

Sentenza: n. 155/2020, del 25 giugno 2020

Materia: ambiente protezione civile energia

Parametri invocati: Cost. artt. 117 terzo comma, 118 e 119 primo, secondo, e quarto comma

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Toscana

Oggetto: art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha inserito i commi 1-quinquies ed 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), limitatamente, nel comma 1-quinquies, al periodo "Il canone così determinato è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni", e, nel comma 1-septies, al periodo "tale canone aggiuntivo è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni".

Esito: fondatezza del ricorso.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Toscana ha impugnato l'art. 11-quater della legge 11 febbraio 2019, n. 12 (art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 recante "Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione", convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12), nella parte in cui, attraverso l'inserimento dei commi 1-quinquies e 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), dispone che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche, previsto al comma 1-quinquies, ed il canone aggiuntivo, di cui al successivo comma 1-septies, corrisposti alle Regioni, siano rispettivamente destinati per almeno il (o per un importo non inferiore al) 60 per cento alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio sia interessato dalle medesime derivazioni.

Le disposizioni censurate, secondo la ricorrente Regione Toscana, violano:

- l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché determinazione e riscossione dei canoni versati dai concessionari di derivazioni idroelettriche attengono alla materia "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia", di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, nel cui ambito è preclusa allo Stato l'adozione di norme di dettaglio, introduttive di precetti specifici e puntuali quanto alla destinazione dei canoni così determinati e riscossi.

- l'art. 118 Cost., poiché le disposizioni impuginate priverebbero le Regioni di una cospicua risorsa finanziaria, ostacolando il corretto esercizio delle funzioni amministrative assegnate alle Regioni medesime nella materia in questione.

- l'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., poiché l'introduzione di norme che riducono le risorse finanziarie utilizzabili dalle Regioni, con previsioni di dettaglio che esulano dalla formulazione di principi fondamentali della materia, relativamente a funzioni legislative e amministrative proprie delle Regioni medesime, provocherebbe per dette Regioni una limitazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e pregiudicherebbe il criterio di adeguatezza delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni indicate.

La Corte ritiene fondate tutte le questioni, e premette un articolato e completo inquadramento della questione attraverso l'esame della propria precedente giurisprudenza in materia.

La disciplina delle grandi derivazioni idroelettriche è, per gli aspetti qui rilevanti, rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni, in virtù di quanto stabilito al terzo comma dell'art. 117 Cost. con riferimento alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Così, a fronte di ricorsi regionali che avevano impugnato una legge statale introduttiva di una proroga di lungo periodo delle concessioni in atto per grandi derivazioni idroelettriche, la Corte aveva chiarito come la competenza esclusiva statale dovesse riguardare le procedure di assegnazione delle concessioni (rientranti nella tutela della concorrenza, che peraltro veniva in quel caso frustrata dal ritardo imposto nella liberalizzazione del mercato), ma la materia fosse per il resto riconducibile, appunto, alla competenza concorrente concernente la materia energia. Un ambito materiale, quest'ultimo, in cui la legislazione dello Stato è chiamata a dettare principi fondamentali e non invece norme di dettaglio, tali dovendosi considerare quelle concernenti una determinata e generalizzata proroga dei rapporti concessori in atto (sentenza n. 1 del 2008).

Successivamente, di fronte ad un nuovo provvedimento di proroga, la giurisprudenza ha confermato che le disposizioni di proroga, in quanto attengono alla durata ed alla programmazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, si ascrivono alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", attribuita alla competenza legislativa concorrente. E poiché, anche in quel caso, le norme censurate ponevano un precetto specifico e puntuale prevedendo la proroga automatica di dette concessioni esse dovevano configurarsi quali norme di dettaglio, conseguendone l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 205 del 2011).

La giurisprudenza costituzionale relativa alla quantificazione della misura dei canoni dovuti dai concessionari di impianti di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico ha particolarmente considerato le interferenze tra legislazione statale e regionale al riguardo. La sentenza n. 28 del 2014 aveva limitato la competenza legislativa esclusiva statale alla disciplina delle procedure di gara e di assegnazione delle concessioni, ma la successiva sentenza n. 64 del 2014 ha ribadito la riconducibilità della materia al terzo comma dell'art. 117 Cost., procedendo poi alla disamina di quelli che, in base alla normativa statale intervenuta al momento, potevano considerarsi principi fondamentali della materia "produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia". Essi erano stati individuati nel principio di onerosità della concessione e in quello della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava.

La sentenza n. 85 del 2014 aveva poi confutato la tesi che nella specie fosse rilevante la materia "tutela dell'ambiente" e fosse dunque violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato stesso: giacché il ricorrente faceva sostanzialmente riferimento alla competenza in tema di servizio idrico integrato, ambito questo ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico, rispetto al quale non può ritenersi che si verta in materia di tutela dell'ambiente, quanto piuttosto prevalentemente in materia di energia.

La sentenza n. 158 del 2016, nel confermare la non conferenza del riferimento alla materia della tutela ambientale, ha poi specificamente rigettato la tesi secondo cui la disciplina dei canoni atterrebbe interamente alla "tutela della concorrenza". Quest'ultimo ambito rileva, piuttosto, con riguardo alla definizione di criteri generali per la fissazione degli importi massimi, restando comunque anche quest'ultima determinazione, nel rispetto di quei criteri, rimessa alla legislazione regionale. In sintesi, è dunque ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico ma soltanto la definizione dei "criteri generali" che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni. Si è aggiunto che, d'altra parte, questa soluzione è in linea con la costante giurisprudenza della Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma "nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi" cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004).

La sentenza n. 59 del 2017 ribadisce che determinazione e quantificazione della misura dei canoni devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di "produzione,

trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., mentre è ascrivibile alla "tutela della concorrenza" la definizione, con decreto ministeriale, dei criteri generali che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni. La sentenza riafferma, inoltre, che le Regioni, salvo l'onere di adeguarsi a quanto verrà stabilito dallo Stato, hanno attualmente titolo, nell'ambito della propria competenza, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei già menzionati principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava (nello stesso senso anche la sentenza n. 119 del 2019).

La Corte, pur non avendo mai direttamente affrontato questioni relative alla disciplina dell'utilizzo e della destinazione dei canoni di spettanza dell'ente concedente ha disegnato un quadro, complesso ma stabile, che riferisce le disposizioni relative alla misura dei canoni di concessione alla materia di competenza concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". In tale ambito spetta

- allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (onerosità della concessione e proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava) e
- alla Regione la fissazione del quantum, nel rispetto dei criteri generali di competenza esclusiva statale che condizionano, per ragioni di tutela della concorrenza, la determinazione dei valori massimi.

La più recente normativa statale intervenuta in materia di grandi derivazioni idroelettriche, cioè il d.l. n. 135 del 2018, come convertito nella legge n. 12 del 2019, si presenta in linea con il quadro appena delineato.

La nuova disciplina dispone il passaggio in proprietà delle Regioni delle opere e degli impianti di cui all'art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). Reca altresì, a fini di coerenza con la normativa dell'Unione europea, le regole cui dovrà attenersi la legislazione regionale a venire, in particolare in tema di modalità e termini per lo svolgimento delle procedure di assegnazione in concessione delle grandi derivazioni idroelettriche in scadenza, di criteri di ammissione alla gara, di requisiti dei partecipanti, ed enuncia altresì principi e criteri generali per la determinazione dei canoni. A quest'ultimo proposito, riconosce espressamente la competenza regionale quanto alla fissazione in concreto della misura dei canoni stessi, ribadendo i già ricordati principi fondamentali in materia.

Tuttavia, le due disposizioni impugnate sono incoerenti con questa linea.

Il comma 1-quinquies dell'art. 11-quater del d.l. n. 135 del 2018 prevede che il canone demaniale, determinato con legge regionale secondo i principi indicati dalla stessa disposizione, è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni.

Il successivo comma 1-septies, a sua volta, stabilisce che il titolare di una concessione scaduta deve riversare alla Regione un canone aggiuntivo rispetto al canone demaniale, da corrispondere per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione. Anche tale canone aggiuntivo, precisa la disposizione, è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni.

Ebbene, secondo la Corte le due disposizioni impugnate si risolvono in previsioni specifiche circa il quantum da destinare alle Province e alle Città metropolitane, per fini generali di finanziamento.

Non muta certo la loro natura, nel senso di collocarle a un livello di principio, la circostanza che tali previsioni indichino solo una percentuale minima, consentendo così, ma solo in astratto, una diversa determinazione regionale: giacché è evidente che questa scelta, pur concepibile, dovrebbe esclusivamente orientarsi verso la destinazione agli enti ricordati di una quota addirittura maggiore del canone e del canone aggiuntivo, nella sola prospettiva di un'ulteriore riduzione delle entrate regionali.

D'altra parte, posto che canoni e canoni aggiuntivi sono determinati dagli atti di concessione, sulla base della legislazione statale e delle successive leggi regionali, sulla scorta di parametri matematici, è possibile calcolare con una certa precisione il costo dell'applicazione delle norme impugnate a carico della finanza regionale; e così ha fatto la Regione Toscana, con puntuali riferimenti a dati analitici riferiti alle entrate del caso di specie, e come richiesto dalla giurisprudenza della Corte laddove le Regioni lamentano la violazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a loro disposizione (fra le tante si vedano le sentenze n. 83 del 2019, n. 5 del 2018, n. 192 del 2017, n. 249 e n. 125 del 2015).

Risulta così evidente che la legge dello Stato, attraverso una disposizione di dettaglio, disposta in favore di enti territoriali privi di competenze funzionali o gestionali in materia di grandi derivazioni idroelettriche, stabilisce la destinazione di una quota maggioritaria del canone e del canone aggiuntivo dovuto alla Regione dai concessionari, spingendosi fino a quantificare in misura predeterminata (sia pure in termini percentuali) i fondi da "dirottare" fuori della disponibilità regionale.

Si verifica in tal modo non solo la violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost., ma altresì la lesione degli artt. 118 e 119 Cost., posto che dall'applicazione delle norme impugnate risulterebbero più che dimezzati gli introiti derivanti dalle concessioni, in pregiudizio del pieno e corretto esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia (art. 89, comma 1, lettera i, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59").

In queste condizioni, sono in effetti a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati (sentenze n.10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 4 del 2014 e n. 51 del 2013). Ben vero che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, come costantemente afferma la giurisprudenza della Corte, non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni. Ma la giurisprudenza costituzionale ha allo stesso modo chiarito che tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (ancora sentenza n. 83 del 2019).

Le previsioni censurate si mostrano quindi, secondo la Corte, per quello che sono, e cioè disposizioni di dettaglio configuranti uno specifico vincolo, quantitativamente determinato, su entrate di spettanza regionale, che non può che ridurre fortemente la capacità regionale di esercitare correttamente le corrispondenti funzioni amministrative, e che dispone la destinazione maggioritaria delle risorse medesime al finanziamento di enti locali privi di funzioni sulle grandi derivazioni idroelettriche, e il cui territorio è solo genericamente interessato da queste ultime.

Le disposizioni sono pertanto in contrasto con tutti i parametri evocati dalla Regione Toscana, e la Corte dichiara così l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha inserito i commi 1-quinquies ed 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), limitatamente, nel comma 1-quinquies, al periodo "Il canone così determinato è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni", e, nel comma 1-septies, al periodo "tale canone aggiuntivo è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni".