

Sentenza della Corte costituzionale n. 153/2019.

Materia: tutela dell'ambiente.

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 7, commi 1 e 11, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali).

Esito: illegittimità costituzionale e inammissibilità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1 e 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di cultura, sport, risorse agricole e forestali, risorse ittiche, attività venatoria e raccolta funghi, imposte e tributi, autonomie locali e coordinamento della finanza pubblica, funzione pubblica, infrastrutture, territorio, ambiente, energia, attività produttive, cooperazione, turismo, lavoro, biodiversità, paesaggio, salute e disposizioni istituzionali), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione. Il comma 1 dell'articolo 7 della l.r. 12/2018 dispone che *“Le limitazioni alle nuove concessioni di derivazione d'acqua previste dall'articolo 43, commi 3, 4 e 5, delle Norme di attuazione del Piano regionale di tutela delle acque, non si applicano alle istanze di concessione di derivazione d'acqua presentate prima della data di approvazione del Piano stesso”*. Questa disposizione è censurata per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli 95 e 96 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto sottrarrebbe alle limitazioni previste dal piano regionale di tutela delle acque le domande di concessione presentate prima della sua approvazione, consentendo così di prescindere, nella loro valutazione, dalle previsioni della pianificazione e programmazione che tendono a garantire l'equilibrio del bilancio idrico, così violando la competenza legislativa statale in materia di *“tutela dell'ambiente”*. La Corte ha ritenuto fondata la questione, argomentando come segue. La disposizione regionale impugnata consente una deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque, previste dall'articolo 43, commi 3, 4 e 5, delle Norme di attuazione del Piano regionale di tutela delle acque, alle nuove concessioni di derivazione d'acqua, prevedendo che le dette limitazioni non si applichino alle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del piano stesso. La Corte premette una sintetica descrizione del quadro normativo di riferimento. L'articolo 121 del d.lgs. 152/2006 disciplina il piano regionale di tutela delle acque, il quale si aggiunge al piano di bacino distrettuale (articolo 65) e al piano di gestione (articolo 117). Il piano delle acque è approvato all'esito di un complesso procedimento, articolato nelle seguenti fasi: a) le Autorità di bacino, nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e

coordinamento, sentite le Province e gli enti di governo dell'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi; b) le Regioni, sentite le Province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza (comma 2); c) le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 2, esprimendo parere vincolante; d) le Regioni approvano il Piano di tutela entro i successivi sei mesi (comma 5). Questa procedura, che vede l'intervento delle Regioni sia nella fase dell'adozione del piano sia in quella della sua approvazione definitiva, è interamente disciplinata nel codice dell'ambiente, sull'assunto della sua inerenza alla competenza legislativa statale in materia di "tutela dell'ambiente". Questo assunto non è stato smentito dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ricondotto a tale materia la normativa sulle acque, in quanto preordinata segnatamente alla loro tutela (in questo senso, sentenze n. 229 del 2017 e n. 86 del 2014), osservando, in particolare, che "il riparto delle competenze dipende proprio dalla distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione" (sentenza n. 1 del 2010). Con specifico riferimento al piano di tutela delle acque, la Corte, richiama la propria giurisprudenza in cui ha affermato che esso costituisce uno "strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici", la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di "tutela dell'ambiente" (sentenza n. 44 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 254, n. 251, n. 246 e n. 232 del 2009). Gli articoli 95 e 96 del d.lgs. 152/2006, quali norme interposte, stabiliscono, tra l'altro che *"nei piani di tutela sono adottate le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico come definito dalle Autorità di bacino, nel rispetto delle priorità stabilite dalla normativa vigente e tenendo conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative"* (articolo 95, comma 2); *"salvo quanto previsto al comma 5, tutte le derivazioni di acqua comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono regolate dall'Autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione"* (articolo 95, comma 4); *"le domande di cui al primo comma relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni sono altresì trasmesse alle Autorità di bacino territorialmente competenti che, entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di ricezione ove si tratti di domande relative a piccole derivazioni, comunicano il proprio parere vincolante al competente Ufficio Istruttore in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico, anche in attesa di approvazione del Piano anzidetto. Qualora le domande siano relative a grandi derivazioni, il termine per la comunicazione del suddetto parere è elevato a novanta giorni dalla data di ricezione delle domande medesime. Decorsi i predetti termini senza che sia intervenuta alcuna pronuncia, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nomina un Commissario "ad acta" che provvede entro i medesimi termini decorrenti dalla data della nomina"* *"il provvedimento di concessione è rilasciato se: a) non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato; b) è garantito il*

minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico; c) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane ovvero, pur sussistendo tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico". Secondo la Corte, di particolare rilievo è, poi, la ricostruzione dell'iter di approvazione del piano regionale di tutela delle acque e del procedimento di formazione della legge regionale impugnata. Al riguardo, è significativo notare come i due procedimenti si siano svolti e conclusi nello stesso lasso di tempo: il piano regionale di tutela delle acque è stato approvato con decreto del Presidente della Regione 20 marzo 2018, n. 074/Pres. (D.Lgs. 152/2006, art. 121. L.R. 11/2015, art. 10. Approvazione del Piano regionale di tutela delle acque), previa deliberazione della Giunta 15 marzo 2018, n. 591, mentre la l.r. 12/2018 è stata approvata definitivamente dal Consiglio regionale il 15 marzo 2018 ed è stata promulgata dal Presidente della Regione il 27 marzo 2018. La contestualità dell'intervento del legislatore regionale e dell'approvazione del piano di tutela delle acque induce a ritenere che la valutazione della legge regionale non possa prescindere dal contenuto del piano, con la conseguenza che deve ritenersi che la prima sia stata adottata per venire incontro a specifiche esigenze emerse nell'approvazione del secondo. Da quanto detto la Corte deduce che la Regione, intervenendo con la legge per escludere dall'applicazione di alcune limitazioni le istanze presentate prima dell'approvazione del piano, abbia violato il riparto di competenze in materia di tutela delle acque. In base a tale riparto infatti le Regioni possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque che ritengono opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo definito dagli articoli 95, 96 e 121 del d.lgs. 152/2006. Inoltre, le Regioni possono anche decidere di prevedere o no "eventuali misure di salvaguardia". Ciò che è, invece, precluso alle Regioni è di intervenire con legge per escludere o circoscrivere l'ambito di operatività del piano stesso, giacché ciò comporterebbe l'elusione, totale o parziale, del vincolo della legge statale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici. Secondo la Corte, in questa prospettiva assumono scarso rilievo le specifiche limitazioni la cui applicazione è esclusa dalla norma impugnata, concretizzando comunque la previsione di tale esclusione una indebita violazione della competenza legislativa statale in materia di "tutela dell'ambiente".