



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Trento	Legge n° 9 del 21/10/2020	BUR n°42 del 21/10/2020
ID:14250	Esito: Impugnativa	(Scadenza 20/12/2020)

Modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003.

La legge provinciale prevede modificazioni della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), della legge provinciale sull'energia 2012, della legge provinciale sulle acque pubbliche 1976 e della legge provinciale sull'agricoltura 2003, prevedendo modalità e procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, in attuazione dell'articolo 13 dello Statuto Speciale della Regione Trentino Alto Adige. La norma eccede dalle competenze riconosciute alla Provincia Autonoma di

Trento dallo Statuto speciale di autonomia, presentando aspetti di illegittimità costituzionale relativamente alle disposizioni contenute negli articoli 8, commi 9 e 14, 10 - in relazione al comma 4 del novellato articolo 1bis 1.2 delle legge provinciale n. 4 del 1998 - e 16, comma 3 . Tali disposizioni, per le motivazioni di seguito indicate, eccedono dalle competenze statutarie riconosciute alla Provincia autonoma di Trento dall'articolo 13 dello Statuto speciale di autonomia della Regione Trentino Alto Adige, e vanno a violare l'articolo 117, primo comma e secondo comma, lettera e) della Costituzione.

In via preliminare va ricordato che l'articolo 13 dello Statuto, così come sostituito dall'articolo 1, comma 833, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, riconosce alla Provincia autonoma di Trento una competenza legislativa primaria (da esercitare "nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale") prevedendo che con legge provinciale siano disciplinate "le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare norme procedurali per lo svolgimento delle gare, i termini di indizione delle stesse, i criteri di ammissione e di aggiudicazione, i requisiti finanziari, organizzativi e tecnici dei partecipanti. La legge provinciale disciplina inoltre la durata delle concessioni, i criteri per la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo e la valorizzazione del demanio idrico e dei beni patrimoniali costituiti dagli impianti afferenti le grandi derivazioni idroelettriche, i parametri di sviluppo degli impianti nonché le modalità di valutazione degli aspetti paesaggistici e di impatto ambientale, determinando le conseguenti misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario."

Dunque il parametro di riferimento per l'esercizio della competenza provinciale in materia di grandi derivazioni idroelettriche, oltre che dal necessario rispetto dell'ordinamento euro-unitario, è costituito dal predetto articolo e, per quanto da esso non previsto, dalle norme di attuazione dello Statuto speciale, in particolare dal D.P.R. n. 235 del 1977 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia) e dal D.P.R. n. 381 del 1974 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche) nonché dalle disposizioni statali interposte che costituiscono limite all'esercizio della potestà normativa provinciale in quanto riconducibili ai principi fondamentali dell'ordinamento statale.

Ciò premesso, si rilevano i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

- 1) La disposizione contenuta nell'articolo 8, comma 9 della

legge provinciale novella il comma 2 dell'articolo 1-bis 1 della legge provinciale n. 4 del 1998, disciplinando nel dettaglio i contenuti del bando di gara. Alla lettera e) di detto comma 2 si prevede che l'aggiudicatario debba dotarsi “[...] entro 180 giorni dall'aggiudicazione [...] di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara”. Il requisito in questione si palesa incompatibile sia rispetto all'articolo 49 del TFUE, in quanto produce una discriminazione di fatto, in danno degli operatori non stabiliti nel nostro Paese, che per quanto giustificabile in funzione della necessità che il concessionario abbia una struttura che gli permetta di gestire la concessione, va al di là di quanto, per l'appunto, necessario, nella misura in cui la sede operativa in questione andrebbe ad aggiungersi alla sede rappresentata dall'impianto stesso; sia rispetto all'articolo 14, rubricato “Requisiti vietati”, paragrafo 1, numero 3), della Direttiva 12 dicembre 2006 n. 123 relativa alla disciplina dei servizi nel mercato interno – Direttiva servizi - ove si prevede che “[g]li Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: [...] 3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale”. Dalla violazione delle suddette norme europee discende che la norma provinciale eccede dalle competenze statutarie della Provincia di Trento, andando a violare l'articolo 117, primo comma della Costituzione, che impone il rispetto del diritto europeo-

2) con riferimento agli articoli 8, comma 14 e 16, comma 3 della legge provinciale, si rappresenta quanto segue.
 L'articolo 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 convertito, con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 (innovando la disciplina di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999) ha inciso sensibilmente sulla disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, disponendo la regionalizzazione della proprietà delle opere idroelettriche (di cui all'art. 25, primo comma del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775), alla scadenza delle concessioni e nei casi di decadenza o rinuncia alle stesse, e conferendo alle regioni o province autonome, già titolari della funzione amministrativa di rilascio delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, la potestà di legiferare sulle modalità e sulle procedure di assegnazione delle medesime concessioni, seppure nel rispetto di principi e parametri indicati dalla legge statale.
 L'articolo 12, comma 1-ter del decreto legislativo n. 79 del 1999 stabilisce che nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e

degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al medesimo articolo, le regioni (e le province autonome) disciplinano con legge, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo il perimetro entro il quale è demandato al legislatore regionale il compito di emanare tali disposizioni di rango legislativo.

Nel quadro del riconoscimento di prerogative in favore delle Regioni e delle Province Autonome, il legislatore statale con la riforma di cui al decreto legge n. 135 del 2018, ha introdotto una serie di previsioni volte a salvaguardare principi e valori ritenuti basilari, primi fra tutti quelli tesi a garantire la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente e della pubblica incolumità, riconducibili ad ambiti di competenza statale esclusiva.

In tale contesto, la disciplina recata dall'articolo 12, comma 1-ter, lettera m) del decreto legislativo n. 79 del 1999, includendo nell'ambito del procedimento unico la selezione delle proposte progettuali presentate, risponde all'esigenza di assicurare il coinvolgimento delle amministrazioni statali, a garanzia della controllabilità della scelta effettuata in ordine al progetto migliore sul piano tecnico e ambientale, di una maggiore trasparenza del procedimento stesso e, in ultima analisi, a garanzia del rispetto di quegli stessi principi che la riforma legislativa in esame, come detto, ha inteso salvaguardare. La procedura di assegnazione, solo delineata dalla legge provinciale in esame con una disciplina incompleta rispetto alle previsioni della legge nazionale, presenta profili di ambigua formulazione in rapporto all'esigenza di unicità procedimentale e a quella della partecipazione delle amministrazioni dello Stato al procedimento valutativo.

In particolare, la legge provinciale in esame prevede:

- all'articolo 8, comma 14, la disciplina della valutazione delle offerte, stabilendo che la Provincia si avvale di apposita commissione tecnica che "valuta le offerte dal punto di vista tecnico ed economico, ai sensi dell'articolo 1-bis 1.4, valuta la loro congruità ai sensi dell'articolo 1-bis 1.5 e redige la graduatoria";
- all'articolo 16, comma 3, che "la struttura provinciale competente in materia di risorse idriche trasmette la domanda di provvedimento unico e la relativa documentazione alle strutture provinciali e alle amministrazioni interessate, che compiono l'istruttoria per i profili di rispettiva competenza secondo quanto previsto dalla normativa di settore. La struttura provinciale competente in materia di risorse idriche indice una conferenza di servizi, alla quale partecipano tutte le strutture e amministrazioni interessate per il rilascio dei titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico".

La disciplina dettata dalla legge provinciale, quindi, sottrae al procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni

interessate, la fase di selezione delle domande di concessione presentate in aperto contrasto con la ratio sottesa alla previsione statale, volta a salvaguardare il corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali e della tutela ambientale, in un'ottica di valorizzazione della produzione idroelettrica nazionale e di tutela e conservazione del bene acqua.

Per le ragioni esposte, le citate norme della legge provinciale in esame eccedono dalle competenze riconosciute alla Provincia autonoma dall'articolo 13 dello Statuto speciale di autonomia in quanto si pongono in contrasto con la disposizione statale dettata dall'art. 12 comma 1-ter, lettera m) decreto legislativo n. 79 del 1999 e, più in generale, con il nuovo assetto regolatorio della materia, per come delineato dalla novella legislativa recata dall'articolo 11-quater del decreto-legge n. 135 del 2018 che costituisce norma interposta, determinando la violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma lettera e) della Costituzione.

3) Come sopra detto, l'articolo 13 dello Statuto del Trentino - Alto Adige, afferma che la competenza legislativa provinciale in materia di rilascio delle concessioni di grande derivazione idroelettrica deve essere esercitata nel rispetto dell'ordinamento euro-unitario (ex art. 117, primo comma della Costituzione) e dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale tra cui la tutela della concorrenza (materia di competenza statale esclusiva ex art. 117, secondo comma lettera e)

Il rispetto dei richiamati parametri di legittimità, richiede, quindi, che la norma provinciale definisca procedure di selezione per l'individuazione dei concessionari improntate ai principi di massima partecipazione, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità.

L'articolo 10 della legge provinciale introduce l'articolo 1-bis 1.2 nella legge provinciale 6 marzo 1998, n.. 4. Detto articolo 1-bis 1.2 reca, tra le altre cose, la disciplina dei requisiti che gli operatori economici devono possedere per partecipare alle procedure di gara per l'assegnazione delle concessioni, di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, requisiti che appaiono eccessivamente restrittivi e idonei, quindi, a restringere la più ampia partecipazione alle future gare.

In particolare il comma 4 dell'articolo 1-bis 1.2 con le lettere da a) a g) e j), prescrive ulteriori requisiti opzionali, facoltativi e solo se pertinenti all'oggetto della concessione di natura tecnico-organizzativa, che, pur ammessa la "necessità" dei requisiti in questione, per usare l'espressione di cui all'articolo 15, paragrafo 3, lettera b), della Direttiva servizi n. 123 del 2006 e la loro idoneità a realizzare l'obiettivo perseguito appaiono violare il principio di proporzionalità che la stessa direttiva servizi, ai sensi dell'articolo 10 paragrafo 2, lettera e), e 15, paragrafo 3, lettera e), seconda e terza frase, richiede che essi siano commisurati

all'obiettivo di interesse generale perseguito, in quanto, cumulativamente, non prescrivono oltre quanto necessario per conseguirlo e non è possibile sostituirli con misure meno restrittive ma ugualmente efficaci.

Si tratta dunque di valutare la ragionevolezza di tali requisiti, avuto riguardo all'obiettivo ipotizzato, di sicuro, efficiente e continuo funzionamento del servizio di produzione di energia. In particolare, si ritiene che la valutazione dovrebbe avere ad oggetto, per quanto riguarda i requisiti tecnici, il diverso numero di anni di pregressa esperienza - e, in taluni casi, anche la sua continuatività - rispetto alle diverse singole esigenze per cui ogni numero di anni è richiesto, nonché il considerevole frazionamento delle predette esigenze. Considerati la numerosità, il significativo frazionamento, l'onerosità e il tecnicismo dei requisiti richiesti dalla norma provinciale, gli stessi richiedono un attenta valutazione di proporzionalità, non potendosi escludere —prima facie e quantomeno con riguardo al frazionamento e all'onerosità di alcuni di essi - l'integrazione della violazione del principio di proporzionalità previsto dalle citate disposizioni della Direttiva - e, per l'effetto, del principio di massima partecipazione concorrenziale - nella misura in cui non sembra evidente che, nel complesso o in parte, tali requisiti si attestino a richiedere ciò che è necessario al perseguitamento dell'obiettivo di interesse generale ovvero che non possano essere sostituiti da misure meno restrittive,

Preme ricordare che le disposizioni della Direttiva servizi da ritenersi, in questa sede, parametri di compatibilità dei requisiti esaminati, sono ricompresi nel capo III "Libertà di stabilimento dei prestatore", il quale è applicabile anche a situazioni cosiddette "puramente interne", ossia che non presentano alcuna rilevanza transfrontaliera. Di conseguenza. Le suddette disposizioni, funzionano quali, parametri di compatibilità anche con riferimento a concessioni di interesse esclusivamente nazionale: Come affermato dalla Corte di Giustizia infatti : "[...] l'interpretazione in base alla quale le disposizioni del Capo III della direttiva 2006/133 si applicano non solo ai prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato membro è conforme agli scopi perseguiti dalla suddetta direttiva . Per le ragioni e nei termini suesposti, l'articolo 10 della legge della Provincia Autonoma di Trento in esame , nella parte in cui introduce l'articolo 1 bis 1.2, comma 4, lettere da a) a g) e j), nella legge provinciale n 4 del 1998 è censurabile rispetto agli articoli 10, paragrafo 2, lettera e) e 15, paragrafo 3, lettera e) della citata Direttiva servizi, quali parametri interposti dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui vincola la potestà legislativa regionale e provinciale al rispetto degli obblighi discendenti dall'ordinamento unionale,

Per le ragioni sopra esposte la legge provinciale, limitatamente

agli articoli sopra indicati, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione