del Trentino-Alto Adige D.P.R. 22 marzo 1974 n. 381, pur mantenendo le competenze statali in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, hanno modificato la procedura per la loro concessione stabilendo nuovi rapporti tra Provincia e Stato in ordine alla titolarità del demanio idrico".

3. - Nel giudizio si è costituito anche l'ENEL, che - nella memoria di costituzione ed in una memoria aggiunta - ha osservato: 1) che le modifiche agli artt. 12 e 15 L.P. 16/70 introdotte con la L.P. 19 settembre 1973, n. 37 sono irrilevanti rispetto all'oggetto del giudizio a quo; 2) che la competenza legislativa provinciale in materia di tutela del paesaggio incontra i limiti degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (artt. 4 e 8 Statuto, nel testo unificato di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670); 3) che l'art. 12 della legge impugnata, discostandosi dal sistema del concerto adottato con la precedente L.P. 24 luglio 1957, n. 8, sovverte il rapporto tra gli interessi nazionali alla produzione di energia idroelettrica e quelli paesaggistici provinciali; 4) che neanche il meccanismo di cui all'art. 15 cpv. è idoneo a garantire il rilievo predominante dei primi sui secondi, dato che attribuisce pur sempre all'autorità provinciale la decisione definitiva sulle possibili soluzioni di contemperamento tra tali interessi e con ciò riduce il ruolo dello Stato "a quello di un semplice interlocutore con il quale è possibile (ma non è necessario) concordare soluzioni di contemperamento dei diversi interessi in gioco"; 5) che da ciò può scaturire "un ostacolo insormontabile per l'esplicazione del potere che lo Stato si è riservato in ordine alle scelte di politica energetica connesse con la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica mediante lo sfruttamento del demanio idrico".

Tale disciplina, ad avviso dell'ENEL, contrasta anche con il nuovo assetto costituzionale realizzato con la L.C. 1/71, la quale, all'art. 17, ha previsto che il contemperamento tra i diversi interessi avvenga "a monte", e cioè mediante un piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche da stabilire d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e delle province, secondo una procedura disciplinata dall'art. 8 delle norme di attuazione di cui al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381. Lo strumento della previa intesa, idoneo a contemperare gli opposti interessi ed a garantire alla provincia di poter far valere quello alla tutela del paesaggio, è poi previsto dal medesimo d.P.R. sia per le concessioni di grandi derivazioni anteriori alla formazione del suddetto piano generale (art. 9), sia per il caso di concorrenza tra le domande di derivazione dell'ENEL e quelle degli enti locali (art. 11).

Considerato in diritto:

1. - Il Consiglio di Stato, sezione VI giurisdizionale, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 12 e 15 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 luglio 1970, n. 16, prospettandone il contrasto con gli artt. 9, 11 e 12 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 5 e successive modificazioni ed integrazioni.

Specificatamente, della succitata legge provinciale n. 16/1970, vengono in considerazione:

- il primo comma dell'art. 12, nella parte in cui dispone che "la realizzazione di grandi derivazioni di acque che siano progettate nell'ambito o in vista ovvero in prossimità di zone sottoposte a vincolo paesistico ... devono essere autorizzate dal presidente della giunta

provinciale, su proposta dell'assessore competente, sentito il parere della sezione tutela del paesaggio";

- l'ultimo comma del medesimo art. 12, ai sensi del quale "le disposizioni del presente articolo non si applicano alle opere destinate alla difesa nazionale, di cui all'art. 822, primo comma, del codice civile" (dove si deduce l'applicabilità delle disposizioni medesime alle grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, come è confermato dal successivo art. 15, primo comma);

- l'intero testo dell'art. 15, che fissa l'ambito di efficacia delle norme e misure a tutela del paesaggio (primo comma); stabilisce, per le grandi opere di interesse nazionale, l'obbligo dell'assessore provinciale competente di esaminare, in concorso con le amministrazioni interessate, che ne facciano (però) richiesta "soluzioni che contemperino gli interessi del paesaggio con quelli rappresentati dalle amministrazioni stesse" (secondo comma); demanda, in caso di accordo, al presidente della giunta provinciale di autorizzare, con proprio decreto, sentita la sezione tutela del paesaggio, le grandi opere in discorso, "modificando, se occorre, il precedente vincolo" (terzo comma).

2. - Il giudice rimettente non contesta che nel riparto delle competenze tra lo Stato e la provincia autonoma di Bolzano, spetti a quest'ultima la potestà legislativa primaria - con la conseguente potestà amministrativa - in materia di tutela del paesaggio. Così, infatti, dispone l'art. 11, n. 7 dello Statuto speciale di autonomia, approvato con la legge costituzionale n. 5 del 1948, nel testo sostituito dall'art. 5, n. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1971 (che trova ora collocazione nell'art. 8, n. 6, del testo unificato approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

Il giudice a quo assume, però, che il potere attribuito al presidente della giunta provinciale dal succitato art. 12, di rilasciare, concorrendo le condizioni previste dalla norma in esame, l'autorizzazione alla "realizzazione di grandi derivazioni di acque", senza eccezioni di sorta, viene a sovrapporsi al potere concessorio riservato all'amministrazione statale in materia di grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico, condizionandone l'esercizio sino a vanificarlo del tutto. Che spetti unicamente allo Stato rilasciare le concessioni per le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico anche nel territorio della Provincia di Bolzano si deduce con sicurezza, ad avviso del Consiglio di Stato, dal disposto statutario (art. 9 della legge costituzionale n. 5 del 1948, il cui testo è stato sostituito dall'art. 10 della legge costituzionale n. 1 del 1971; ora art. 12 del testo unificato) che prevede l'intervento, originariamente, della Regione ed ora della provincia, (di Trento e) di Bolzano, nel procedimento amministrativo preordinato all'emanazione del decreto ministeriale di concessione - o di proroga - delle grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico. Ulteriore elemento a conferma dell'assunto, il giudice a quo ricava dall'art. 12, n. 9 dello statuto medesimo, come sostituito dall'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1971 (ora art. 9 n. 9 del testo unificato) là dove è stabilita la competenza legislativa, concorrente, della provincia (e quindi la corrispondente competenza amministrativa) in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse, però, le grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

Né infine, argomenta il giudice rimettente, la previsione di cui all'art. 15, secondo comma, della legge provinciale in esame, varrebbe a modificare il rapporto di subordinazione in cui le scelte statali vengono a trovarsi rispetto alle scelte regionali, di talché permane il denunciato contrasto con gli invocati parametri statutari.

3. - All'esame, nel merito, delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato giova premettere alcune considerazioni di carattere generale.

Il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 9, secondo

comma, Cost.).

Senza che qui occorra svolgere una compiuta esegesi del citato disposto costituzionale, basta rilevare come, in forza di esso, il perseguimento del fine della tutela del paesaggio (e del patrimonio storico ed artistico nazionale) sia imposto alla Repubblica, vale a dire allo stato-ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano. Ed è di piana evidenza che così debba essere, volta che, in via generale, la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente.

Si vuol dire con ciò che, fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio.

4. - Lo statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, di cui alla legge costituzionale n. 5 del 1948 e successive modificazioni e integrazioni - nell'ambito del quale vanno individuati i parametri cui può farsi riferimento nel presente giudizio - ripartendo le competenze tra lo Stato, la Regione e le Province, mantiene al primo il potere di assentire le concessioni di grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico, come si evince implicitamente ma inequivocabilmente dall'art. 9 della citata legge costituzionale n. 5 del 1948. Alla Regione (e successivamente, ex art. 10 della legge costituzionale n. 1 del 1971, alla Provincia) è attribuita soltanto la facoltà di intervenire nel relativo procedimento, mentre il Presidente della Giunta regionale o un suo delegato (e quindi ex art. 10 della citata legge costituzionale n. 1 del 1971 il presidente della giunta provinciale territorialmente competente o un suo delegato) è invitato a partecipare, con voto consultivo, alle riunioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici nelle quali sono esaminati i provvedimenti attinenti alla concessione in esame.

Il disposto statutario non consente margini di dubbio per quanto concerne l'attribuzione allo Stato del potere esclusivo di rilasciare la concessione per le grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico, che vengono così sottratte anche alla competenza regionale, in tema di utilizzazione delle acque pubbliche, di cui all'art. 5 n. 5 dello statuto originario.

Sul punto, con riferimento al medesimo parametro statutario, questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi con la sentenza n. 20 del 1961, precisando, sulla scorta di una diffusa argomentazione, che "nel territorio del Trentino-Alto Adige, in base allo statuto regionale ed alle relative norme di attuazione, sono riservate ai poteri dello Stato le sole concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, mentre sono di competenza della Regione tutte le concessioni di piccole derivazioni e inoltre le concessioni di grandi derivazioni per utilizzazione diversa da quella idroelettrica".

Ora, poiché, in base alla vigente disciplina, la concessione di grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico riguarda tutte le opere la cui realizzazione è necessaria per il conseguimento, appunto, dello scopo per il quale la concessione stessa viene assentita, non può dubitarsi che il riparto di competenze operato a livello statutario precluda qualsiasi intervento, normativo od esecutivo, della provincia che comporti menomazione o vanificazione del potere attribuito, in via esclusiva allo Stato.

Né può addursi in contrario che la legge impugnata è stata emanata dalla provincia di Bolzano nell'esercizio della propria incontestabile competenza primaria in tema di tutela del paesaggio. Vale, al proposito, quanto questa Corte ebbe ad osservare, nella sentenza n. 46 del

1962, per cui "se fosse lecito" - in mancanza di apposite norme legislative statali - "far rientrare nelle competenze" (regionali e/o provinciali) "relative alle singole materie, tutte le altre ad esse connesse sulla base della loro attinenza a queste ultime, verrebbe meno la possibilità di tracciare una linea precisa di demarcazione con le competenze statali".

La questione proposta dal Consiglio di Stato deve, quindi, dichiararsi fondata, una volta accertato che i disposti (artt. 12 e 15) della legge n. 16 del 1970 della provincia di Bolzano contrastano, per la parte concernente le grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico, con l'art. 9 dello statuto speciale di autonomia, approvato con la legge costituzionale n. 5 del 1948, restando assorbito ogni ulteriore motivo di censura.

5. - Vero è - come sopra si è avvertito sub 4 - che, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, più che mai stringente è la necessità di predisporre strumenti normativi idonei a realizzare un corretto bilanciamento degli interessi in gioco. Nella fattispecie esaminata, la nettezza del disposto statutario - che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva per le grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico - esclude che la provincia possa autonomamente intervenire e interferire nella materia. Vero è, ancora, che il medesimo art. 9 dello statuto originario conferiva alla Regione - ed ora alla provincia - determinate facoltà di intervento e di partecipazione, a titolo consultivo, nel procedimento amministrativo per il rilascio (o il diniego) della concessione, nel quale poteva, quindi, far valere, perché venissero presi nella debita considerazione, gli interessi da essa rappresentati, ivi compreso, ovviamente, quello alla tutela del paesaggio. E rispetto a quest'ultimo neppure l'amministrazione dello Stato poteva - e può - assumere una posizione di indifferenza, quasi che la competenza primaria attribuita alla provincia valesse a scioglierla dell'obbligo di osservare il principio fondamentale posto dall'art. 9, secondo comma, Cost..

Resta da osservare, conclusivamente, che la normativa sopravvenuta, se ribadisce - e in termini espliciti - la competenza esclusiva dello Stato per le grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico (art. 12 n. 9 dello statuto, nel testo sostituito dall'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1971; artt. 5, primo comma e 11 lettera f) del d.P.R. n. 381 del 1974), prevede, però, ulteriori momenti di consultazione e di intesa con la provincia (artt. 9, ultimo comma, e 10 penultimo comma dello statuto nel testo sostituito rispettivamente dagli artt. 10 e 11 della legge costituzionale n. 1 del 1971; artt. 6, 9 e 11 d.P.R. n. 381 del 1974; art. 9 d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235).

In questo quadro particolare rilievo sembra assumere il "piano generale per la utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia nell'ambito delle rispettive competenze", in quanto strumento destinato a registrare "l'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia, in seno ad un apposito comitato" (art. 17 ter, terzo comma dello statuto, introdotto con l'art. 16 della legge costituzionale n. 1 del 1971, ora art. 14 del testo unificato approvato con d.P.R. n. 670 del 1972; art. 8 d.P.R. 22 marzo 1974 n. 381).

La presente decisione, quindi, si inserisce in un tessuto normativo che prevede una pluralità di strumenti di coordinamento dell'attività dello Stato, della Regione e della provincia anche in tema di grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico e mentre attua il rispetto dei precetti statuari non intende, con ciò, stabilire una gerarchia dei valori di rilievo costituzionale che vengono a confronto, dei quali spetta ai soggetti pubblici cui ne è affidata la rappresentanza realizzare la composizione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 12 e 15 della legge 25 luglio 1970, n. 16 della provincia di Bolzano nelle parti in cui non escludono l'applicabilità delle disposizioni in esse contenute alla realizzazione delle grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 marzo 1985.

F.to: LEOPOLDO ELIA - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.