

**Sentenza** : 3 maggio 2016, n. 158

**Materia**: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; tutela della concorrenza

**Giudizio**: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati**: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

**Ricorrente**: Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto**: art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria)

**Esito**: non fondatezza della questione di legittimità dell'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22

**Estensore**: Francesca Casalotti

**Sintesi**:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Piemonte 22/2014, contenente disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Tale disposizione – che stabilisce la misura del canone annuo per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia, misura diversificata all'interno dell'utilizzazione idroelettrica in modo decrescente in proporzione alla potenza media di concessione – avrebbe invaso, secondo il ricorrente, la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». In particolare, l'Avvocatura ritiene che l'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 134/2012 ha previsto che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico». La determinazione dei predetti canoni sarebbe stata, pertanto, attratta nell'ambito di tale disciplina, espressione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

Nella sentenza in esame la Corte, ai fini dell'inquadramento della questione di legittimità proposta, ripercorre preliminarmente l'evoluzione normativa in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, con particolare riferimento alla disciplina concernente la determinazione dei canoni. L'art. 6 del r.d. 1775/1933 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), sia nel testo originario sia in quello vigente a seguito della sostituzione di cui all'art. 1 del d.lgs. 275/1993 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), stabilisce che le utenze di acqua pubblica hanno per oggetto grandi e piccole derivazioni e precisa che sono grandi derivazioni quelle che per produzione di forza motrice eccedono la potenza nominale media annua di kilowatt 3000 e che per costituzione di scorte idriche a fini di

sollevamento a scopo di riqualificazione di energia superano i 100 litri al minuto secondo. L'art. 35 del medesimo testo unico stabilisce poi che le utenze di acqua pubblica sono sottoposte al pagamento di un canone annuo, ancorato a ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta.

L'art. 18 della l. 36/1994 (Disposizioni in materia di risorse idriche), ha stabilito che i canoni relativi alle utenze di acqua pubblica costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate e ne ha fissato l'importo in relazione ai diversi usi. Per quel che concerne le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico, ha determinato il canone, per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, in lire 20.467.

Successivamente, con il d.lgs. 112/1998 (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), è stata conferita alle regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (art. 86), specificando che detta gestione comprende, tra le altre, le funzioni amministrative relative alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi (art. 88). Nel conferire tali funzioni, il d.lgs. n. 112/1998 ha peraltro fatto temporaneamente salva la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (art. 29, comma 3). Successivamente, con il d.lgs. 79/1999 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), è stata data attuazione a tale direttiva e si è pertanto realizzata la condizione cui la sopracitata disposizione subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni. L'art. 12, comma 11, di questo stesso d.lgs. n. 79 del 1999 prevedeva, inoltre, che con altro decreto legislativo sarebbero state stabilite le modalità per la fissazione dei canoni demaniali di concessione.

Infine, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata attribuita alle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, la competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In seguito, con l'art. 154, comma 3, del d.lgs. 152/2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), si è disposto che «[a]l fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica». Con lo stesso decreto legislativo si è proceduto, nell'art. 175, all'abrogazione della citata legge n. 36 del 1994.

Infine, è intervenuto l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83/2012, con il quale, secondo il ricorrente, l'art. 7 della l.r. Piemonte n. 22/2014 non sarebbe in linea, violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Tutto ciò premesso la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità proposta. A questo proposito, la Corte sottolinea come la propria espressa giurisprudenza abbia ricondotto la quantificazione della misura dei canoni idroelettrici, ambito ben diverso da quello afferente al servizio idrico integrato, alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sent. nn. 85 e 64 del 2014), così

come aveva già ascritto al medesimo ambito di competenza la disciplina inerente alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico (sent. n. 205/2011 e n. 1/2008).

Con riferimento alla questione proposta, il Presidente del Consiglio dei ministri - pur assumendo che, con l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, la disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico sia stata attratta nell'ambito della materia «tutela della concorrenza», come sarebbe stato anche riconosciuto dalla Corte con la sent. n. 28/2014 - muove tuttavia, da una affermazione erronea, che tradisce il senso della disposizione evocata quale parametro interposto. Con conseguente dichiarazione di infondatezza della questione (sent. n. 182 del 2011 e n. 365 del 2006). Con tale disposizione, infatti, lo Stato è intervenuto in tema di canoni delle concessioni ad uso idroelettrico, ma al solo fine di demandare a un successivo decreto ministeriale, da adottarsi d'intesa con le Regioni, esclusivamente la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei «valori massimi» dei suddetti canoni, che deve essere operata, però, dalle Regioni medesime. In altri termini, è ribadita espressamente la competenza regionale - già prevista dalla normativa statale pregressa (cfr in particolare l'art. 88 del d.lgs. n. 112/1998) - alla determinazione dei canoni, precisando soltanto che essa deve avvenire nel rispetto dei «criteri generali» stabiliti dal decreto ministeriale.

In particolare, nella sent. n. 28/2014 la Corte ha riconosciuto come ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico - come invece afferma lo Stato nel proprio ricorso - ma soltanto la definizione dei «criteri generali» che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni (cfr. la giurisprudenza della Corte secondo cui la tutela della concorrenza è materia trasversale, che si interseca con qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma «nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi» cui è preposta; cfr. per tutti sent. n. 452/2007 e n. 272/2004).

Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e della richiamata giurisprudenza costituzionale, pertanto, si deve precisare che la determinazione e quantificazione dei canoni idroelettrici è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», salvo che per la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi», ascrivibile invece alla materia «tutela della concorrenza».

La determinazione, da parte delle Regioni, della misura dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico è dunque condizionata, secondo la normativa vigente, dai «criteri generali» che devono essere dettati dal decreto ministeriale, da adottarsi peraltro d'intesa con le Regioni. Quest'ultimo, difatti, «[fa] corpo con la disposizione legislativa» che ad esso rinvia, completando il principio in quella contenuto (sentenza n. 11 del 2014). Tale d.m. non risulta, a oggi, ancora essere stato adottato. Con la conseguenza che ad avviso del giudice delle leggi questa circostanza non può portare a considerare paralizzata la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici, sul presupposto che altrimenti le Regioni disporrebbero in violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». Da un lato, infatti, se è vero che il d.m. integra la normativa legislativa, in sua assenza la disposizione che ad esso rinvia non è ancora pienamente operante ed efficace; dall'altro, in mancanza del d.m., «il contrasto è solo ipotetico, ben potendo la normativa statale prevedere modalità del tutto compatibili» con quelle della normativa regionale (sent. n.

298/2013). In attesa che sia adottato il d.m., pertanto, le Regioni possono continuare a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei principi fondamentali statali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

A questo proposito la Corte sottolinea che la propria giurisprudenza ha già escluso che sia qualificabile come principio fondamentale «il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo» (sent. n. 64/2014; analogamente anche Corte di cassazione, sezioni unite civili, sent. 30 giugno 2009, n. 15234) ed ha invece rilevato come «l'unico principio fondamentale della materia [sia] quello 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» (sent.n. 85/2014; nello stesso senso anche Corte di cassazione, sezioni unite civili, sent. 11 luglio 2011, n. 15144 e n. 15234 del 2009 già citata). Lo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 prevede espressamente, in linea di continuità coi principi fondamentali ora richiamati, che la determinazione dei canoni da parte delle Regioni deve essere effettuata «secondo principi di economicità e ragionevolezza», i quali, pertanto, già prima della definizione con d.m. dei «criteri generali», devono essere rispettati quando viene fissata la misura dei canoni idroelettrici.

Infine la Corte precisa che, se le Regioni possono, in assenza del d.m., determinare la misura dei canoni idroelettrici nel rispetto dei principi fondamentali statali, esse hanno però l'onere – nel rispetto del principio di leale collaborazione cui peraltro è ispirato l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83/2012 – di adeguarsi ai «criteri generali» una volta che essi siano stati stabiliti dal d.m., come peraltro pianamente riconosce la stessa Regione Piemonte nell'atto di costituzione.

Ciò posto, ai fini della risoluzione della questione di legittimità, la Corte rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 7 soltanto sotto il profilo dell'invasione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza». Conseguentemente, è indispensabile verificare se con la disposizione censurata la Regione Piemonte ha provveduto esclusivamente a quantificare i canoni idroelettrici – nell'ambito della propria competenza nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» – o se, invece, ha definito i «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi» – invadendo in tal modo la competenza esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza». In altri termini, si deve procedere all'individuazione dell'ambito materiale nel quale va ascritta la disposizione censurata «tenendo conto della ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina» (così, da ultimo, la sent. n. 245/2015).

Secondo la Corte l'art. 7 deve essere ricondotto alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto con la sua adozione la Regione non ha dettato «criteri generali» per la determinazione dei canoni idroelettrici, che dovranno essere posti dal d.m. di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, ma ha soltanto provveduto a stabilire la misura dei canoni idroelettrici di cui alla disposizione impugnata. Con la conseguente dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta.