CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **64/2014** (ECLI:IT:COST:2014:64)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **NAPOLITANO**
Udienza Pubblica del **11/02/2014**; Decisione del **26/03/2014**
Deposito del **01/04/2014**; Pubblicazione in G. U. **09/04/2014**
Norme impugnate: Art. 29 della legge della Provincia autonoma Bolzano 08/04/2004, n. 1; art. 3, c. 1° e 2°, della legge della Provincia autonoma Bolzano 29/08/2000, n. 13.
Massime: **37812 37813 37814 37815 37816 37817 37818 37819 37820**
Atti decisi: **ord. 147/2012**

SENTENZA N. 64

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate − Legge finanziaria 2004), e dell’art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto

2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), promosso dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nel procedimento vertente tra l'Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW) e la Provincia autonoma di Bolzano con ordinanza del 15 maggio 2012, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW) e della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Damiano Florenzano e Luigi Manzi per l'Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW), Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.− Il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sollevato − in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), e terzo, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ed agli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), − questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – Legge finanziaria 2004), nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1983, n. 10 (Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica), fissa l'ammontare del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico, che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza nominale, in 24 euro per ogni chilowatt, stabilendo, al comma 3, la decorrenza di detto aumento dal 1° luglio 2004.

1.1.− In relazione ai parametri sopra indicati, il rimettente solleva, altresì, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), nella parte in cui, modificando l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge prov. n. 10 del 1983, ha per la prima volta introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2000, il criterio dell'aumento progressivo del canone per l'uso idroelettrico, fissando, altresì, importi differenziati all'interno della stessa tipologia di uso.

1.2.− Il giudice a quo premette di essere investito dei ricorsi promossi in grado di appello dalla Azienda Energetica Spa - Etschwerke A.G. (AE-EW), società interamente partecipata dai Comuni di Bolzano e Merano, che in regime di concessione produce e distribuisce energia elettrica nel territorio dell'Alto Adige, avverso le sentenze n. 927 e n. 928 del 2008 con le quali il Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Venezia ha rigettato le domande dalla stessa azionate nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

Con il primo ricorso la società chiedeva di accertare, previa disapplicazione della normativa censurata, la non debenza del canone di derivazione idroelettrica alla Provincia di Bolzano per l'importo contestato per l'anno 2004, e per l'effetto invocava l'annullamento dei

provvedimenti dell'Ufficio delle entrate della Provincia autonoma di Bolzano e la restituzione di quanto pagato in eccedenza.

1.3.− Secondo quanto riferito dal rimettente, la società deduceva che il canone, come rideterminato, costituiva di fatto una tassa avente effetto equivalente ai dazi di importazione ed esportazione di merci, vietati dagli artt. 23 e 25 del Trattato CE, e che la disciplina provinciale, comportando un aumento del costo dell'energia che aveva l'effetto di ridurre la competitività dell'azienda sul mercato, era quindi contraria al principio comunitario della libera circolazione delle merci, e dunque agli artt. 2, 3, 4, 14.2 e da 23 a 31 del Trattato.

Sollevava, inoltre, numerose eccezioni di illegittimità costituzionale delle norme in riferimento agli artt. 120 e 41 Cost., perché hanno frapposto barriere al libero commercio tra le Regioni e hanno limitato la libertà di iniziativa economica; agli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 11, comma 4, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), perché hanno determinato un minor utilizzo di fonti di energia rinnovabili e violato la riserva statale in materia di legislazione ambientale; all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto in un mercato liberalizzato un aumento del prezzo dell'energia in una sola parte del territorio nazionale produce effetti sulla concorrenza. Sosteneva, infine, che l'art. 1-bis, comma 16, del d.P.R. n. 235 del 1977 «è inapplicabile per il principio di sussidiarietà verticale in quanto l'intera materia è attratta nella competenza legislativa statale, sicché i canoni di derivazione dovrebbero essere determinati, anche nella provincia di Bolzano, ai sensi della legge n. 36 del 1994, del d.m. n. 90 del 1997 e del d.m. 24.11.2000».

Identiche domande la società proponeva con il secondo ricorso, in relazione ai canoni di derivazione idroelettrica per l'anno 2005.

La Provincia autonoma di Bolzano si costituiva in entrambi i giudizi, eccependo il difetto di giurisdizione del giudice adito e contestando, nel merito, la fondatezza delle domande.

1.4.− Quanto al secondo grado di giudizio, il rimettente rappresenta che la società reitera le contestazioni avverso la richiesta della Provincia autonoma di Bolzano di pagamento dei canoni di derivazione idroelettrica calcolati, per l'anno 2005, sulla base dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 che ne ha innalzato ingiustificatamente l'importo per lo scaglione di potenza superiore a 3.000 chilowatt, portandolo a 24 euro, pari a circa il doppio della media dei canoni applicati dalle altre Regioni italiane nonché dalla Provincia autonoma di Trento.

Deduce la violazione e falsa applicazione di numerose disposizioni di legge, e, in particolare, dell'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977; degli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in riferimento all'illegittimità dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, come modificato prima dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000 e poi dall'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, per violazione degli artt. 3, 23, 41, 117 e 120 Cost.; dei principi fondamentali della legislazione statale vigente; dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dei principi dell'ordinamento comunitario di certezza del diritto e dell'affidamento. Ha reiterato le censure in ordine alla violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 14.2 e da 23 a 31 del Trattato CE; dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, in riferimento all'illegittimità dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, come modificato dalle leggi prov. n. 13 del 2000 e n. 1 del 2004, per violazione degli artt. 3, 41 e 120 Cost. Ha infine dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977; degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, in riferimento alla illegittimità dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, come modificato dalle leggi prov. n. 13 del 2000 e n. 1 del 2004, per violazione degli artt. 3, 23, 41 e 117 Cost.; degli artt. 5, 9 e 13 dello Statuto

speciale della Regione Trentino-Alto Adige; degli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977; dei principi fondamentali della legislazione statale vigente e dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione degli obblighi internazionali.

1.5.− Aggiunge il Tribunale rimettente che con distinto ricorso la società ha promosso appello avverso la sentenza n. 928 del 2008, svolgendo analoghi motivi e argomentazioni in riferimento ai canoni di derivazione per l'anno 2004; che in entrambi i giudizi si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano «chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o il rigetto degli appelli»; che, con ordinanza collegiale emessa il 7 luglio 2010, i procedimenti sono stati riuniti e che, in pari data, gli atti sono stati trasmessi alla Corte costituzionale sollevando questione di legittimità costituzionale in riferimento ai parametri sopra indicati; che con ordinanza n. 178 del 2011, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 giugno 2011, la Corte costituzionale ha ordinato la restituzione degli atti per un nuovo esame della rilevanza delle questioni poiché successivamente alla deliberazione dell'ordinanza di rimessione l'art. 31, lettera a), della legge provinciale 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 − legge finanziaria 2011), ha abrogato l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge prov. n. 10 del 1983; che con ricorso del 19 ottobre 2011 la società appellante ha chiesto la prosecuzione del giudizio e che la Provincia ha depositato memoria difensiva.

2.− Il giudice a quo ricostruisce il quadro normativo di riferimento anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 1 del 2008 e n. 133 del 2005) e di legittimità (sentenza n. 15234 del 2009 delle sezioni unite civili della Corte di cassazione), secondo cui, con riferimento alle Province autonome, il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), ha realizzato l'adeguamento dello Statuto speciale al nuovo sistema dettato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (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), modificando l'art. 8, comma 1, lettera e), del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), e trasferendo alle due Province il demanio idrico dello Stato.

Lo stesso d.lgs. n. 463 del 1999 ha modificato l'art. 14 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), concernente l'ambito territoriale di competenza per le concessioni di grande derivazione, eliminando il riferimento allo statuto speciale della Regione, ed ha infine introdotto l'art. 1-bis nel d.P.R. n. 235 del 1977, in base al quale «dal 1 gennaio 2000 è delegato alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni statali in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico».

È quindi intervenuta la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione che ha, tra l'altro, riconosciuto alle Regioni ordinarie la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma), sicché, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), le Province autonome hanno visto ampliata la propria competenza statutaria, diventando anch'esse titolari di competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Successivamente, con il decreto legislativo 15 aprile 2003, n. 118 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige che integrano e modificano disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), e quindi con il

decreto legislativo 7 novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), − che hanno modificato il d.P.R. n. 235 del 1977 − è stato attribuito alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'esercizio delle funzioni già esercitate dallo Stato in materia di grandi derivazioni per uso idroelettrico e la potestà legislativa in materia di disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.

2.1.− Quanto ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di canoni di concessione per le derivazioni ad uso idroelettrico, il rimettente muove dal dettato dell'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), che ha sancito il principio della onerosità della concessione di derivazione di acque pubbliche, distinguendo, ai fini della determinazione del diverso ammontare del canone annuo, tra derivazioni per «acqua potabile o di irrigazione» (per le quali il canone era fissato per ogni modulo, pari a cento litri al minuto secondo) e quelle «per forza motrice» (per le quali il canone era fissato per ogni cavallo nominale di forza motrice).

Tali criteri sono stati confermati dall'art. 10 del decreto-legge 2 ottobre 1981, n. 546 (Disposizione in materia di imposte di bollo e sugli atti e formalità relativi ai trasferimenti degli autoveicoli, di regime fiscale delle cambiali accettate da aziende e istituti di credito nonché di adeguamento della misura dei canoni demaniali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 1° dicembre 1981, n. 692, e dall'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

A detta del rimettente, anche l'art. 171 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) − in relazione alle grandi derivazioni in corso di sanatoria ricadenti nel territorio della Sicilia nelle more del trasferimento a tale Regione del patrimonio idrico − rideterminava retroattivamente i canoni dal l° gennaio 2002, differenziandoli, di nuovo, unicamente in relazione al tipo di utilizzazione e fissandoli in somme diverse, a seconda dei diversi usi.

Secondo la legislazione statale, infine, la distinzione tra piccole e grandi derivazioni non ha mai assunto rilievo ai fini della determinazione del canone, ma per altri aspetti, concernenti le modalità e i criteri per il rilascio della concessione e soprattutto per gli oneri relativi ai sovracanoni.

I suindicati criteri sono stati recepiti e confermati dalla normativa dettata dalla legge prov. n. 10 del 1983, vigente fino alle modifiche introdotte con le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale ed ispirata ai principi dell'unicità del canone per ogni tipo di fruizione ed alla sua proporzionalità in relazione all'unità di misura.

2.2.− Così ricostruito il quadro normativo nazionale e provinciale, il Tribunale superiore delle acque pubbliche reputa «che sia certamente plausibile – e molto probabilmente esatta – l'individuazione nella legislazione statale, oltre a quello della onerosità della concessione, anche di altri principi fondamentali, ed in particolare: a) del principio della differenziazione dei canoni esclusivamente in base alla tipologia della fruizione […]; b) il principio della proporzionalità del canone all'effettiva entità dello sfruttamento delle risorse pubbliche che la concessione comporta; c) il principio della non previsione di una tariffa progressiva nell'ambito della medesima utilizzazione».

Eccepisce, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, che ha sostituito la lettera c) del comma 1 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, che aveva in precedenza modificato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge prov. n. 10 del 1983, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, in quanto la differenziazione dei

canoni all'interno della medesima fruizione dell'acqua, sulla base degli scaglioni di potenza concessa o riconosciuta, contrasterebbe con il principio secondo il quale i canoni vengono differenziati solo in base alla tipologia della fruizione, mentre la differenziazione del canone su base progressiva non troverebbe fondamento su alcuna valutazione riferibile alla tipologia della concessione o degli impianti, non essendo collegata né al diverso impatto ambientale né al diverso rendimento o ad altra circostanza incidente sul depauperamento delle risorse della collettività.

3.− Ad avviso del Tribunale superiore delle acque pubbliche, la legislazione statale conterrebbe, altresì, il principio fondamentale secondo cui i canoni non possono essere aumentati indiscriminatamente, ma solo aggiornati periodicamente con provvedimento adottato dall'autorità amministrativa e sulla base di un criterio predeterminato generalmente collegato al tasso di inflazione o, comunque, all'aumento del costo della vita.

3.1.− In particolare, la normativa statale di riferimento dimostrerebbe che i canoni sono stati sempre adeguati con atto amministrativo, e che sarebbero eccezionali i casi in cui detto adeguamento sarebbe stato attuato con provvedimenti normativi (art. 10 del d.l. n. 546 del 1981 e art. 18 della legge n. 36 del 1994). Il comma 5 dell'art. 18, da ultimo citato, enunciava espressamente il principio della cadenza triennale dell'aggiornamento con decreto ministeriale sulla base dei tassi di inflazione programmati, principio ribadito, da ultimo, dall'art. 154, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

3.2.− La legislazione provinciale si è poi uniformata al criterio ispiratore della normativa statale con l'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 maggio 1999, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1999 e per il triennio 1999-2001 e norme legislative collegate − legge finanziaria 1999), che ha introdotto il comma 13 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, fissando il principio che gli importi dei canoni annui erano determinati dalla Giunta provinciale ed aggiornati ogni biennio. L'art. 41, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 gennaio 2003, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2003 e per il triennio 2003-2005 e norme legislative collegate − legge finanziaria 2003), ha ancora più adeguato la suddetta previsione, non solo stabilendo che «Gli importi dei canoni annui e minimi per le singole utenze di acqua pubblica possono essere aggiornati ogni biennio dalla giunta provinciale», ma che ciò avveniva «in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT I relativi importi vengono arrotondati per eccesso o per difetto a unità di 10 cent».

3.3.− Sostiene dunque il rimettente, sempre in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., che l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e l'art. 3 della legge prov. n. 13 del 2000 si pongono in contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale che impone l'aggiornamento dei canoni con provvedimento amministrativo, in tempi prestabiliti e secondo criteri prefissati, in modo che all'insorgere del rapporto il concessionario sia in grado di conoscere, sia pure approssimativamente, quando ed in che limite il canone potrà aumentare.

4.– Il Tribunale superiore delle acque pubbliche dubita della costituzionalità dell'art. 29 della legge prov. di Bolzano n. 1 del 2004, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, Cost., per violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario di certezza del diritto e dell'affidamento, in quanto l'aumento dei canoni disposto anche per le concessioni in corso e a solo un anno di distanza dalla legge prov. n. 1 del 2003 che aveva ribadito il principio dell'aggiornamento biennale sulla base dell'aumento del costo della vita, avrebbe leso il legittimo affidamento dei concessionari all'invarianza dei canoni, con pregiudizio della libertà di iniziativa economica nella sua accezione più estesa.

5.− Il rimettente prosegue ritenendo che le disposizioni provinciali censurate avrebbero natura di legge-provvedimento, e che, pertanto, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale devono essere sottoposte ad uno stretto scrutinio di costituzionalità. Denunzia

l'assenza di plausibili ragioni per cui l'aumento dei canoni sia stato attuato con legge provinciale anziché con atto della giunta provinciale, nei tempi e secondo i criteri prefissati in via generale dallo stesso legislatore provinciale, e avanza il «non manifestamente infondato sospetto» che l'intervento sia stato adottato per sottrarre agli interessati il diritto costituzionalmente garantito di invocare il sindacato del giudice ordinario ed amministrativo. Solleva, pertanto, questione di illegittimità costituzionale delle disposizioni provinciali, in quanto leggi provvedimento adottate in assenza dei «presupposti per legiferare» (sentenza n. 205 del 1996), per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'arbitrarietà delle norme, nonché degli artt. 97, 24 e 113, Cost., ritenendo che l'adozione di un atto legislativo venga a realizzare un'elusione del diritto di impugnazione spettante ai concessionari.

6.− Nel differenziare il canone nell'ambito della stessa categoria di utilizzazione dell'acqua, il legislatore provinciale ne ha ancorato l'aumento al mero criterio della progressione della potenza nominale concessa, «Ma, se così è, non è comprensibile né logico un canone-corrispettivo che è sottoposto ad un criterio di determinazione progressivo, giacché un tale criterio progressivo non è ancorato ad alcun valore o elemento che muti con modalità non proporzionali (ma progressive) all'elevazione della potenza concessa». Sostiene il rimettente che tale criterio finirebbe per incentivare la proliferazione di piccoli impianti a basso rendimento, che risultano complessivamente di maggior impatto ambientale rispetto a pochi, grandi impianti di nuova generazione: per questa ragione dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali per contrasto con l'art. 3, Cost., sotto il principio della ragionevolezza della disciplina.

7.− Il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura, poi, le disposizioni provinciali per violazione degli artt. 3, 41 e 120 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi generali dell'ordinamento comunitario in tema di tutela del libero commercio, della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.

In particolare, il rimettente condivide la prospettazione della società appellante secondo la quale la determinazione di un importo del tutto disancorato dal valore della concessione trasforma il canone in «strumento di politica economica o fiscale, con finalità di incidere sul mercato della generazione idroelettrica».

Il contrasto con le regole concorrenziali risiederebbe nella circostanza che l'art. 4, comma 1, della stessa legge provinciale n. 1 del 2004 ha autorizzato la sottoscrizione dell'aumento di capitale della SEL s.p.a., che è la società attraverso la quale la Provincia autonoma di Bolzano opera nell'ambito dello stesso mercato dell'energia elettrica che provvede a regolamentare disciplinando i canoni dovuti dai concessionari. In questo contesto, la società facente capo alla Provincia sarebbe la sola in grado di pagare i canoni fuori mercato, alternativi alla distribuzione degli utili a favore dell'ente proprietario.

La rideterminazione dei canoni in difetto di qualsiasi ancoramento alla disciplina di principio statale ed ai valori delle concessioni creerebbe, altresì, una divaricazione rispetto ai canoni applicati nelle altre Regioni del Paese, con pregiudizio per i produttori operanti nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano ed ostacolo al libero commercio tra Regioni ed alla libera circolazione dell'energia elettrica.

8.− Il giudice a quo richiama il dettato dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede che con decreto del Ministero dell'economia, di concerto con quello dell'ambiente, devono essere indicati i criteri generali per la determinazione, da parte delle Regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenuto conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa, e rimarca che la regola risponde all'esigenza di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale. Ricorda, altresì, che l'art. 171 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006 aveva fissato, con decorrenza dal 2002, il canone per le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico in 12,00 euro per ogni chilowatt di potenza nominale assentita, con una

disposizione che − seppur formalmente riferita solo ad alcune particolari concessioni di grande derivazione quali quelle in corso di sanatoria ricadenti nel territorio della Regione siciliana − dimostrerebbe come il legislatore nazionale, nell'anno 2006, stimasse congruo un canone medio di 12,00 euro.

La normativa provinciale, che nel 2004 determinava il canone per le grandi derivazioni in un importo pari al doppio di quello appena indicato senza giustificazioni legate a particolari esigenze locali, violerebbe la riserva statale in materia di legislazione ambientale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., determinando un minore utilizzo delle fonti di energia rinnovabili. Per simili considerazioni, la disciplina provinciale sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina della concorrenza, in quanto al maggior importo del canone necessariamente segue un aumento del costo dell'energia elettrica prodotta nel territorio provinciale, con effetti «riflessi» in tema di concorrenza.

A supporto dei profili di illegittimità appena indicati il giudice a quo richiama i principi affermati da questa Corte con le sentenze n. 142 e n. 29 del 2010 in materia di tariffa dei servizi idrici, sostenendo che, anche nel settore delle concessioni di acqua pubblica, l'omogeneità del canone è finalizzata a «preservare il bene giuridico ambiente dai rischi derivanti da una disciplina non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore della produzione idroelettrica».

9.− Con ulteriore censura, il giudice rimettente solleva questione di legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali per contrasto con gli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977, nonché con gli artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. n. 670 del 1972, in relazione all'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo.

Evidenzia, in proposito, che le modifiche statutarie introdotte nel 1972 e con la riformulazione dell'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, hanno espressamente attribuito ai soli enti locali (tra i quali non erano comprese le Province autonome) la facoltà di svolgere attività nel settore dell'energia elettrica nelle forme ivi previste. Aggiunge che l'art. 13 dello statuto speciale ha riconosciuto alle Province autonome una cospicua quota di energia prodotta dai concessionari di grandi derivazioni nella forma del sovracanone, avente finalità solidaristica. Sostiene, dunque, che l'introduzione del nuovo elevato canone si sarebbe tradotto in una sottrazione di ricchezza degli enti locali da parte della Provincia di Bolzano, in violazione dello statuto speciale che, peraltro, implicitamente esclude l'acquisizione di parte del valore prodotto dalla concessione con altra modalità, qual è lo «snaturamento dell'istituto del canone concessorio».

10.− Il Tribunale superiore delle acque pubbliche dubita, infine, della legittimità costituzionale delle norme provinciali in riferimento all'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, nonché agli artt. 3, 41 e 120 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento poiché la nuova disciplina del canone pregiudicherebbe esclusivamente gli enti locali concessionari − che non possono, di regola, delocalizzare la produzione perché istituzionalmente chiamati a gestire le attività elettriche, almeno in forma prevalente, nel territorio provinciale − rispetto alle imprese private. Sotto connesso profilo, l'aumento del canone in misura significativamente superiore alla media nazionale provoca una ingiustificata discriminazione in danno dei concessionari della Provincia autonoma di Bolzano, nei confronti di coloro che operano fuori dal territorio provinciale.

11.− Con atto depositato l'11 settembre 2012 si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente pro tempore, che ha concluso per l'inammissibilità, ovvero, in ogni caso, per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale superiore delle acque pubbliche per le ragioni di seguito esposte.

11.1.− In via preliminare, la difesa provinciale ha eccepito l'inammissibilità per difetto di incidentalità della questione, sull'assunto che il ricorso introduttivo del giudizio principale sarebbe direttamente rivolto a contestare la normativa provinciale e non, invece, gli atti paritetici con i quali l'Ufficio Entrate – Ripartizione n. 5, Finanze e Bilancio, della medesima Provincia ha richiesto il pagamento dei canoni di concessione di derivazione idroelettrica.

11.2.− Ad avviso della Provincia, non sarebbe condivisibile l'individuazione dei principi fondamentali, come effettuata dal Tribunale rimettente a sostegno della questione di costituzionalità.

Sostiene, a tale proposito, che l'art. 35 del r.d. n. 1775 del 1933 sancisce il principio della onerosità delle utenze di acqua pubblica e che il pagamento del canone ha lo scopo di ripagare la devoluzione a fini utilitaristici di un bene proprio della generalità. La distinzione tra grandi e piccole derivazioni assume, poi, un significato meramente descrittivo teso all'individuazione del procedimento per il rilascio della concessione, per cui la classificazione delle derivazioni non costituirebbe un principio di rango costituzionale. Analogamente, il criterio di imputazione previsto dall'art. 35 sopra citato costituisce «una mera misurazione della tariffa, suscettibile di variazioni in base a valutazioni discrezionali della P.A., purché rispondenti a precetti di logica ed imparzialità» che nella specie non risultano violati né con la diversificazione della tariffa secondo fasce di utenza né con la scelta di disancorare la quantificazione del canone dal criterio della proporzionalità.

La legittimità della scelta provinciale deriverebbe, dunque, dall'impossibilità di elevare a principio fondamentale una previsione avente la sola funzione di consentire la "misurazione" del canone, mentre la ragionevolezza dell'aumento del canone attuato con le disposizioni censurate sarebbe da individuare nella scarsità della risorsa idrica che non rende illogico che ad un aumento del quantitativo di risorsa sottratta all'uso generale corrisponda un aumento del canone in misura progressiva.

11.3.− La difesa provinciale critica la ricostruzione del Tribunale rimettente secondo cui le disposizioni censurate costituirebbero leggi-provvedimento, deducendo che si tratti, piuttosto, di «disposizioni giuridiche in senso proprio» che trovano applicazione nei confronti di ogni concessionario che utilizzi l'acqua per impieghi di natura idroelettrica sulla scorta della «nuova modalità di quantificazione del canone», richiamando, a tal fine, la sentenza di questa Corte n. 47 del 2003. Le modifiche «sono intervenute al fine di introdurre una nuova modalità di "quantificazione" del canone (innovando la precedente disposizione legislativa a ciò deputata). Le modalità di "aggiornamento" sono rimaste, invece, invariate, tanto è vero che il comma 13 dell'art. 1 della legge provinciale n. 10/1983, diretto a disciplinare le modalità di adeguamento periodico del canone, individuando la competenza giuntale a provvedere in merito, è tuttora valido ed efficace e non ha subito modificazioni per effetto delle disposizioni censurate».

11.4.− Non sussisterebbe, ad avviso della difesa provinciale, neppure la prospettata lesione dei principi dell'affidamento e di certezza del diritto, in quanto è l'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977 che demanda al legislatore provinciale la determinazione dei canoni demaniali e ne sancisce la competenza ad intervenire, così escludendo profili di arbitrarietà dell'intervento legislativo.

Analogamente, la determinazione dei canoni è esclusivamente finalizzata ad assicurare che il prelievo della risorsa da parte del concessionario e la distrazione del bene dall'uso collettivo trovino adeguato corrispettivo, per cui deve escludersi che la misurazione dei canoni di concessione sia annoverabile tra le misure di sostegno alle fonti energetiche rinnovabili, previste dalla direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

11.5.– Quanto ai riflessi indiretti della determinazione dei canoni sulle materie «trasversali» della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza, la difesa provinciale evidenzia come le inevitabili interferenze sulle competenze legislative di matrice concorrente e residuale non possano comportare l'illegittimità degli interventi del legislatore provinciale «sintonizzati sulla realtà produttiva territoriale», nei quali il diretto coinvolgimento del territorio nella gestione delle risorse rende opportuna la loro regolamentazione in sede locale. A tale scopo richiama le sentenze di questa Corte n. 383 del 2005 e n. 14 del 2004.

Sotto connesso profilo, contesta l'applicazione, invocata dal rimettente, dei principi affermati dalla Corte costituzionale nelle pronunce n. 142 e n. 29 del 2010: sostiene, infatti, che, nel caso in esame, le competenze legislative provinciali discendono dall'art. 1-bis, comma 16, del d.P.R. n. 235 del 1977, che demanda al legislatore provinciale la determinazione dell'ammontare dei «canoni demaniali di concessione».

Evidenzia, altresì, la contraddittorietà dell'assunto del giudice rimettente, che ritiene non manifestamente infondato il dubbio sul contrasto tra la normativa provinciale e l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., affermando, contemporaneamente, che la determinazione del canone delle concessioni di acqua pubblica appartiene alla competenza legislativa concorrente e che il canone dovrebbe essere determinato secondo parametri omogenei su tutto il territorio nazionale.

11.6.– La Provincia eccepisce l'inammissibilità, e, comunque, l'infondatezza delle argomentazioni del rimettente sulla distorsione dell'istituto della concessione, che verrebbe indebitamente utilizzato per sottrarre reddito ai concessionari.

Contesta che l'esercizio della potestà di determinazione del canone possa essere limitata dal disposto dell'art. 13 dello statuto speciale che prevede che i concessionari cedano annualmente a titolo gratuito alla Provincia una quota dell'energia prodotta rilevando, in proposito, che il doppio onere di natura solidaristica non è stato introdotto con le disposizioni censurate, essendo risalente al 1983.

Quanto alla portata discriminatoria delle disposizioni censurate in relazione al sollevato contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost., deduce che la rideterminazione dei canoni concessori non costituisce un ostacolo alla commerciabilità dell'energia elettrica anche al di fuori del territorio provinciale e non produce indebite differenziazioni tra soggetti pubblici (che non possono delocalizzare gli impianti) e soggetti privati produttori di energia elettrica, in quanto il presupposto dell'obbligazione al pagamento del canone «prescinde dalle caratteristiche del destinatario della disciplina, ed ha natura obiettiva, dovendosi identificare, come rilevato, nell'utilizzo della risorsa, cui consegue l'obbligo di "risarcire" la collettività del depauperamento subito».

12.– Con memoria depositata l'11 settembre 2012, l'Azienda Energetica Spa – Etschwerke A.G. ha svolto considerazioni a sostegno della questione di illegittimità costituzionale della disciplina provinciale, argomentando, per ciascuna censura, in termini sostanzialmente coincidenti con quelli del giudice rimettente.

13.– In data 21 gennaio 2014 le parti private hanno depositato ulteriori memorie, nelle quali hanno nuovamente ripercorso gli argomenti a sostegno delle richieste rassegnate negli atti di costituzione.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza depositata il 15 maggio 2012, il Tribunale superiore delle acque

pubbliche ha sollevato − in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), terzo, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ed agli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), − questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – legge finanziaria 2004), nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1983, n. 10 (Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica), fissa l'ammontare del canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico, che sviluppano oltre 3.000 chilowatt di potenza nominale, in 24 euro per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, stabilendo, al comma 3, la decorrenza di detto aumento dal 1° luglio 2004. In relazione ai parametri sopra indicati, lo stesso rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), nella parte in cui modificando l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge prov. n. 10 del 1983, aveva per la prima volta introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2000, il criterio dell'aumento progressivo, anziché proporzionale, del canone per l'uso idroelettrico, fissando, altresì, importi differenziati all'interno della stessa tipologia di uso.

2.− Preliminarmente, si precisa che il giudice rimettente è stato investito dei ricorsi promossi in appello dalla società Azienda Energetica Spa – Etschwerke A.G. (AE-EW) nei confronti della Provincia di Bolzano e che nel giudizio a quo si discute dei canoni richiesti alla società concessionaria per gli anni 2004 e 2005 sulla base delle disposizioni provinciali che hanno modificato, succedendosi nel tempo, la disciplina contenuta nell'art. 1, commi 1 e 2, della legge prov. n. 10 del 1983 in materia di «Adeguamento della misura dei canoni per le utenze di acqua pubblica», che sono, come si è detto, l'art. 29, commi 1 e 3, della legge prov. n. 1 del 2004 per il periodo compreso tra il 1° luglio 2004 e il 31 dicembre 2005, e l'art. 3, commi l e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, per il periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2004.

2.1.− La Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per carenza del requisito dell'incidentalità, sull'assunto che il ricorso introduttivo del giudizio principale sarebbe direttamente rivolto a contestare le disposizioni contenute nelle leggi provinciali n. 1 del 2004 e n. 13 del 2000 e non, invece, gli atti con i quali l'Ufficio delle entrate ha richiesto il pagamento dei canoni di concessione di derivazione idroelettrica in applicazione dei criteri previsti dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge prov. n. 10 del 1983, come modificato dalla normativa censurata.

L'eccezione non è fondata.

In proposito, si deve rilevare come il giudizio a quo sia connotato da un petitum distinto e autonomo rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in quanto, nel giudizio principale, la ricorrente Azienda Energetica Spa Etschwerke A.G. chiede, per gli importi dei canoni di cui contesta la debenza, l'annullamento dei provvedimenti emessi dall'Ufficio Entrate della Provincia di Bolzano e la restituzione di quanto pagato in eccedenza.

3.− Per un compiuto inquadramento delle articolate questioni sollevate dal Tribunale superiore delle acque pubbliche è necessario ripercorrere l'evoluzione normativa delle competenze in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (sentenze n. 1 del 2008 e n. 133 del 2005 di questa Corte).

Fino al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), relativamente alle grandi derivazioni site nel territorio delle Regioni a statuto ordinario la competenza in materia apparteneva allo Stato, al quale spettavano, a titolo dominicale, i canoni di concessione, in quanto le grandi derivazioni afferivano al demanio statale. Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige escludeva le grandi derivazioni dalla competenza legislativa delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 9, comma 1, numero 9, del d.P.R. n. 670 del 1972), prevedendo unicamente un coinvolgimento procedimentale delle suddette Province, alle quali l'art. 71 del medesimo statuto speciale attribuiva i nove decimi dei canoni riscossi per le grandi derivazioni relative al proprio territorio. L'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), chiariva che il predetto art. 71 si riferiva alle concessioni relative al demanio idrico statale, spettando alle Province autonome l'intero canone delle concessioni relative al proprio demanio idrico.

3.1.− Il quadro normativo è mutato con il d.lgs. n. 112 del 1998, che, all'art. 86, ha conferito alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico, e al successivo art. 89 ha specificato che la suddetta gestione comprende tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi. Da tale trasferimento era rimasto temporaneamente escluso il settore delle grandi derivazioni per uso idroelettrico (art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998) in quanto, in attesa del 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 continuavano ad essere rilasciate dallo Stato secondo la procedura dell'intesa con la Regione interessata. Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), e con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2000 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico), adottato ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), si è provveduto ad attuare il trasferimento alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2001, del personale, dei mezzi ed anche degli atti relativi agli affari pendenti in materia di derivazioni di acque pubbliche.

3.2.− Con riferimento alla Regione Trentino-Alto Adige, il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), ha realizzato l'adeguamento dello statuto speciale alle innovazioni introdotte con i decreti legislativi del 1998 e del 1999, modificando l'art. 8, comma 1, lettera e), del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), e trasferendo il demanio idrico dello Stato.

Il d.lgs. n. 463 del 1999 ha inoltre modificato l'art. 14 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), concernente l'ambito territoriale di competenza per le concessioni di grande derivazione, eliminando il riferimento allo statuto speciale della Regione.

Il d.lgs. n. 463 del 1999 ha infine introdotto l'art. 1-bis nel corpo delle norme di cui al d.P.R. n. 235 del 1977, che al comma 1 prevede che a decorrere «dal 1° gennaio 2000 è

delegato alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni statali in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico», e al comma 16, rilevante nel caso di specie, prevede che «I proventi derivanti dall'utilizzo delle acque pubbliche, ivi compresi i canoni demaniali di concessione di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, spettano alla provincia competente per territorio. Le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e deg1i obblighi comunitari».

3.3.− Con l'entrata in vigore delle modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione, alle Regioni ordinarie è stata attribuita la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.). Come affermato da questa Corte nella sentenza n. 383 del 2005, 1e competenze spettanti in materia di energia alle Province autonome di Trento e di Bolzano in base allo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige sono meno ampie rispetto a quelle riconosciute nella stessa materia alle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sicché le Province stesse possono, sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), rivendicare una propria competenza legislativa concorrente nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria.

3.4.− Con il decreto legislativo 15 aprile 2003, n. 118 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige che integrano e modificano disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), e il d.lgs. 7 novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico), i commi 1 e 2 dell'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977 sono stati riformulati. È stato riconosciuto alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio «secondo quanto disposto dall'articolo 01 e nel rispetto degli obblighi comunitari, l'esercizio delle funzioni già esercitate dallo Stato in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico» ed è stato ribadito che «con legge provinciale, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, sono disciplinate le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico».

4.− Quanto alla disciplina dei canoni di concessione, l'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), ha sancito il principio di onerosità delle utenze di acqua pubblica e ha introdotto la fondamentale distinzione, in base alla tipologia di utilizzazione, tra derivazioni «di acqua potabile o di irrigazione» per le quali ha fissato il canone annuo per ogni modulo, pari a cento litri al minuto secondo, e derivazioni per forza motrice, per le quali ha fissato il canone annuo «per ogni cavallo dinamico nominale di forza motrice».

Secondo gli stessi criteri, l'art. 10 del decreto-legge 2 ottobre 1981, n. 546 (Disposizione in materia di imposte di bollo e sugli atti e formalità relativi ai trasferimenti degli autoveicoli, di regime fiscale delle cambiali accettate da aziende e istituti di credito nonché di adeguamento della misura dei canoni demaniali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 1° dicembre 1981, n. 692, nell'introdurre l'adeguamento dei canoni annui relativi alle utenze di acqua pubblica ne ha fissato l'ammontare in relazione alle diverse utilizzazioni, differenziando per ogni modulo di acqua (o per ettaro) ad uso di irrigazione, ad uso potabile, igienico e simili, ad uso industriale e per pescicoltura e per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta per uso forza motrice. Analogamente, l'art. 18 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), cosiddetta «legge Galli», nel ribadire il principio che i canoni «costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate», ne ha

rideterminato nuovamente gli importi sempre in base al modulo, per l'uso di irrigazione, per il consumo umano, per l'uso industriale, per la pescicoltura, e «per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico». Al comma 5, l'art. 18 stabiliva che, con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro, sarebbero state, tra l'altro, definite le modalità «per l'aggiornamento triennale dei canoni tenendo conto del tasso di inflazione programmato e delle finalità di cui alla presente legge».

5.− Per la Provincia autonoma di Bolzano, il più volte citato art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 ha riprodotto i criteri fissati dalla legislazione statale, diversificando gli importi del canone per ogni litro al secondo per l'uso potabile, domestico ed antincendio, irriguo, per uso industriale, pescicoltura ed altro, e per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta per l'uso idroelettrico.

L'art. 3, comma 1, della legge prov. n. 13 del 2000 ha sostituito, come si è detto, il comma 1 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 e ha rideterminato gli importi del canone, per uso forza motrice, in lire 10.500 per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta. Il comma 2 dell'art. 3 in esame, nel sostituire il comma 2 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, ha previsto che «A decorrere dal 1 gennaio 2000 il canone annuo per l'uso idroelettrico oltre 3.000 chilowatt è stabilito nella misura di lire 30.000 per ogni chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta» ed ha così operato, per la prima volta, la differenziazione del canone in base ad un criterio progressivo nell'ambito della stessa tipologia d'uso.

L'art. 29, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2004 ha sostituito la lettera c) del comma 1 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 e − secondo gli stessi criteri introdotti dalla legge prov. n. 13 del 2000 − ha rideterminato i canoni per uso idroelettrico: «1) fino a 220 kW: 8,00 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, con una quota annua esente di 50,00 euro; 2) da 220 kW a 3.000 kW: 10 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta; 3) oltre 3.000 kW: 24 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta», stabilendo, al comma 3, la decorrenza degli aumenti dal 1° luglio 2004.

5.1.− Sulla scia dei principi dettati dal legislatore statale in materia di aggiornamento dei canoni, l'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 maggio 1999, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1999 e per il triennio 1999-2001 e norme legislative collegate − legge finanziaria 1999), ha introdotto il comma 13 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, riconoscendo la competenza della Giunta provinciale in materia di aggiornamento dei canoni in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT.

L'art. 3, comma 3, della legge prov. n. 13 del 2000, inserendo il comma 2-bis dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983 prevedeva che gli importi dei canoni e dei sovracanoni potevano essere aggiornati annualmente dalla Giunta provinciale in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT. In seguito, il comma 2-bis in esame è stato abrogato dall'art. 36 della legge prov. Bolzano 28 luglio 2003, n. 12 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2003 e per il triennio 2003-2005).

La disciplina dell'aggiornamento del canone continuava, dunque, ad essere dettata dal comma 13 dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 1983, introdotto dall'art. 34 della legge prov. n. 1 del 1999, successivamente sostituito dall'art. 41, comma 2, della legge prov. n. 1 del 2003, secondo cui: «Gli importi dei canoni annui e minimi per le singole utenze di acqua pubblica possono essere aggiornati ogni biennio dalla giunta provinciale in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT. I relativi importi vengono arrotondati per eccesso o per difetto a unità di 10 cent».

6.− Venendo all'esame delle singole questioni, il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e l'art. 3 della legge prov. n. 13 del 2000 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché determinando il canone di concessione in base ad un criterio progressivo, e in modo differenziato all'interno della stessa tipologia di uso delle acque, le disposizioni si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale di proporzionalità del canone all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa, della unicità del canone nell'ambito della stessa utilizzazione delle acque e dell'aggiornamento biennale del canone in virtù di provvedimento amministrativo.

6.1.– Le censure prospettate dal rimettente devono essere valutate nel quadro della potestà normativa spettante alla Provincia autonoma di Bolzano nella determinazione dei canoni di concessione, che come affermato da questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 383 del 2005, n. 8 del 2004 e n. 303 del 2003) è riconducibile, sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» identica a quella spettante alle Regioni ad autonomia ordinaria, il cui esercizio deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, come previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost.

6.2.– Si è detto che la disciplina statale in materia di grandi derivazioni di acque pubbliche detta il principio dell'onerosità delle concessioni, le quali sono soggette al pagamento di un canone, definito come il «corrispettivo per gli usi delle acque prelevate» dall'art. 18 della legge n. 36 del 1994 (cosiddetta «legge Galli»), e avente lo scopo di ripagare la collettività per la devoluzione utilitaristica di un bene comune. L'art. 35 del r.d. n. 1775 del 1933 (Testo unico sulle acque) aveva stabilito, nell'ambito di ciascuna tipologia di utilizzazione, la proporzionalità del canone alla fruizione della risorsa sulla base del modulo (pari a cento litri al minuto secondo) per l'uso potabile e irriguo, e «per ogni cavallo dinamico nominale di forza motrice» per l'uso delle acque come fonte diretta di produzione dell'energia. La successiva legislazione statale non si è discostata dai principi dettati dal testo unico, confermando, per quel che rileva nel caso in esame, la previsione generale del canone «per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico» (così l'art. 18, della legge n. 36 del 1994, sopra citato).

6.3.– Ad avviso del giudice rimettente, dalla legislazione statale innanzi indicata deriverebbero i principi della differenziazione dei canoni esclusivamente in base alla tipologia della fruizione e del divieto di una tariffa progressiva nell'ambito della medesima utilizzazione.

La censura non è fondata.

Si è già affermato che, come precisato dal rimettente, la questione riguarda gli anni 2004/2005 e che in tale periodo alle Province autonome già erano state trasferite le funzioni relative al demanio idrico statale (che comprendevano la «determinazione dei canoni di concessione» relativi «alle derivazioni di acqua pubblica») e che era stata loro riconosciuta la potestà legislativa concorrente in tale materia. Occorre, quindi, valutare se detta potestà legislativa era vincolata da principi fondamentali che ostassero alle scelte effettuate.

Al riguardo, le conclusioni del rimettente non possono essere condivise, essendo emerso, dall'esame dell'evoluzione normativa, che i soli principi della legislazione statale, nel cui perimetro doveva essere esercitata la potestà legislativa concorrente in materia di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., si compendiavano nella onerosità della concessione e nella determinazione del canone in base all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa idrica (sentenza della Corte di cassazione civile, sezioni unite, 30 giugno 2009, n. 15234, in una controversia tra la Provincia autonoma di Bolzano e la odierna società, in materia di canoni per le derivazioni di acqua pubblica a scopo idroelettrico).

Non può, di contro, qualificarsi come espressione di un principio fondamentale il criterio di

determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo, in quanto la legislazione statale non vietava che un maggior uso del bene pubblico potesse essere assoggettato a costi maggiori. La misurazione del corrispettivo dovuto per la concessione ad uso idroelettrico costituiva una delle concrete modalità di esercizio della potestà normativa provinciale (sentenza della Corte di cassazione civile, sezioni unite, 11 luglio 2011, n. 15144).

Per tutte le considerazioni svolte, la questione non è fondata, in quanto le disposizioni provinciali che hanno fissato importi differenziati del canone all'interno della stessa tipologia di uso idroelettrico, sulla base di una tariffa di tipo progressivo in relazione al crescere dei chilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta, non erano in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale.

7.− Sostiene il giudice rimettente che un altro principio fondamentale espresso dalla legislazione statale sarebbe «quello secondo cui i canoni non possono essere aumentati indiscriminatamente, bensì aggiornati ogni certo numero di anni con provvedimento amministrativo adottato dalla autorità amministrativa che deve attenersi ad un criterio predeterminato, generalmente costituito dal tasso di inflazione, o dall'aumento del costo della vita, o da simili parametri».

Non pertinente, tuttavia, si rivela il richiamo – come se esprimesse un principio non derogabile dal legislatore provinciale − al disposto dell'art. 1, comma 13, della legge prov. n. 10 del 1983 (introdotto dall'art. 34 della legge prov. n. 1 del 1999), come sostituito dall'art. 41, comma 2, della legge prov. n. 1 del 2003, secondo il quale «Gli importi dei canoni annui e minimi per le singole utenze di acqua pubblica possono essere aggiornati ogni biennio dalla giunta provinciale in base alle variazioni del costo della vita secondo gli indici ISTAT», in quanto atto pariordinato a quello che lo ha sostituito. Per ciò che riguarda poi il contenuto di quest'ultimo, occorre osservare che, con ogni evidenza, esso non assolve alla stessa finalità dell'adeguamento biennale del canone in base al costo della vita, che − all'infuori dei casi previsti dall'art. 10 del decreto-legge n. 546 del 1981, e dall'art. 18 della legge n. 36 del 1994 − è stato sempre attuato con provvedimento della Giunta provinciale (delibere n. 2008 del 2012, n. 177 del 2011, n. 27 del 2009, n. 4500 del 2006 e n. 4819 del 2004).

Ne consegue, anche sotto il profilo in esame, la non fondatezza della censura.

8.− Quanto detto al paragrafo precedente porta a ritenere del pari non fondata la censura in base alla quale l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, intervenendo a distanza di un solo anno da quando lo stesso legislatore provinciale aveva ribadito la regola dell'aggiornabilità biennale del canone con la legge prov. n. 1 del 2003, e disponendo, anche per le concessioni in corso, l'aumento del canone da 15,00 euro a 24,00 euro al chilowatt per le potenze medie maggiori di 3.000 chilowatt, si porrebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario dell'affidamento all'invarianza dei canoni e della certezza del diritto cui il legislatore provinciale deve uniformarsi ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., e arrecherebbe, di conseguenza, pregiudizio alla libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost.

Ed, infatti, anche in questo caso la prospettazione del Tribunale rimettente si presta all'osservazione critica di aver accomunato il criterio di determinazione del canone dettato dalla normativa censurata, all'attività amministrativa di competenza della Giunta provinciale, di adeguamento biennale del canone al costo della vita.

Va poi rimarcato che, come evidenziato al paragrafo 6, la previsione avente la funzione di consentire la misurazione del canone non è espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, costituendo la modalità concreta di esercizio della potestà normativa provinciale.

8.1.− Né può valere l'affermazione con cui si invoca una specie di immodificabilità del sistema tariffario, in quanto, come affermato da questa Corte, «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 264 del 2005, e, in senso conforme, sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

Si deve richiamare, in proposito, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha sottolineato che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02).

In tale solco, con la sentenza n. 302 del 2010 questa Corte ha reputato legittimo l'intervento legislativo teso alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» e volto ad adeguare i canoni di godimento di beni pubblici con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati.

8.2.− Né si può ritenere che l'effetto dell'aumento del canone prodotto dalla disposizione legislativa censurata sia giunto inaspettato, in quanto l'adozione del criterio della graduazione del canone sulla base degli scaglioni di potenza «non è frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inserisce in una precisa linea evolutiva nella disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali» (sentenza n. 302 del 2010).

A sostegno di tale conclusione milita, nel caso in esame, il dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale, adottato per la prima volta nel 2000, confermato nel 2004 e ribadito, da ultimo, dall'art. 31, comma l, lettera a), della legge prov. 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 − Legge finanziaria 2011). Quest'ultima disposizione, pur estranea al presente giudizio, come ha affermato il rimettente, oltre ad abrogare l'art. l, comma l, lettera c), della legge prov. n. 10 del 1983, ha contemporaneamente inserito l'art. 19-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 luglio 2006, n. 7 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia Autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008), che al comma 2 ha previsto, ancora una volta, che «i canoni annui relativi alle utenze di acqua pubblica per uso idroelettrico sono rideterminati in 9,65 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta fino a 220 kW, con una quota annua esente di 50,00 euro, in 11,95 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta da 220 kW fino a 3.000 kW e in 27,15 euro per ogni Kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta oltre 3.000 kW».

Quanto precede consente di ritenere non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche.

9.− Il Tribunale superiore delle acque pubbliche solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e dell'art. 3, commi l e 2, della legge

prov. n. 13 del 2000, anche in quanto il legislatore provinciale avrebbe adottato leggi provvedimento arbitrariamente e in assenza dei presupposti per legiferare in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché per sottrarre agli interessati il diritto, garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., di impugnare l'aumento del canone dinanzi al giudice ordinario o amministrativo.

9.1.− L'esame delle censure sollevate presuppone, in primo luogo, la verifica della riconducibilità delle disposizioni censurate alla categoria delle leggi provvedimento, che, secondo la tesi del rimettente, sarebbero state adottate con un contenuto sostitutivo degli atti amministrativi di adeguamento del canone disciplinati dallo stesso legislatore provinciale.

Nella giurisprudenza costituzionale sono state definite leggi provvedimento quelle che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008).

Questa Corte ha, peraltro, da sempre affermato la compatibilità della legge provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 275 del 2013, n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989), pur ribadendo, al contempo, che le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenze n. 20 del 2012, n. 429 del 2002 e n. 2 del 1997).

9.2.– La censura non è fondata.

Nel senso della non ascrivibilità delle norme provinciali in scrutinio alla categoria delle leggi provvedimento depone, in primo luogo, la considerazione che le impugnate disposizioni in materia di determinazione dei canoni costituiscono espressione della potestà normativa riconosciuta alla Provincia dalla normativa di attuazione dello statuto, vale a dire dal comma 16 dell'art. 1-bis del d.P.R. n. 235 del 1977, aggiunto dall'art. 11 del d.lgs. n. 463 del 1999, ai sensi del quale «Le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e deg1i obblighi comunitari».

Si è, altresì, posto in luce che il potere di determinazione dei canoni di concessione è stato esercitato dalla Provincia nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e che la modalità di quantificazione del canone costituisce atto di esercizio di potestà normativa, da tenere distinto dal provvedimento amministrativo di adeguamento biennale del canone in base al costo della vita. Anche sul piano soggettivo, infine, la platea dei destinatari è indeterminata, essendo la disciplina provinciale rivolta a qualunque concessionario che utilizzi l'acqua per impieghi di natura idroelettrica nell'ambito territoriale di riferimento.

9.3.– L'inquadramento dell'intervento normativo provinciale sulla scorta delle considerazioni svolte rende ultroneo il vaglio di costituzionalità imposto dalla giurisprudenza della Corte per gli atti aventi natura di leggi provvedimento, non essendo configurabile né la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione prospettata dal rimettente in relazione all'arbitrarietà ed alla non ragionevolezza della disciplina denunciata, né la lamentata lesione del diritto dei concessionari alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario e amministrativo.

10.− Il giudice rimettente dubita, ancora, della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi l e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di potere in cui sarebbe incorso il legislatore provinciale ancorando l'aumento del canone soltanto alla quantità di acqua di cui si consente l'utilizzazione, secondo il criterio della progressione della potenza concessa o riconosciuta, prescindendo da altri valori o elementi (quali, ad esempio, il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti), con l'effetto di incentivare la proliferazione di piccoli impianti a basso rendimento che risultano di maggior impatto ambientale rispetto a pochi, grandi impianti di nuova generazione.

10.1.− La censura non è fondata.

Per quanto evidenziato nei paragrafi che precedono, la finalità della disciplina provinciale porta ad escludere che la ragionevolezza dei criteri dettati per la misurazione dei canoni possa essere ancorata alla valutazione di altri elementi, quali il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti, del tutto estranei all'intervento teso esclusivamente ad assicurare − sulla base della linea di indirizzo politico-economico seguita dal legislatore provinciale − l'adeguatezza del corrispettivo dovuto per il prelievo della risorsa da parte del concessionario in relazione alla distrazione della risorsa idrica dall'uso della collettività.

11.− Non è del pari fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali per contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi generali dell'ordinamento comunitario in tema di tutela del libero commercio, della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.

In questo caso, il rimettente argomenta sostenendo la portata discriminatoria delle norme censurate e gli effetti distorsivi dalle stesse prodotti sul mercato dell'energia elettrica, sia sotto il profilo dell'indebito vantaggio che nello stesso settore che provvede a regolamentare deriverebbe alla Provincia di Bolzano − quale proprietaria della società SEL spa, che sarebbe il solo operatore in grado di pagare canoni definiti esorbitanti ed alternativi alla distribuzione degli utili a favore dell'ente proprietario − sia per il pregiudizio ai produttori di energia operanti nel territorio provinciale, che subirebbero un costo quasi raddoppiato rispetto a quello sostenuto dagli operatori nazionali e delle altre Regioni.

11.1.− La prospettazione in esame àncora il vulnus alla concorrenza, vale a dire alla lesione del diritto di iniziativa economica, e alla libera circolazione dell'energia elettrica, all'assunto secondo il quale le indebite differenziazioni tra operatori pubblici e privati nell'ambito del territorio provinciale, nonché nei confronti dei produttori di energia non gravati da un costo così elevato, deriverebbero dallo snaturamento del canone concessorio dalla natura di corrispettivo, attuato con le disposizioni censurate.

L'erroneità di tale approccio ricostruttivo deriva da quanto si è rimarcato in ordine al carattere non arbitrario dell'intervento del legislatore provinciale, in relazione alla non irragionevolezza delle finalità perseguite nel dettare la disciplina dei canoni concessori. Le lamentate differenze di trattamento trovano, ancora una volta, ampia giustificazione nell'esercizio del potere determinativo con cui la Provincia, senza violare i principi fondamentali della legislazione statale, ha adottato i criteri per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche operanti nel proprio territorio, criteri che − come detto al paragrafo precedente − prescindono dalle caratteristiche dei destinatari ed hanno natura oggettiva, essendo rapportati all'entità dell'utilizzo della risorsa idrica ed all'obbligo di risarcire la collettività locale per la crescente devoluzione utilitaristica di un bene comune.

12.− Ad avviso del giudice a quo, l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e l'art. 3, commi l e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, si porrebbero in violazione dell'art. 117, secondo comma,

lettere e) ed s), Cost., in relazione all'art. 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto l'introduzione, con legge provinciale, di un canone particolarmente gravoso rispetto a quello applicato nel restante territorio nazionale invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nelle materie «trasversali» della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, contrastando con il principio dell'omogeneità del canone su tutto il territorio nazionale, disincentivando l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili qual è quella idroelettrica, e provocando un aumento del costo dell'energia con effetti riflessi in tema di concorrenza.

Il rimettente invoca anche il dettato dell'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, in materia di determinazione del canone idroelettrico per le grandi derivazioni in corso di sanatoria della Regione siciliana, che dimostrerebbe quale fosse, all'epoca, l'entità del canone medio stimato congruo dal legislatore nazionale.

12.1.− A sostegno delle suindicate censure, il Tribunale superiore delle acque pubbliche richiama i principi affermati da questa Corte nelle sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, secondo cui la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato contenuta nell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 è ascrivibile, «in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato». Sostiene che se attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, anche in riferimento alle concessioni di acqua pubblica attribuite alla competenza concorrente della Provincia di Bolzano l'omogeneità del canone sarebbe «finalizzata a preservare il bene giuridico ambiente dai rischi derivanti da una disciplina non uniforme e a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore della produzione idroelettrica».

12.2.− La questione non è fondata in relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., essendo stata prospettata sulla base di una normativa, utilizzata come parametro interposto, che è inconferente nel giudizio a quo.

Anche tralasciando la questione relativa al diverso ambito di applicazione dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, è sufficiente ricordare che la questione oggetto del giudizio da parte del rimettente si riferisce − come chiarito dallo stesso Tribunale superiore laddove precisa la non riferibilità al suo caso del novum normativo rappresentato dalla legge prov. n. 15 del 2010 − agli anni 2004-2005 ed alla normativa allora vigente, precedente, quindi, alla data (29 aprile 2006) in cui sono entrate in vigore, salvo il caso di cui al successivo paragrafo 12.3., le «Norme in materia ambientale».

12.3.− La questione è, per lo stesso dirimente motivo, parimenti non fondata sotto i connessi profili relativi al contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed alla disincentivazione dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabili paventata dal rimettente.

Non giova, invero, il richiamo all'art. 171 del d.lgs. 152 del 2006, che dettando le disposizioni per fronteggiare una situazione specifica, e cioè «Nelle more del trasferimento alla regione Sicilia del demanio idrico, per le grandi derivazioni in corso di sanatoria di cui all'articolo 96, comma 6, ricadenti nel territorio di tale regione […]», fissava retroattivamente solo per tale realtà regionale, a decorrere dal 1° gennaio 2002, il canone per le concessione di grandi derivazioni ad uso idroelettrico in 12,00 euro per ogni chilowatt di potenza nominale assentita. Il dato letterale e la dichiarata finalità della previsione impediscono infatti di trarre dalla norma una generale valutazione di retroattività della disciplina nonché di congruità del canone valevole per tutto il territorio nazionale.

12.4.– Venendo al dedotto contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., va premesso che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte

la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati […]; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 245 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 38 del 2013). La materia «tutela della concorrenza», per il suo carattere finalistico, non ha estensione certa e delimitata, ma ha carattere «trasversale» in relazione «ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (sentenza n. 38 del 2013 e le sentenze, ivi richiamate, n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

12.5.– Anche sotto il profilo in esame la censura non è fondata.

Ed infatti, come si è già rilevato, con le norme in oggetto la Provincia, nell'esercizio della propria competenza in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, ha attuato la quantificazione del corrispettivo delle concessioni per l'utilizzazione delle acque a scopo idroelettrico.

Va peraltro osservato che in tale settore il legislatore statale ha espressamente affrontato l'esigenza di tutelare la concorrenza garantendo l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale soltanto con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, dettando, all'art. 37, in vigore dal 12 agosto 2012, una serie di disposizioni che, come affermato da questa Corte nella recente sentenza n. 28 del 2014, mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale. È, pertanto, solo da tale data che lo Stato ha ritenuto di attrarre nell'ambito della lettera e) del secondo comma dell'art. 117, Cost., la suddetta disciplina.

13.− La questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi l e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, non è fondata anche in relazione al dedotto contrasto con le previsioni dello Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige (artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. n. 670 del 1972) e con le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di energia (artt. 1 e 1-bis, del d.P.R. n. 235 del 1977), nonché con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo.

13.1.− Il giudice a quo muove dell'assunto che la Provincia autonoma di Bolzano abbia legiferato in violazione della normativa di attuazione statutaria che ha espressamente attribuito il potere di svolgere attività nel settore elettrico agli enti locali, senza ricomprendervi le Province autonome.

Tale ricostruzione non può essere condivisa, poiché si basa su un'interpretazione della normativa richiamata che omette di considerare che l'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977 − sostituito dall'art. 10 del d.lgs. n. 463 del 1999 − nello stabilire che gli enti locali (Comuni e unioni di Comuni, loro consorzi o altre forme associative previste dall'ordinamento degli enti locali, ivi compresi gli enti di cui all'art. 7 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste») hanno facoltà di esercitare le attività elettriche nelle forme previste, fa salvo quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 1-bis − aggiunto, contestualmente, dal medesimo d.lgs. n. 463 del 1999 − che disciplina le competenze della Provincia in materia di canoni di concessione.

13.2.− Sotto connesso profilo, il rimettente sottolinea che l'art. 13 dello statuto speciale riconosce alle Province autonome una cospicua quota di energia prodotta dai concessionari di grandi derivazioni nella forma del sovracanone, e da ciò fa discendere il divieto implicito per la Provincia autonoma di Bolzano di acquisire parte del valore della concessione con altra modalità.

Neppure tale approccio può essere condiviso in ragione della diversa natura degli istituti posti a confronto dal giudice a quo. Ed infatti, come questa Corte ha avuto modo di rilevare a proposito della disciplina dettata dall'art. 1, comma 2-bis, della legge prov. n. 10 del 1983 (abrogato, come si è detto, dall'art. 36 della legge prov. n. 12 del 2003), «la disciplina dei sovracanoni non attiene […] alla materia della utilizzazione delle acque» (sentenza n. 533 del 2002) e il solo canone ha natura di provento, «esulando la disciplina dei sovracanoni dall'ambito delle competenze provinciali» (ordinanza n. 21 del 2004). Nello stesso solco, con la citata sentenza n. 533 del 2002, questa Corte ha posto in luce che «La giurisprudenza di legittimità ha infatti affermato che il sovracanone richiesto ad un concessionario di utenza idrica configura una prestazione patrimoniale (così anche questa Corte con le sentenze n. 257 del 1982 e n. 132 del 1957), non ha carattere indennitario ed è correlato solo all'esistenza attuale e non all'uso effettivo della concessione di derivazione, la quale costituisce così il presupposto materiale di un'imposizione finalizzata ad integrare le risorse degli enti territoriali interessati, nel quadro di un'esigenza di sostegno dell'autonomia locale».

Ne consegue, pertanto, la non fondatezza della questione sotto tutti i profili esaminati.

14.− Sempre in riferimento all'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura entrambe le disposizioni provinciali per contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento, e con gli artt. 41 e 120 Cost., sostenendo che la disciplina dei canoni pregiudicherebbe esclusivamente gli enti locali concessionari, che essendo istituzionalmente chiamati a gestire le attività elettriche, almeno in forma prevalente, nel territorio provinciale, non possono, di regola, delocalizzare la produzione rispetto alle imprese private. Lamenta, inoltre, che l'aumento del canone in misura significativamente superiore alla media nazionale introdurrebbe un'ingiustificata discriminazione in danno dei concessionari della Provincia autonoma di Bolzano, a favore di coloro che operano fuori dal territorio provinciale.

14.1.− La questione non è fondata.

Si richiamano, in proposito, le considerazioni svolte ai paragrafi 8 e 9 sulla finalità dell'intervento del legislatore provinciale, che, nell'esercizio della potestà normativa concorrente, è intervenuto dettando le modalità di determinazione del canone in sintonia con il principio di corrispettività e a prescindere dalle caratteristiche dei titolari delle concessioni.

Le presunte differenze di trattamento a discapito degli operatori territoriali trovano, dunque, ancora una volta il loro fondamento nel carattere oggettivo dei criteri dettati per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche. Per il superamento delle censure relative alla discriminazione attuata in ambito provinciale è inoltre dirimente il rilievo che i criteri adottati dalla Provincia conducono alla quantificazione del canone concessorio non solo in relazione all'entità della fruizione della risorsa, ma anche per risarcire la collettività locale per la devoluzione utilitaristica di un bene comune.

PER QUESTI MOTIVI

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – Legge finanziaria 2004), e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 agosto 2000, n. 13 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2000 e per il triennio 2000-2002 e norme legislative collegate), sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 117, primo comma, Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'arbitrarietà delle norme, ed agli artt. 97, 24 e 113, Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il principio della ragionevolezza della disciplina, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41 e 120 Cost., ed all'art. 117, primo comma, Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in relazione agli artt. 154 e 171 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 1 e 1-bis del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), agli artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 1 del d.P.R. n. 235 del 1977, all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, ed agli artt. 3, 41 e 120 Cost., dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.