

I canoni idrici sono entrate delle Regioni: allo Stato è fatto divieto di stabilire vincoli quantitativi in favore degli enti locali (nota alla sent. n. 155/2020)

di Giovanni Boggero - Ricercatore in Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Torino

ABSTRACT: This case note discusses the recent Judgment No. 155/2020 by means of which the Italian Constitutional Court declared null and void the State law provisions requiring Regions to divert to Provinces and Metropolitan Cities part of the revenues collected from hydropower concession fees. The State law provisions at hand impaired on the legislative powers of the Regions and infringed upon their financial and budget autonomy as set out by the Title V of the Italian Constitution. The last paragraph of the case note is devoted to inquire into the consequences of the Judgment for Piedmont, a Region in which the Regional Council passed its own law to allocate resources collected from hydropower companies to local authorities.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La Corte costituzionale giudica il vincolo di destinazione dei canoni una norma di dettaglio lesiva della potestà concorrente e dell'autonomia finanziaria delle Regioni – 3. La lesione di quale potestà concorrente provoca una violazione dell'autonomia finanziaria? 3.1. Il vincolo di destinazione dei canoni configura un illegittimo esercizio della potestà concorrente nella materia del “coordinamento della finanza pubblica” e non della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, co. 3 Cost); 3.2. Il vincolo di destinazione viola l'autonomia finanziaria delle Regioni e cagiona una lesione del principio di

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

congrua corrispondenza tra funzioni e risorse – 4. Le implicazioni della sent. n. 155/2020 per la Regione Piemonte: il principio di congrua corrispondenza applicato al Verbano-Cusio-Ossola e alle altre Province piemontesi.

1. Introduzione

Con sentenza n. 155/2020 [Pres. Cartabia; rel. Zanon] la Corte costituzionale ha accolto il ricorso in via principale con il quale la Regione Toscana aveva impugnato l'art. 11-*quater* del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, in l. 11 febbraio 2019, n. 12. Esso disponeva che tanto il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche, introdotto al comma 1-*quinquies* del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 («Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica») quanto il canone aggiuntivo, di cui al successivo comma 1-*septies*, fossero destinati – per un importo non inferiore al 60 per cento – alle Province e alle Città metropolitane interessate da tali derivazioni, anziché rimanere integralmente in capo alle Regioni.

In particolare, la Corte ha giudicato violati tanto l'art. 117, co. 3 Cost., poiché la devoluzione dei canoni in tale proporzione, rientrando nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” di cui alla competenza concorrente tra Stato e Regioni, era qualificabile come norma di dettaglio, la cui adozione è preclusa alla legislazione statale, quanto gli art. 118 e 119, co. 1-2 e 4 Cost., atteso che entrambe le disposizioni censurate stabilivano vincoli quantitativi su entrate regionali, idonei a renderle incongrue allo svolgimento delle funzioni amministrative a esse correlate.

La sentenza in epigrafe si inserisce in quel filone di pronunce che, oltre a cercare di ripristinare il corretto riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in un ambito delicato quale quello delle concessioni in materia di demanio idrico, sembrano “innalzare un argine” contro l'erosione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali da parte dello Stato. Nella specie, essa si segnala per aver ribadito i termini di un'applicazione costituzionalmente conforme del principio di congrua corrispondenza o connessione tra funzioni amministrative e risorse per esercitarle. L'esame di tale specifico profilo risulta di una certa attualità anche per i rapporti tra Regioni ed enti locali, questi ultimi soltanto tangenzialmente interessati dalle argomentazioni della Corte, ma, in realtà, al centro di una vicenda istituzionale concomitante, del pari inerente alla destinazione dei canoni di

concessione di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, che ha riguardato la Regione Piemonte, le Province piemontesi e la Città metropolitana di Torino.

L'analisi che qui di seguito si propone prenderà, dunque, le mosse da una disamina delle motivazioni della Corte (§ 2), discuterà, poi, la scelta di ricondurre le disposizioni impugnate alla materia anzidetta, anziché al coordinamento della finanza pubblica e le implicazioni del *decisum* per la sistematizzazione del menzionato principio di congrua corrispondenza (§ 3); infine, per le ragioni che saranno meglio esposte in seguito, indagherà i risvolti della sentenza sulla disciplina della destinazione dei canoni nella Regione Piemonte (§ 4).

2. La Corte costituzionale giudica il vincolo di destinazione dei canoni una norma di dettaglio lesiva della potestà concorrente e dell'autonomia finanziaria delle Regioni

Il giudizio della Corte costituzionale si innesta su una ricca giurisprudenza in materia di canoni dovuti dai concessionari di grandi derivazioni a scopo idroelettrico agli enti concedenti: le Regioni. In essa si era inequivocabilmente riconosciuto l'ascrivibilità della determinazione e quantificazione dei canoni alla competenza concorrente di Stato e Regioni in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, co. 3 Cost.), riconducendo in particolar modo alla potestà dello Stato la fissazione, *inter alia*, del principio di onerosità della concessione e quello della proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento della risorsa e all'utilità economica da esso ricavata.¹ Con specifico riguardo alla disciplina dei canoni, la Corte aveva districato ulteriormente "i fili della matassa" competenziale, chiarendo come essa non attenesse alla materia trasversale della "tutela della concorrenza", spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2 lett e.) Cost., se non limitatamente alla definizione dei criteri generali inerenti alla individuazione degli importi massimi; di contro, determinazione e quantificazione dei canoni potevano dirsi rientrare a pieno titolo nella disciplina di dettaglio riservata alla potestà legislativa regionale.

La diversa questione inerente alla destinazione dei canoni risultava, invece, impregiudicata fino all'adozione della sentenza in commento. Secondo la Corte, le disposizioni impugnate «appaiono

¹ Corte costituzionale, sentt. nn. 158/2016, 85, 64 e 28/2014. Cfr. in proposito: C. MAINARDIS, *Canoni idroelettrici e riparto di competenze: l'inerzia statale non (sempre) paralizza l'attività regionale*, in: *Le Regioni* n. 1-2/2017, 181-186.

dissonanti nel contesto della disciplina» recata dal d.l. n. 135/2018 (cd. semplificazione). A tacer d'altro, la scelta del legislatore di gravare le Regioni dell'obbligo di trasferire parte delle proprie entrate a Province e Città metropolitane è apparsa *ictu oculi* contraddittoria rispetto alla *ratio* dell'intervento legislativo, ossia quella di rafforzare le prerogative regionali, confermando non solo la competenza alla fissazione del *quantum* dei canoni, ma prevedendo anche la regionalizzazione delle opere idroelettriche. La «dissonanza» evidenziata dalla Corte si colloca, tuttavia, non su un piano di irrazionalità, ossia di incoerenza logica della disposizione rispetto all'impianto normativo, censurabile sotto il profilo dell'art. 3 Cost. – devolvere parte dei canoni ad enti territoriali diversi dalle Regioni appariva motivato dall'esigenza egualmente non trascurabile di garantire che tutto il sistema delle autonomie beneficiasse di tali entrate – bensì su un piano di «pervasività» e di «dettaglio», incompatibile con una legislazione di principio, cui lo Stato deve, invece, limitarsi.

La natura specifica e di dettaglio delle previsioni di cui all'art. 11-*quater* del d.l. n. 135/2018 si desumerebbe, secondo la Corte, dalla puntuale definizione del *quantum* da devolvere agli enti locali (ossia una quota non inferiore al 60% dei proventi), sicché anche la destinazione, al pari di determinazione e quantificazione dei canoni, sarebbe da ricondurre alla potestà concorrente in materia di energia; se avesse voluto mantenersi su un piano di principi, lo Stato avrebbe ben potuto stabilire che le Regioni destinassero agli enti locali del loro territorio una porzione *a priori* indefinita degli introiti derivanti da detti canoni. In tal caso, le disposizioni censurate non avrebbero leso l'art. 117, co. 3 Cost.; né probabilmente avrebbero violato gli artt. 118 e 119 Cost. visto che sarebbe mancato un vincolo quantitativo su risorse regionali. Nel caso di specie, invece, la sussistenza di un tale vincolo ha avuto come effetto immediato quello di ridurre l'entità delle entrate nella piena disponibilità delle Regioni. A questo riguardo, il Collegio rammenta che l'autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione agli enti territoriali «non comporta una rigida garanzia quantitativa» e che, pertanto, «le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni»; d'altro canto, però, simili riduzioni «non devono rendere difficile o, addirittura impossibile l'esercizio delle funzioni attribuite»². Si è, allora, nuovamente posto il problema di comprendere se la Regione ricorrente avesse soddisfatto l'onere di provare la difficoltà o l'impossibilità di svolgimento delle funzioni in materia, a fronte di una significativa contrazione di

² Così, *inter alia*, sentt. nn. 97/2013; 241/2012; 155/2006; 138/1999. Cfr. le considerazioni critiche sul tema svolte in passato da: A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in: Giur. Cost. n. 2/2006, 1425-1430.

risorse a uso libero.³ La Corte ritiene che proprio perché «canoni e canoni aggiuntivi sono determinati dagli atti di concessione [...] sulla scorta di parametri matematici, è possibile calcolare con una certa precisione il costo dell'applicazione delle norme impugnate a carico della finanza regionale». L'esito di tale computo è stato portato all'attenzione del Giudice costituzionale nel proprio atto di ricorso dalla Regione Toscana, la quale ha circostanziato con dati inequivoci le perdite derivanti dalla devoluzione di risorse (2,2 mln su 3,7 mln di euro all'anno). In queste condizioni, ne deriva la Corte, sono, quindi, stati messi «a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati» (Punto n. 3 del *Considerato in Diritto*).

Ecco, quindi, che la disposizione di dettaglio censurata non viola soltanto il corretto riparto di competenza tra Stato e Regioni, ma cagiona anche un *vulnus* all'autonomia finanziaria di queste ultime e, più specificamente, da un lato, alla loro autonomia di entrata e al connesso potere di disporre liberamente di entrate non vincolate (art. 119, co. 1 e 2 Cost) e, dall'altro, al principio di congrua corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse per esercitarle (artt. 118 e 119, co. 4 Cost.). A questo riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato obiettava che le disposizioni impugnate avrebbero dovuto essere qualificate come un lecito esercizio di coordinamento della finanza pubblica. A sostegno delle proprie argomentazioni, l'Avvocatura richiamava, *inter alia*, una pronuncia della Corte – la sent. n. 533/2002 – con la quale era andata indenne dalle censure di incostituzionalità una disposizione di legge della Provincia autonoma di Bolzano che, contestualmente al versamento dei canoni demaniali, imponeva la devoluzione dei cd. sovracanoni idrici alla medesima Provincia. L'analogia è, tuttavia, ritenuta «fuorviante» dalla Corte in ragione della diversa natura patrimoniale della prestazione in oggetto, trattandosi nel caso dei sovracanoni di prestazioni con destinatari originari diversi dal concedente (consorzi di Comuni) e originati da finalità solidaristiche che esulano dal rapporto sinallagmatico, sotteso, invece, al rapporto tra concessionario e concedente. Peraltro – aggiunge la Corte con quello che pare doversi qualificare come un *obiter dictum* – se anche si fosse trattato di un caso di coordinamento della finanza pubblica, materia del pari ascritta alla potestà concorrente di Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, co. 3 Cost., lo Stato non avrebbe comunque potuto spingersi fino al punto di fissare disposizioni

³ Cfr.: F. GUELLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in: *Le Regioni* n. 2/2018, 175-224.

recanti un vincolo dettagliato sulle entrate regionali. Pertanto, come si è già osservato per l'anzidetta materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", quand'anche lo Stato volesse garantire il concorso degli enti locali al godimento delle entrate provenienti dalle concessioni idroelettriche, esso «dovrebbe prescindere da una quantificazione in dettaglio delle percentuali di riparto» (Punto 4 del *Considerato in Diritto*). Per tutte queste ragioni, la Corte ha accolto il ricorso rispetto a tutti parametri evocati dalla Regione ricorrente.

3. La lesione di quale potestà concorrente provoca una violazione dell'autonomia finanziaria?

La sentenza sollecita, innanzitutto, qualche riflessione in ordine alla materia entro la quale deve essere ricondotta la destinazione dei canoni per le concessioni idroelettriche. A differenza di quanto stabilito dalla Corte, si argomenterà che la materia alla quale avrebbero dovuto essere ascritte le disposizioni impugnate è il coordinamento della finanza pubblica (§ 3.1). Solo in questo modo è possibile comprendere per quale ragione un esercizio della potestà legislativa che esorbita dalla fissazione di principi fondamentali determini anche una compressione illegittima dell'autonomia finanziaria delle Regioni e si riverberi negativamente sul principio di congrua corrispondenza tra funzioni e risorse (§ 3.2).

3.1 Il vincolo di destinazione dei canoni configura un illegittimo esercizio della potestà concorrente nella materia del "coordinamento della finanza pubblica" e non della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, co. 3 Cost.)

La Corte ascrive la destinazione dei canoni con una certa sicurezza alla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" di cui all'art. 117, co. 3 Cost., menzionando in proposito una ricca giurisprudenza pregressa. Nondimeno, tutti i precedenti citati non sembrano offrire conforto a questa tesi atteso che essi riguardano, da un lato, la durata e la programmazione dei rapporti concessori (sentt. nn. 1/2008 e 205/2011) e, dall'altro, la determinazione e quantificazione della misura dei canoni (sent. n. 54 e 85/2014; n. 59/2017; n. 119/2019). Nel caso di specie, invece, le

disposizioni impugnate non vertono in tema di concessioni idroelettriche e, nella specie, di misura dei canoni, bensì incidono sulla destinazione di questi ultimi quando essi sono ormai fluiti nelle casse delle Regioni e ne costituiscono, quindi, un'entrata per i relativi bilanci. Benché la lettera delle disposizioni sia ambigua – si parla di destinazione dei canoni alle Province e alle Città metropolitane quasi che essi dovessero essere corrisposti immediatamente a enti diversi dal concedente – è, in realtà, sottinteso che l'ente incaricato di trasferire una certa quota-parte di risorse sia la Regione e non l'ente concessionario, non foss'altro perché le disposizioni impugnate attribuivano un, sia pur limitato, margine di attuazione che non poteva che essere oggetto di determinazione politica regionale in un momento successivo alla riscossione.

La scelta in ordine a quali enti debbano fruire delle risorse introitate non altera, quindi, la natura del canone concessorio come corrispettivo, che rimane pur sempre da versare a titolo dominicale alla Regione, e incide, pertanto, solo a valle del rapporto concessorio, senza modificare alcun aspetto di quest'ultimo. Non basta, allora, che vi sia un collegamento anche solo indiretto alle concessioni del demanio idrico perché la destinazione dei proventi dei canoni sia attratta alla materia “produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia”; se così fosse, qualsiasi vincolo su entrate degli enti territoriali potrebbe essere ricondotto all'ambito materiale cui afferisce la relativa entrata e il coordinamento finanziario sarebbe progressivamente svuotato di senso. Non senza ragione l'Avvocatura generale dello Stato aveva, quindi, evocato il coordinamento della finanza pubblica quale possibile materia alternativa entro cui ricondurre le disposizioni impugnate, considerato che i vincoli di destinazione su risorse degli enti territoriali sono un esempio piuttosto diffuso di disciplina ascrivibile alla potestà legislativa in materia di coordinamento finanziario.

Del resto, al Punto 4 del *Considerato in Diritto*, la stessa Corte sembra riconoscere tra le righe che una tale ipotesi di inquadramento delle disposizioni censurate non fosse del tutto destituita di fondamento, ma, poi, in maniera non del tutto comprensibile, evita di assumerla alla base del proprio *decisum*. Il Collegio, infatti, sottolinea come i commi 1-*quinquies* e *septies* dell'art. 11-*quater* configurino illeciti vincoli quantitativi, ma, se in luogo di essi, il decreto-legge avesse previsto una generica “direttiva” per una distribuzione di tali introiti a tutti gli enti locali interessati dalle derivazioni idroelettriche (motivata magari da esigenze di riequilibrio in favore di tali enti), la disposizione non avrebbe assunto quel grado di dettaglio da meritare una declaratoria di incostituzionalità e si sarebbe, pertanto, giustificata proprio nell'ottica – tipica del cd. federalismo fiscale – di rafforzare l'autonomia finanziaria di tutti gli enti territoriali, inclusi quelli di “area

vasta”. A questo punto, stando alle argomentazioni della Corte, non si capisce, tuttavia, per quale ragione, se la “direttiva” nei confronti delle Regioni fosse stata sufficientemente generica si sarebbe effettivamente trattato di un caso di coordinamento finanziario (del tutto lecito) e, viceversa, visto che il vincolo recato dalla disposizione censurata è di dettaglio, essa si configuri non come un esercizio illegittimo di un tale coordinamento, come si sarebbe potuto supporre seguendo quest’ultimo ragionamento della Corte, bensì di esercizio illegittimo di altra e diversa potestà, segnatamente quella in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di cui al medesimo art. 117, co. 3 Cost.

Proprio alla luce di tale conclusiva considerazione da parte della Corte, a chi scrive sembra più ragionevole pensare che lo Stato abbia sì ecceduto la propria potestà di stabilire principi fondamentali, ma non nella materia da ultimo citata, quanto piuttosto nell’esercizio del coordinamento della finanza pubblica, essendo l’intervento legislativo orientato a incidere su entrate regionali allo scopo di vincolare lo stanziamento di una parte variabile di esse in funzione di riequilibrio finanziario a favore di altri enti territoriali. Del resto, pare essere sfuggito alla Corte – e così anche all’Avvocatura generale dello Stato – che l’art. 3, co. 2 del d.lgs. n. 85/2010 (sul cd. federalismo demaniale), attuativo della legge delega n. 42/2009, aveva già stabilito che una quota dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione di beni del demanio idrico di cui all’art. 5, co. 1 lett. b) – ossia per l’uso delle acque pubbliche – fosse destinata da ciascuna Regione alle Province, tenendo conto dell’entità delle risorse idriche che insistono sul territorio della Provincia e delle funzioni amministrative esercitate dalla medesima, sulla base di una intesa conclusa fra la Regione e le singole Province, sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico. In tal caso, si trattava di un principio fondamentale di coordinamento finanziario (e non in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”) atteso che esso affermava, del resto come suggerito proprio dalla Corte al Punto 4 del *Considerato in Diritto*, «il concorso degli enti locali alla fruizione delle entrate provenienti dai concessionari (...) limitandosi a stabilire la “direttiva” per una distribuzione, secondo criteri razionali, dei fondi rivenienti dallo sfruttamento delle derivazioni idroelettriche». La disposizione, quindi, non travalicava i limiti dell’art. 117, co. 3 Cost., considerato che non specificava l’entità della destinazione e predicava persino l’intesa tra Regioni e Province per il perfezionamento della devoluzione dei canoni. Analogamente, le disposizioni impugnate, benché inserite in un comma dedicato alla determinazione e quantificazione dei canoni, non incidono sulla struttura o sulla misura del canone in quanto tale, ma

direttamente sui bilanci regionali, essendo ispirate a finalità finanziarie di natura ordinamentale; di talché, non si vede la ragione per la quale non potessero essere più correttamente censurate alla stregua di un illegittimo esercizio di coordinamento finanziario da parte dello Stato⁴.

A questo proposito, se è vero che, nell'anzidetto *obiter*, la Corte ha escluso che, anche in punto di coordinamento della finanza pubblica, vincoli così dettagliati possano superare il vaglio di legittimità costituzionale, è altrettanto vero che, qualora la questione fosse stata effettivamente inquadrata in questi termini, il Collegio avrebbe dovuto misurarsi con una giurisprudenza pregressa piuttosto oscillante che, in tale materia, ha stabilito, ancora di recente, che una prescrizione puntuale sull'uso delle risorse non esclude, di per sé, il carattere di principio della norma stessa (sentt. 273 e 38/2016; 153/2015). Non solo, il Collegio avrebbe anche dovuto affrontare in maniera diversa l'esame del precedente evocato dall'Avvocatura generale (sent. n. 533/2002), che, a dispetto di quanto argomentato, non era inconferente nei termini indicati.

La Corte parte, infatti, dal presupposto che la disciplina su canoni e canoni aggiuntivi, da un lato, e la disciplina sui sovracanoni, dall'altro, siano da distinguere per la diversità del destinatario, della natura delle prestazioni e per le relative finalità (il sovracanone avrebbe finalità di riequilibrio che i canoni e i canoni aggiuntivi non hanno). Tale distinzione è corretta, se non fosse che - come si è osservato - oggetto delle censure della Regione Toscana non è genericamente la disciplina su canoni e canoni aggiuntivi, bensì la disciplina della destinazione dei canoni una volta introitati dalle Regioni;⁵ a questo punto, proprio come il sovracanone non attiene alla materia delle utilizzazioni delle acque, trattandosi di prestazione diversa da canone e sovracanone, così anche le somme ormai riscosse dalle Regioni concedenti non attengono (più) alla materia della gestione del demanio idrico; diverso sarebbe stato il caso di una norma statale che "distraesse" parte dei canoni e dei canoni aggiuntivi e li attribuisse direttamente a enti diversi dai concedenti; in tal caso, la distinzione tra canone e sovracanone operata dalla Corte avrebbe retto e la disposizione censurata avrebbe

⁴ Sull'evoluzione nel tempo della nozione di coordinamento finanziario si rimanda al recente volume di: M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018, ma si veda anche: M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica: le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016.

⁵ E questo a prescindere dal fatto che la Regione Toscana, nel proprio ricorso, avesse essa stessa censurato la lesione della potestà concorrente in materia di "produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia". Del resto, non può sfuggire che nell'evidenziare il nesso tra un esercizio esorbitante dalla potestà concorrente e lesione dell'autonomia finanziaria, la Regione abbia, poi, non a caso, finito per evocare proprio il coordinamento finanziario e non l'anzidetta materia. Cfr. ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 aprile 2019 (n. 53/2019), (GU n. 24 del 2019-06-12).

potuto essere dichiarata illegittima per lesione della potestà concorrente in materia di “produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell’energia”; nel caso di specie, invece, la comparabilità tra le due discipline è data dal fatto che si verte in entrambi i casi in un contesto normativo estraneo al rapporto concessorio, in un primo caso perché il sovracanone è dovuto quale prestazione patrimoniale ulteriore e diversa da quella versata a titolo dominicale al concedente, nel secondo caso, perché canoni e sovracanoni vengono inizialmente riscossi dal concedente e solo in un secondo momento, quando sono ormai acquisiti all’erario regionale, vengono destinati a un certo stanziamento nell’ambito del bilancio della Regione, senza minimamente incidere sul rapporto con il concessionario.

Così stando le cose, la Corte avrebbe dovuto spiegare per quale ragione la disposizione di legge statale che imponeva l’attribuzione dei sovracanoni ai consorzi dei Comuni del bacino imbrifero, espressamente qualificata come principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica non derogabile dalla Provincia autonoma, non potesse essere equiparata alla disposizione impugnata nel giudizio *de quo*, che pure disponeva un obbligo non derogabile (ma solo modulabile) per Regioni e Province autonome di realizzare un trasferimento finalizzato a integrare le risorse degli enti locali interessati. Paradossalmente, le disposizioni censurate risultavano persino meno restrittive della potestà delle Regioni di coordinare nel dettaglio il sistema della finanza pubblica rispetto a quelle mandate indenni nel caso preso a raffronto: nell’ipotesi della Provincia autonoma di Bolzano, infatti, la disciplina del principio è già tutt’uno con il dettaglio, secondo una visione del coordinamento finanziario che, nel corso degli anni, ha finito per trasformare tale materia *de facto* come di competenza esclusiva dello Stato. Se tale fosse stato, quindi, l’*iter* interpretativo della Corte, l’operazione di *distinguishing* si sarebbe rivelata molto più difficile. Nondimeno, il Collegio avrebbe potuto sostenere che la prestazione patrimoniale imposta ai concessionari in favore dei consorzi di Comuni rientrasse tra quelle ipotesi di cd. *coordinamento statico*, volte alla definizione degli spazi e dei limiti in cui si può realizzare la potestà impositiva e/o perequativa delle Regioni e delle Province autonome anche rispetto a quella dei Comuni e degli enti sovracomunali, mentre l’obbligo posto in capo alle Regioni di trasferire parte delle risorse introitate dai canoni concessori fosse una regola di cd. *coordinamento dinamico*, in quanto finalizzato prioritariamente a garantire alle Province e alle Città metropolitane un apporto finanziario sufficiente a rispettare i vincoli di

finanza pubblica.⁶ In realtà, la funzione del coordinamento nei due casi non sembra potersi distinguere con chiarezza, visto che entrambi gli interventi paiono orientati dall'esigenza, tipica del cd. federalismo fiscale, di garantire in termini strutturali una sufficiente autonomia finanziaria degli enti locali nel loro rapporto con le Regioni. Ecco, perché, forse, inquadrare la fattispecie nell'ambito del coordinamento finanziario avrebbe finito per richiedere alla Corte un vero e proprio *overruling*, idoneo, in quanto tale, a provocare effetti non del tutto calcolabili, tra cui sicuramente anche quello di riesperire la potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano nella suddetta materia.

3.2 Il vincolo di destinazione viola l'autonomia finanziaria delle Regioni e cagiona una lesione del principio di congrua corrispondenza tra funzioni e risorse

Impostando, però, la questione in termini di coordinamento finanziario, si sarebbe potuto comprendere meglio il nesso esistente tra un esercizio esorbitante della potestà legislativa concorrente e la lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni. Quando, infatti, una disposizione di legge statale reca un vincolo di destinazione di risorse di un ente territoriale in favore di altro ente, il problema della natura o meno di principio del coordinamento finanziario ha anche un riflesso immediato sull'autonomia finanziaria degli enti su cui il vincolo grava, come del resto è esplicitato dalla lettera dell'art. 119, co. 2 Cost. In particolare, la sentenza in commento non si limita a evidenziare le conseguenze abnormi delle disposizioni impugnate sull'autonomia di entrata e, di riflesso, anche su quella di spesa delle Regioni – ossia l'apposizione di un vincolo di destinazione su una porzione di risorse spettanti a tali enti – ma svolge anche una serie di considerazioni, invero alquanto succinte, sul rapporto che deve intercorrere tra risorse e funzioni amministrative nel contesto di rimodulazioni destinate ad avere un impatto su più livelli di governo.

⁶ La distinzione risale notoriamente a: A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in: *Diritto Pubblico*, n. 2/2011, 451-482. Sul punto vedi anche: G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in: S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, 200 e sgg.

In particolare, la Corte prosegue nel solco tracciato da una giurisprudenza ormai consolidata che, quantomeno a partire dalle sentt. nn. 188/2015 e 10/2016⁷, non scarica più sugli enti posti a valle della scelta legislativa l'onere di rimodulare o riallocare le spese all'interno della propria sfera contabile; al contrario, a fronte dell'indicazione di misure organizzative o dell'approntamento di meccanismi compensativi di natura finanziaria, grava sull'ente che cagiona la decurtazione di spesa o di gettito l'onere di giustificarla attraverso una relazione tecnico-finanziaria che illustri in dettaglio agli enti che ne sono destinatari l'adeguatezza o congruità delle risorse disponibili per lo svolgimento delle funzioni amministrative.⁸ Nel caso di specie, la Corte ha ricavato la lesione del principio di congrua corrispondenza dalla circostanza per cui lo Stato, in conseguenza dell'applicazione della disposizione censurata, avrebbe più che dimezzato gli introiti regionali derivanti dalle concessioni, mantenendo, però, allo stesso tempo immutato l'apparato delle funzioni amministrative in materia di demanio idrico in capo alle Regioni e, anzi, addirittura dirottando i medesimi fondi verso enti privi di funzioni delegate dallo Stato in tale ambito. A tal riguardo, occorre sottolineare come la lesione del principio di cui all'art. 119, co. 4 Cost. sia, quindi, desunta a partire dalla drasticità di un taglio a invarianza di funzioni; il calcolo prodotto dalla Regione delle risorse dirottate agli enti locali è, quindi, non solo condizione di ammissibilità del ricorso, ma contribuisce anche all'accertamento della sua fondatezza, per la dichiarazione della quale la Corte non richiede alla Toscana di dimostrare l'impossibilità oggettiva di svolgere le funzioni assegnate, come pure avvenuto in altri casi; specie in giudizi in via principale, infatti, accanto a una dimostrazione dell'incidenza della misura censurata sul bilancio dell'ente ai fini dell'ammissibilità (sent. n. 23/2014), doveva anche far seguito, ai fini della fondatezza, una dimostrazione del fatto negativo per cui alla Regione non sarebbe comunque stato possibile esercitare le funzioni a fronte di una riduzione di risorse (sents. nn. 135/2017; 239 e 89/2015; 26/2014).

⁷ Su queste pronunce si vedano le note di: G. D'AURIA, *Nuove province e Città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in: Foro.it n. 12/2016, 3723-3732; G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in: Giur. Cost. n. 4/2015, 1461-1469.

⁸ In proposito si veda: G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in: Rivista AIC, n. 4/2019. Di recente in tema v. anche: G. FARES, *L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che costano: qualche spunto alla luce del contributo offerto dalla Corte costituzionale*, in: Consulta Online, n. 1/2020; G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in: Liber Amicorum per Pasquale Costanzo - Consulta Online, 7 luglio 2020. In precedenza si veda: S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in: Giur. Cost. n. 4/2016, 1598 e sgg.

In questo caso, invece, come avvenuto finora più che altro in giudizi in via incidentale (*in primis* sentt. nn. 188/2015 e n. 10/2016), la privazione di risorse senza revisione del novero delle funzioni viene ritenuta di per sé indice sufficiente di un'incongrua corrispondenza, idonea a incidere negativamente sul buon andamento dei servizi da finanziare con le risorse restanti nella disponibilità regionale. All'assenza di misure organizzative si accompagna, infatti, anche la mancata adozione da parte dello Stato di misure compensative, *rectius* di clausole di neutralità finanziaria, in ordine alle quali, però, la Corte nulla dice esplicitamente. A questo proposito, vale, in ogni caso, la pena osservare come il Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei Deputati nel proprio dossier sui profili di carattere finanziario del d.l. n. 135/2018 avesse già chiaramente messo in luce che l'art. 11-*quater*, introdotto in sede di conversione al Senato della Repubblica, non fosse stato corredato di alcuna relazione tecnica in grado di esplicitarne le conseguenze sulla finanza pubblica allargata, né fosse stato assistito da clausole di invarianza finanziaria.⁹ Mancavano, insomma, *ab origine* dati ed elementi di valutazione circa i riflessi finanziari delle innovazioni prodotte dalla disposizione impugnata sui bilanci degli enti coinvolti, in ispecie con riferimento all'entità dei canoni e ai loro utilizzi futuri rispetto all'entità e agli utilizzi fino a quel momento previsti dalla legislazione vigente. A tal riguardo, infatti, la destinazione di una quota maggioritaria dei canoni a enti territoriali cui lo Stato non aveva attribuito alcuna funzione amministrativa in materia di demanio idrico con il d.lgs. n. 112/1998 ha reso i profili di incongrua corrispondenza finanziaria ancor più macroscopici.¹⁰

Forse, però, su quest'ultimo punto, la Corte costituzionale avrebbe potuto meglio discostarsi dal principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, tenuto conto che, al momento della pubblicazione della sentenza, il progetto di destinare ampie quote di canoni e canoni aggiuntivi agli enti locali non soltanto era in discussione in alcune Regioni (Piemonte), ma era già stato attuato in altre (Lombardia e Veneto), nelle quali le funzioni amministrative in materia di demanio idrico e i

⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, Dossier – D.L. n. 135/2018, A.C. 1550, Scheda di lettura, I e II parte. Si pensi, invece, all'art. 4, co. 39 della legge n. 350/2003 (*legge finanziaria per il 2004*) che, a copertura dell'onere a carico delle Regioni di devolvere i canoni alle Province con territorio montano, aveva assegnato ad esse un contributo di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006.

¹⁰ In origine, tuttavia, l'art. 86, co. 2 d.lgs. n. 112/1998 prevedeva che i proventi ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico fossero introitati dalla Regione, ma destinati, sentiti gli enti locali interessati, al finanziamento degli interventi di tutela delle risorse idriche e dell'assetto idraulico e idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino. Tale vincolo di destinazione sulle entrate regionali è stato abrogato dall'art. 52, co. 4 della legge n. 388/2000 (*legge finanziaria per il 2001*), previo parere favorevole della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

relativi canoni erano stati trasferiti quantomeno alle Province con territorio interamente montano.¹¹ A questo riguardo, del resto, già in precedenza l'art. 4, co. 38-41 della l. 24 dicembre 2003, n. 350 (*legge finanziaria per il 2004*), poi abrogato dall'art 1, co. 700 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (*legge finanziaria per il 2007*), aveva disposto un conferimento delle funzioni in materia di demanio idrico di cui al d.lgs. n. 112/1998 alle Province con territorio al 95% montano e, parallelamente, aveva garantito a queste ultime di poter introitare interamente i relativi canoni. In altri termini, aver rimarcato in ben due occasioni (Punti 3 e 4 del *Considerato in Diritto*), l'ultima delle quali in sede conclusiva delle motivazioni, che le risorse sarebbero fluite «per fini generali di finanziamento» a enti privi di competenze in materia e «il cui territorio è solo marginalmente interessato da grandi derivazioni idroelettriche» ha rischiato di apparire non del tutto preciso e, forse, di offrire anche una legittimazione a un indirizzo politico contrario alla devoluzione ovvero favorevole al reincameramento dei proventi dei canoni allocati a livelli di governo diversi da quello regionale.

Meglio sarebbe stato, allora, se la Corte, nell'anzidetto *obiter*, ove ha voluto riferirsi a un ipotetico concorso degli enti locali alla fruizione delle entrate, avesse incidentalmente soggiunto che una tale disposizione di legge statale, depurata dell'anzidetto vincolo quantitativo sulle entrate, non sarebbe stata affetta da vizi di incostituzionalità specie qualora gli enti locali beneficiari fossero già stati oggi destinatari di una delega di funzioni (da parte delle Regioni) e non solo in un futuro remoto e incerto, come, invece, è sembrata dare ad intendere. Il Collegio, infatti, si è limitato ad aggiungere che, in una simile circostanza, lo Stato avrebbe dovuto «tenere conto della necessità delle Regioni di disporre delle risorse adeguate per il corretto esercizio delle funzioni amministrative assegnatele in materia» (Punto 4 del *Considerato in Diritto*), senza nulla dire con riguardo alla medesima esigenza per gli enti locali; eppure, è proprio in un contesto nel quale le risorse, su “direttiva” dello Stato, sono destinate agli enti locali da parte delle Regioni che occorre

¹¹ In Lombardia si vedano la recente legge n. 5/2020, ma anche la legge regionale n. 19/2015, con la quale venivano definite le funzioni in materia di demanio idrico della Provincia di Sondrio e la precedente n. 33/2007 (art. 6), con la quale si stabiliva che, nel quadro della realizzazione del cd. federalismo fiscale, fossero trasferiti ad essa i proventi del demanio idrico. In Veneto, l'art. 3, co. 5 della l. n. 2/2006 attribuiva già interamente alla Provincia di Belluno i canoni idrici e, allo stesso tempo, stabiliva che una quota non inferiore al 10 per cento dei canoni fosse attribuito alle altre Province venete; da ultimo gli artt. 41 e 42 della legge n. 11/2014 (*legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014*) vi hanno dato attuazione, limitatamente alla Provincia di Belluno. In maniera analoga, anche la Provincia autonoma di Bolzano con legge provinciale n. 15/2010 ha introdotto l'art. 19-*bis* nella legge provinciale n. 7/2006, che, al comma 6, vincola la destinazione di almeno il 50 per cento dei proventi dei canoni ai Comuni, nei termini e nei modi fissati dalla Giunta provinciale; la Provincia autonoma di Trento ha introdotto con legge provinciale 28 dicembre 2007 l'art. 15-*septies* della legge provinciale n. 4/1998, ha riservato alla Giunta provinciale il compito di stabilire le quote dei canoni aggiuntivi da destinare ai Comuni o alle loro forme associative.

ribadire il carattere trasversale al “sistema delle autonomie” del principio di congrua corrispondenza.

4. Le implicazioni della sent. n. 155/2020 per la Regione Piemonte: il principio di congrua corrispondenza applicato al Verbano-Cusio-Ossola e alle altre Province piemontesi

Una precisazione in ordine al perimetro di applicazione del principio di congrua corrispondenza non solo nel rapporto Stato-Regioni (oggetto del ricorso), ma anche in quello tra Regioni ed enti locali avrebbe, inoltre, potuto fungere da monito più esplicito per i processi di riorganizzazione in corso in diversi ordinamenti regionali, tra cui quello piemontese, visto e considerato che quella dei canoni idrici, inclusa la questione della loro destinazione, è ormai riconosciuta come materia oggetto di disciplina di dettaglio da parte di Regioni e Province autonome. La scelta di queste ultime di privarsi di una parte delle proprie risorse in favore degli enti locali richiama, infatti, l’esigenza che, da un lato, esse valutino con attenzione, come si ricava indirettamente anche dalla sentenza della Corte, di disporre pur sempre delle risorse adeguate al corretto esercizio delle funzioni amministrative loro assegnate in materia e, dall’altro, però anche che gli enti locali beneficiari siano destinatari di risorse congrue rispetto al novero delle funzioni loro conferite o delegate.

Come si è anticipato, la vicenda piemontese prende le mosse in pendenza del ricorso presentato dalla Regione Toscana e si conclude proprio nei giorni immediatamente successivi alla pubblicazione della sentenza qui in commento con l’entrata in vigore della l.r. 5 agosto 2020, n. 19 (*Disposizioni in ordine alla specificità montana della provincia del Verbano-Cusio-Ossola e interventi a favore dei territori montani e delle province piemontesi*). Tale legge, nell’individuare una serie di funzioni da trasferire agli enti di “area vasta”, ha, infatti, previsto la destinazione al Verbano-Cusio-Ossola del 60 per cento e alla Città metropolitana di Torino e alle altre Province, ove si trovino ubicate grandi derivazioni (ossia la sola Provincia di Cuneo), del 50 per cento degli introiti derivanti dalle concessioni idroelettriche; infine, si è scelto di ripartire a fini perequativi il 6 per cento dell’ammontare dei canoni tra le Province di Asti, Alessandria, Biella, Novara e Vercelli – ossia quelle “aree vaste” sprovviste di grandi derivazioni – sulla base della estensione della loro rete viaria allo scopo di finanziarne interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. L’atto, che si

inserisce nella scia delle menzionate leggi lombarda e veneta, ha visto la luce dopo un rapido dibattito in Aula, benché la p.d.l. n. 59 fosse stata presentata già alla fine del 2019 anche nell'ottica di un'attuazione del d.l. n. 135/2018, a quel tempo già divenuto oggetto di impugnazione da parte della sola Regione Toscana. Il tema della congrua corrispondenza tra funzioni e risorse si è posto fin dall'inizio dell'esame della proposta e ha costituito oggetto di discussione tra le forze politiche rappresentate in Consiglio, anche interne alla maggioranza, oltretutto di concertazione tra gli enti territoriali coinvolti, non soltanto in sede di CAL¹².

Come chiarisce anche la rubrica della legge, la p.d.l. prendeva le mosse dall'esigenza di assicurare al Verbano-Cusio-Ossola una più ampia disponibilità finanziaria in ragione della sua specificità montana, riconosciuta dall'art. 1, co. 3 e 52 della l. n. 56/2014 (cd. legge Delrio) e dall'art. 8, co. 2 e 3 dello Statuto della Regione Piemonte. A sua volta, tale esigenza affondava le proprie radici in una vicenda politica locale che ha poi assunto anche rilievo costituzionale: il proposto distacco della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola dalla Regione Piemonte e la sua aggregazione alla Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 132, co. 2 Cost. Stante l'inerzia della Regione Piemonte nella devoluzione dei proventi dei canoni al VCO, un gruppo di cittadini aveva raccolto le firme necessarie per la convocazione del referendum sull'accorpamento alla Lombardia, dove, invece, una tale destinazione in favore della Provincia montana di Sondrio era stata puntualmente disciplinata dalla l.r. 8 aprile 2015, n. 19.¹³ Fallito il referendum di cui all'art. 41 e sgg. della l. n. 352/1970 per mancato raggiungimento del quorum, la questione della destinazione dei canoni restava, tuttavia, immutata, considerato che delle tre Province montane esistenti in Italia l'unica a non godere di una tale garanzia continuava a essere il Verbano-Cusio-Ossola, ente territoriale che, peraltro, si trovava da tempo in uno stato di forte sofferenza finanziaria.¹⁴ Ecco perché, nella sua versione originaria, la p.d.l. n. 59 prevedeva la destinazione del canone di concessione per grandi derivazioni idroelettriche nella misura del 60 per cento soltanto in favore del Verbano-Cusio-Ossola e non delle altre Province o della Città metropolitana di Torino. Sebbene

¹² Parere del Consiglio delle autonomie locali (CAL), Prot. n. 2647 del 06/02/2020.

¹³ M. CAVINO, *Il referendum per il distacco dal Piemonte della Provincia del VCO*, in: *Le Regioni* n. 5-6/2018, 1213-1222. Sulle motivazioni del referendum cfr. anche più di recente: M. ROSSIN, *La riforma regionale dei canoni idrici nel quadro della specialità del Verbano-Cusio-Ossola*, in: *Il Piemonte delle Autonomie* n. 2/2020.

¹⁴ La Provincia del Verbano-Cusio-Ossola ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale con deliberazione consiliare n. 12 del 10 febbraio 2014, fissandone la durata in dieci anni. Il piano è stato aggiornato e poi rimodulato. Cfr. in proposito Corte dei conti – Sezione di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 65/2019/SRCPIE/PRSP.

una tale disparità di trattamento potesse apparentemente giustificarsi, anche sulla base della pregressa esperienza lombarda e veneta, con la specificità montana – a sua volta oggetto di particolare protezione da parte dell’art. 44 Cost. – i territori interessati da grandi derivazioni idroelettriche nella Regione Piemonte non coincidevano esclusivamente con quelli della Provincia del VCO e si estendevano alla Provincia di Cuneo e all’ex-Provincia di Torino. Pertanto, una devoluzione legislativamente garantita soltanto al VCO avrebbe rischiato di porsi in contrasto con il principio di uguaglianza formale sotto il profilo della ragionevolezza, essendo evidentemente necessario, onde evitare situazioni arbitrarie di disparità di trattamento, che la suddetta percentuale fosse ripartita anche fra gli altri territori di area vasta interessati dalle derivazioni, non bastando un mero intervento perequativo in favore di questi ultimi. Alla fine, la devoluzione alla Provincia montana del VCO di una quota superiore di proventi rispetto a quella riservata agli altri enti di area vasta sembra oggi doversi giustificare non solo in ragione della particolare forma di autonomia provinciale di cui deve legislativamente e statutariamente godere il VCO, ma anche sulla base delle funzioni ulteriori nel frattempo conferite a quest’ultima dalla Regione Piemonte.

A tal riguardo, occorre osservare che la legge regionale piemontese ha conferito una serie di funzioni al Verbano-Cusio-Ossola, che vanno ad aggiungersi a quelle definite dall’art. 9 della l.r. di riordino delle funzioni conferite alle Province (n. 23/2015), la quale nulla aveva previsto in materia di demanio idrico. Con la legge regionale in commento, invece, viene conferito al VCO l’esercizio delle funzioni di concessione riferite alle derivazioni di acqua pubblica, incluse quelle a scopo idroelettrico (art. 2, co. 2) oltre a una serie di micro-compiti amministrativi in materia di governo del territorio e tutela dell’ambiente (art. 2, co. 1). Diversamente, le altre Province e la Città metropolitana di Torino sono state chiamate a utilizzare le risorse di cui ai canoni introitati dalla Regione per il finanziamento, d’intesa con quest’ultima, di alcune specifiche funzioni già da tempo loro attribuite (art. 5, co. 2 e 3; art. 6, co. 2 e 3). In generale, l’impianto della legge è di più ampio respiro rispetto alle analoghe discipline vigenti in Veneto e Lombardia: essa va inquadrata, infatti, come intervento di carattere finanziario a sostegno degli enti intermedi piemontesi nel loro complesso e non come disciplina in materia di canoni idrici, sulla quale il Consiglio regionale ha nel frattempo approvato la diversa l.r. n. 26/2020 (*Assegnazione delle grandi derivazioni idroelettriche*). A questo proposito, val la pena notare come una simile scelta di stralcio si spieghi proprio sulla base dell’anzidetta diversità della materia oggetto di disciplina: da una parte un esercizio di coordinamento finanziario realizzato con il trasferimento di risorse o meglio di entrate

proprie extratributarie agli enti locali, dall'altra un esercizio della potestà concorrente in materia di "produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia".

Con riguardo al VCO, la legge regionale *de qua* ricalca, invece, il testo della legge lombarda per la Provincia montana di Sondrio, benché l'art. 5, co. 4 lett. b) della l.r. 19/2015 avesse riconosciuto a quest'ultima un esercizio congiunto con la Regione (tramite intesa) anche delle funzioni amministrative di autorizzazione e non solo di concessione in materia di grandi derivazioni d'acqua pubblica. Al pari della recente legge della Regione Lombardia n. 5/2020 (art. 20, co. 10)¹⁵, poi, anche il Piemonte ha ricollegato al conferimento delle anzidette funzioni un ammontare di risorse molto significativo (art. 4), tenuto conto che il VCO era già stato destinatario di specifici stanziamenti negli anni precedenti, rispetto ai quali, peraltro, non risultano dettagliate verifiche sui fabbisogni; in particolare, occorre considerare un primo contributo di 1 milione di euro per gli anni 2015-2017, previsto dall'art. 24, co. 4 della l. n. 23/2015 in ragione delle ulteriori funzioni attribuite in quella sede alla Provincia montana, successivamente innalzato a 4 milioni di euro a partire dall'anno finanziario 2018 e, infine, stabilizzato in sede di bilancio finanziario pluriennale 2019-2021¹⁶. Anche per questa serie di ragioni, il Settore Commissioni Consiliari del Consiglio regionale piemontese, come del resto anche la delegazione piemontese dell'UNCEM nelle sue osservazioni sulla p.d.l. n. 59¹⁷, ha evidenziato la necessità di verificare la piena coerenza tra funzioni conferite e le risorse stanziare con riguardo, non soltanto, agli enti destinatari, ma anche con riferimento al soggetto delegante, dovendo, pertanto, il legislatore regionale in sede di quantificazione degli oneri verificare gli effetti di tali scelte sul bilancio della Regione Piemonte. In coerenza con la

¹⁵ La disposizione in parola ha previsto, infatti, che la Giunta regionale assegni, dall'annualità 2022, alle Province e alla Città metropolitana di Milano territorialmente interessati dalle grandi derivazioni idroelettriche, entro il 31 ottobre di ogni anno, almeno l'80 per cento del canone introitato nell'anno precedente.

¹⁶ Il VCO ha, inoltre, ottenuto un significativo contributo finanziario in esito a un accordo transattivo raggiunto con la Regione e deliberato dalla Giunta regionale nell'aprile 2019; tale accordo era originato da un ricorso al TAR Piemonte della Provincia montana, con il quale si chiedeva l'annullamento della D.G.R. 26-6722 del 6 aprile 2018 nella parte in cui la Giunta regionale aveva previsto uno stanziamento di risorse pari a zero per il capitolo di spesa intitolato "quota dei canoni per l'uso dell'acqua pubblica da trasferire alla Provincia del Verbano Cusio Ossola"; in particolare, la Provincia sosteneva che il trasferimento dei canoni le fosse stato illecitamente sottratto per tutto il periodo 2012-2018, dal momento che la Regione, nonostante l'avvenuta abrogazione della previsione di legge statale in merito (l'anzidetto art. 4, co. 38 della legge finanziaria 2004), aveva continuato, tra il 2007 e il 2011, a versare una quota dei canoni idrici alla Provincia con appositi accordi annuali, la cui interruzione avrebbe provocato la condizione di forte difficoltà finanziaria dell'ente; con l'accordo transattivo del 2019 il VCO ha rinunciato *ex art. 35, co. 2 lett. c) c.p.a.* e a ogni pretesa economica nei confronti della Regione, mentre la Regione Piemonte ha corrisposto un contributo *una tantum* di 9 milioni di euro alla Provincia montana (D.G.R. 13-8841 del 29 aprile 2019).

¹⁷ Osservazioni UNCEM, Consultazione in Consiglio regionale del 29 gennaio 2020 sul progetto di legge n. 59 del 15/11/2019, Prot. N. 9.

giurisprudenza costituzionale sopra richiamata e, in particolare, con i principi che si ricavano dalla sentenza n. 155/2020, esso dovrà, cioè, identificare le corrette modalità di copertura in relazione al bilancio di previsione 2020/2022, ossia assicurare l'adeguatezza delle risorse rimaste nella disponibilità della Regione ai fini dello svolgimento delle funzioni non conferite.

A questo proposito, val la pena sottolineare come la legge regionale veneta n. 11/2014 – che ha dato attuazione alla disposizione della precedente legge regionale n. 3/2006 in base alla quale la Provincia di Belluno avrebbe potuto introitare direttamente tutti i canoni del demanio idrico – avesse altresì quantificato l'ammanto di risorse per il bilancio pluriennale regionale, per far fronte alle quali aveva, pertanto, previsto riduzioni di spesa di pari importo (art. 43, co. 2). Nel caso del Piemonte, invece, all'ammanto di risorse non ha ancora fatto seguito un conseguente assestamento del bilancio; l'art. 9, co. 1 ha stabilito soltanto che per l'attuazione della legge in commento si debba far fronte con alcuni stanziamenti già iscritti nel bilancio di previsione 2020/2022 (nella missione 09 “sviluppo sostenibile e tutela del territorio”; programma 09.06. “tutela e valorizzazione delle risorse”) per un totale di circa 20 milioni di euro per anno finanziario, senza, tuttavia, predeterminare in anticipo la suddivisione delle risorse tra le varie Province. Allo stato, stando alla relazione tecnico-finanziaria, che pure sembra riferirsi ai contenuti della p.d.l. n. 59 originaria e non al testo definitivamente approvato dal Consiglio regionale, gli oneri sostenuti dalla Regione per il VCO ammontano a circa 9,9 milioni di euro, stante un trasferimento di risorse che dovrebbe superare i 10 milioni di euro; considerando anche i compiti amministrativi aggiuntivi – per i quali i centri di costo regionali evocano cifre non superiori ai 100.000 euro annui – parrebbe che lo stanziamento sia in effetti congruo, anche se va dato atto che, come esplicitato dall'art. 4 della legge *de qua*, anche i 4 milioni di euro stanziati a partire dall'anno finanziario 2019 concorrono al finanziamento delle ulteriori funzioni conferite al VCO, sicché la questione della congruità andrebbe, in questo caso, quantomeno approfondita; altrettanto difficile è comprendere se un'adeguata corrispondenza possa ravvisarsi nel caso delle altre Province e della Città metropolitana di Torino (artt. 5 e 6): non solo non è dato ritrovare elementi utili al riguardo nella relazione tecnico-finanziaria, ma occorre anche sottolineare come, in questo caso, la destinazione dei canoni avvenga a funzioni invariate; i proventi dei canoni dovrebbero cioè servire per consentire un migliore svolgimento di funzioni che le Province o la Città metropolitana già abitualmente esercitano. Se anche così fosse, l'onere di giustificare la ragionevolezza del “progetto di impiego” delle risorse ricadrebbe sulla Regione, che, invece, non pare offrire nessun chiarimento in proposito.

Parimenti oscura resta la questione della corrispondenza tra funzioni in materia di demanio idrico ancora in capo alla Regione – o forse, più in generale, tra le funzioni originariamente oggetto dello stanziamento di cui al programma e alla missione del bilancio cui si è attinto – e risorse rientranti nella sua disponibilità. Al riguardo, ci si limita a osservare che la cifra complessiva di entrate derivanti dai canoni rimaste di esclusiva spettanza regionale non è stata individuata. Il problema della corretta quantificazione degli oneri è tornato, dunque, a riproporsi a poche settimane dalla pubblicazione della sent. n. 155/2020, tanto che essa è stata al centro di un dibattito anche molto aspro nell’Aula consiliare da parte di taluni consiglieri di maggioranza e di opposizione.¹⁸ Con una novella frettolosamente approvata il 26 novembre 2020 (l.r. n. 28/2020), la Regione Piemonte ha, poi, modificato la legge regionale in commento per precisare che i trasferimenti di risorse a Province e Città metropolitana decorrono retroattivamente a far data dal 1° gennaio 2020 per tutti i canoni riscossi in competenza a partire dall’anno in corso e non dal momento dell’entrata in vigore della legge regionale.¹⁹

Stante l’ampio consenso politico che ha caratterizzato l’*iter* legislativo e nonostante le perplessità fin qui avanzate, la legge regionale n. 19/2020 non è stata oggetto di censure in via principale da parte dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale. Sembra, infatti, che, ove pure potesse essere astrattamente dimostrata un’incongrua corrispondenza tra risorse e funzioni *ex art.* 119, co. 4 Cost., non vi fosse, sul piano politico, un interesse a ricorrere. La *ratio* dell’intervento legislativo regionale in esame consiste, infatti, non da ultimo, nel tentativo di sopperire al defianziamento delle Province provocato nel corso degli ultimi dieci anni da fonti di rango primario statale; sicché, qualora la Corte avesse dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni in parola, si sarebbe riproposto, in misura ancor più evidente, il problema istituzionale della carenza di risorse per le Province e le Città metropolitane nel loro complesso e a essere chiamata in causa sarebbe stata, in ultima istanza, la responsabilità del Governo e della maggioranza parlamentare.

¹⁸ Cfr. in particolare gli interventi di C. Riva Vercellotti (Forza Italia); S. Sacco (Movimento 5 Stelle), in: Atti consiliari – Regione Piemonte, XI Legislatura, Resoconti consiliari, Seduta 093 del 29/07/2020, *passim*.

¹⁹ Piuttosto curiosamente la relazione tecnico-finanziaria al disegno di legge regionale n. 117/2020, poi sfociato nella legge regionale n. 28/2020, ne prevede l’invarianza finanziaria, quando, invece, è ovvio che la «precisazione» recata dalla legge *de qua* abbia come effetto quello di aumentare il costo a carico della finanza regionale per l’anno 2020.