

TESTO UFFICIALE
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE

PREMIÈRE PARTIE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Sentenza 27 maggio 2015, n. 142.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: *Presidente:* Marta CARTABIA; *Giudici:* Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-25 settembre 2014, depositato in cancelleria il 23 settembre 2014 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; udito nell'udienza pubblica del 27 maggio 2015 il Giudice relatore Daria DE PRETIS;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni PALATIELLO per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio MARINI per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso spedito per la notifica il 15 settembre 2014 e depositato il successivo 23 settembre 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

La norma impugnata ha sostituito il comma 2 dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 27 del 1999 con il seguente: «La Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto

della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia.».

- 1.1. Secondo il Governo, l'attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire i modelli tariffari del ciclo idrico, violerebbe le competenze dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente», previste dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., per i seguenti motivi.

Dall'interpretazione letterale e sistematica degli artt. 154, 155 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) si evincerebbe che la determinazione delle tariffe per i servizi idrici deve essere ricondotta alle materie, di competenza esclusiva statale, «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente» (si citano, al riguardo, le sentenze della Corte n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 307 e n. 246 del 2009). Tale riparto di competenze si imporrebbe anche alle Regioni a statuto speciale, con la sola esclusione delle Province autonome di Trento e di Bolzano (come sancito dalla Corte con sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013 e n. 412 del 1994). Difatti, nello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta e nelle relative norme di attuazione, fra le molteplici disposizioni afferenti alle acque pubbliche non se ne rinverrebbe alcuna idonea a fondare la competenza legislativa esclusiva (recte: primaria) della Regione per la disciplina della materia tariffaria.

Il Governo aggiunge che i poteri statali di regolazione tariffaria (esercitati a mezzo dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico) sono dettati da norme fondamentali delle riforme economicosociali della Repubblica, in quanto tali vincolanti per la Regione autonoma Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

A quest'ultimo riguardo, vengono invocate, quali norme interposte: l'art. 10, comma 11 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106; l'art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che, nell'attribuire all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico «le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici», ha precisato che tali funzioni vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità); l'art. 1, comma 1, della legge n. 481 del 1995, che configura l'esercizio dei poteri di regolazione delle Autorità indipendenti come funzionale a garantire i livelli minimi delle prestazioni e dei servizi pubblici «in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale».

L'impossibilità di applicare queste previsioni sul territorio della Valle d'Aosta priverebbe gli utenti di quella Regione autonoma delle tutele e dei livelli minimi delle prestazioni previsti per tutti gli utenti nel resto d'Italia, anche tenuto conto che, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 41 del 2013, «l'istituzione di un'Autorità indipendente è tesa a ridurre le criticità che potrebbero derivare dalla commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati».

Alla luce di quanto esposto, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che venga dichiarato che spetta allo Stato e, in particolare, all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, la funzione di predisporre il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato (art. 10, comma 14, lettera d, del d.l. n. 70 del 2011), nonché il compito di approvare le tariffe predisposte dalle autorità competenti (art. 10, comma 14, lettera e, del d.l. n. 70 del 2011), verificando ex post il rispetto dei criteri tariffari così definiti.

2. Costituitasi in giudizio l'8 ottobre 2014, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste eccepisce in limine l'inammissibilità del ricorso per errata individuazione del parametro e per genericità delle censure.

Sotto il primo profilo, il Governo avrebbe omesso di specificare le ragioni per cui, pur trattandosi dell'impugnativa della legge di una regione speciale, dovrebbero prendersi in considerazione soltanto i parametri costituzionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in luogo di quelli ricavabili dal relativo statuto speciale. In particolare, il ricorrente non avrebbe menzionato le ampie e numerose competenze legislative attribuite alla Regione nella materia dell'organizzazione del servizio idrico, le quali comprenderebbero anche le attribuzioni concernenti l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti.

Quanto al secondo aspetto, la censurata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., sarebbe generica e indeterminata, dal momento che il Governo si sarebbe sostanzialmente limitato a indicare il parametro che ritiene violato, omettendo di specificare le ragioni che militerebbero a favore della tesi della illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

2.1. Nel merito, la resistente replica che le censure stesse sarebbero comunque infondate.

La difesa regionale premette che lo statuto speciale per la Valle d'Aosta attribuisce alla Regione competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di interesse regionale» (art. 2, primo comma, lettera f), di «urbanistica» (art. 2, primo comma, lettera g), di «acque minerali e termali» (art. 2, primo comma, lettera i) e di «acque pubbliche destinate ad irrigazione ed uso domestico» (art. 2, primo comma, lettera m), mentre attribuisce alla competenza concorrente (recte: integrativoattuativa) le materie «igiene e sanità» (art. 3, primo comma, lettera l) e «assunzione di pubblici servizi» (art. 3, primo comma, lettera o). Inoltre, la normativa di attuazione statutaria contenuta nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche) trasferisce «al demanio della Regione tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili» e prevede che la Regione stessa eserciti «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio e in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art.1, commi 1 e 2).

Sulla base di queste attribuzioni, si dovrebbe concludere che, contrariamente a quanto affermato dal Governo, sussiste la competenza primaria della Regione in materia di organizzazione del servizio idrico integrato regionale. Tale competenza riguarderebbe sia l'organizzazione e la programmazione del servizio, che l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, e, in virtù del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non potrebbe ritenersi sostituita da quella statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza. La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione non avrebbe ristretto la sfera di autonomia già spettante agli enti ad autonomia speciale (sul punto, la Regione resistente cita le sentenze della Corte Costituzionale n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010).

A ulteriore conferma dell'infondatezza del ricorso, sottolinea come nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, di «individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici», adottato in attuazione dell'art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011, l'attribuzione all'Autorità delle competenze relative alla determinazione dei criteri di definizione della tariffa relativa ai servizi idrici sia stata delimitata con un'apposita clausola di salvaguardia (art. 4), a norma della quale «Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», nella parte in cui, modificando l'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 27 del 1999, prevede che «La Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia».

Secondo il Governo, l'attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire i modelli tariffari del ciclo idrico violerebbe le competenze dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente», previste dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

2. Vanno pregiudizialmente esaminate le eccezioni di inammissibilità.

2.1. Secondo la Regione autonoma Valle d'Aosta, il Governo avrebbe errato nell'individuazione dei parametri, essendosi limitato a richiamare l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost. senza menzionare le competenze statutarie e di attuazione statutaria attribuite alla Regione nella materia dell'organizzazione del servizio idrico.

L'eccezione non è fondata.

È vero che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la mancanza, nel corpo dell'atto introduttivo, di una valutazione che espliciti «quanto meno, in quale rapporto si pongono i parametri costituzionali desumibili, rispettivamente, dal suddetto statuto e dalla Costituzione», comporta l'inammissibilità della questione proposta (ex multis, sentenze n. 38 del 2007, n. 202 e n. 65 del 2005, n. 8 del 2004 e n. 213 del 2003). Nel caso concreto, tuttavia, il ricorso del Governo non è sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti.

Nel corpo dell'impugnazione, infatti, la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e le relative norme di attuazione contenute nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche) sono prese in considerazione innanzitutto per escludere che contengano alcuna disposizione idonea, fra le molteplici che afferiscono alle acque pubbliche, a fondare la competenza legislativa esclusiva (recte: primaria) della Regione in materia tariffaria, e in secondo luogo per richiamare il vincolo posto alla competenza legislativa regionale, di origine esclusivamente statutaria (art. 2 dello statuto), che deriva dalle norme fondamentali delle riforme economicosociali della Repubblica. Proprio in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo con riguardo alla censurata incompetenza della Regione, le ragioni a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge regionale appaiono sufficientemente delineate in relazione all'assetto statutario delle attribuzioni regionali, senza che si debba ritenere necessaria una più minuta disamina del rapporto tra le norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale.

- 2.2. Lamenta ancora la Regione che il Governo non avrebbe specificato le ragioni che militerebbero a favore della tesi della illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Nemmeno questo rilievo può essere accolto.

Effettivamente il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (sentenza n. 450 del 2005), ma deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (sentenze n. 315 del 2009, n. 322 del 2008, n. 38 del 2007 e n. 233 del 2006). Tale esigenza di motivazione si pone inoltre «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

La questione sollevata dal Governo nel presente giudizio, tuttavia, non risulta proposta esclusivamente nei suoi termini normativi, ma è delineata con una sufficiente argomentazione per quanto attiene al rapporto di incompatibilità tra le norme costituzionali e le norme (ordinarie) regionali. In particolare, nel ricorso vengono enunciati, sia pure sinteticamente, gli elementi che identificano la materia della regolazione tariffaria (del servizio idrico integrato) e le ragioni che militerebbero a favore della sua sussunzione nell'ambito competenziale esclusivo dello Stato.

3. Nel merito la questione non è fondata.

- 3.1. La disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, come più volte statuito da questa Corte, «è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenze n. 67 del 2013, n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009), ma tale giurisprudenza, riferita al riparto delle attribuzioni fra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, non è immediatamente trasponibile nell'odierno giudizio di costituzionalità, nel quale vengono in evidenza le speciali competenze spettanti statutariamente alla Regione autonoma Valle d'Aosta.

In particolare, lo statuto speciale attribuisce alla Regione competenza primaria in materia di «lavori pubblici di interesse regionale» (art. 2, primo comma, lettera f), «urbanistica» (art. 2, primo comma, lettera g), «acque minerali e termali» (art. 2, primo comma, lettera i), «acque pubbliche destinate ad irrigazione ed uso domestico» (art. 2, primo comma, lettera m). Assegna inoltre alla sua potestà integrativo attuativa le materie «igiene e sanità» (art. 3, primo comma, lettera l) e «assunzione di pubblici servizi» (art. 3, primo comma, lettera o).

A sua volta, la normativa di attuazione statutaria contenuta nel d.lgs. n. 89 del 1999 – la quale possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 51 del 2006) – trasferisce «al demanio della Regione tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili» e prevede che la Regione stessa eserciti «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio e in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art. 1, commi 1 e 2). Tale previsione, in ragione dello speciale procedimento di formazione delle norme di attuazione statutaria, posto a garanzia dell'autonomia delle regioni speciali (per la Valle d'Aosta, l'art. 48bis dello statuto), costituisce un limite anche alla potestà legislativa statale ordinaria, che non può derogarvi.

Sulla base della verifica complessiva e sistematica delle attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione appena passate in rassegna (mutuando, in ciò, l'approccio seguito da questa Corte nell'analogo precedente relativo alla Provincia autonoma di Trento, deciso con la sentenza n. 233 del 2013), deve riconoscersi in capo alla Regione autonoma Valle d'Aosta una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, come anche dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo. Tale competenza, in quanto spettante alla Regione in base alla normativa statutaria e di attuazione statutaria preesistente alla riforma del Titolo V Cost., a seguito di quest'ultima non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, considerato che «la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia» già spettante alle regioni o province ad autonomia speciale (sentenza n. 357 del 2010, con riferimento alla Provincia autonoma di Trento).

In coerenza con questi principi, «nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, recante l'”Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici”, adottato in attuazione dell'art. 21, comma 19, del decretollegge 6 dicembre 2011 n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, che ha disposto l'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), fra l'altro, delle competenze relative alla determinazione dei criteri di definizione della tariffa relativa ai servizi idrici, all'art. 4 è stabilito che “Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione”» (sentenza n. 233 del 2013).

- 3.2. Non coglie nel segno, infine, la tesi del Governo secondo cui la legge regionale valdostana avrebbe comunque violato i limiti generali che lo stesso statuto speciale appone alle competenze regionali anche primarie (art. 2, comma 1), e in particolare il limite delle norme fondamentali delle riforme economicosociali della Repubblica, nel cui novero, secondo lo Stato, andrebbero ricondotte le disposizioni statali che riservano all'Autorità per l'energia il gas e il sistema idrico, non solo la definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, ma anche la redazione del metodo tariffario.

Sul punto, è sufficiente osservare che la norma regionale impugnata si limita a precisare che la competenza regolatoria in materia tariffaria (già prevista in capo alla Regione nella formulazione originaria della legge regionale n. 27 del 1999) deve essere esercitata dalla Giunta «nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia». L'organo regionale è dunque tenuto a conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale, con la conseguenza che, per tale via, risulta salvaguardato l'interesse statale a una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti finali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI
