

Sentenza: n. 29 del 4 febbraio 2010

Materia: Ambiente (servizio idrico)

Limiti violati: Articolo 117, secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Articolo 28, commi 2 e 7 della legge 20 giugno 2008, n. 10 della Regione Emilia-Romagna

Esito: Illegittimità costituzionale dell'articolo 28, commi 2 e 7, della legge Emilia Romagna 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni).

Estensore: Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale i commi 2 e 7 dell'art. 28 della legge Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni), deducendo per il comma 2, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, in relazione, quali parametri interposti, agli articoli 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente). Con riferimento al comma 7 dello stesso art. 28, la violazione della sola lettera e), del secondo comma, dell'art. 117 Cost., in relazione agli stessi articoli 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4 del d.lgs. 152/2006. Il suddetto comma 2 è censurato solo nella parte in cui prevede che *“La Regione esercita le funzioni di regolazione economica e di regolazione dei servizi in raccordo con le Autonomie locali provvedendo, in particolare, [...] alla individuazione della tariffa di riferimento ai fini della proposizione ai soggetti partecipanti alla forma di cooperazione di cui all'art. 30 della regolazione tariffaria. [...]”*. Le norme statali, assunte dal ricorrente quale parametro di riferimento, quanto alla formazione della tariffa sono le seguenti: con riferimento all' art. 154, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, *“Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [...], tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio -chi inquina paga-, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua”*. Con riferimento all'art. 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006: *“L'Autorità d'ambito, al fine della predisposizione del Piano finanziario di cui all'articolo 149, comma 1, lettera c), determina la tariffa di base, nell'osservanza delle disposizioni contenute nel decreto di cui al comma 2, comunicandola [...] al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio”*. Infine, come previsto all'art. 161, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 152 del 2006, la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare,

“predispone con delibera il metodo tariffario per la determinazione della tariffa di cui all’articolo 154 e le modalità di revisione periodica, e lo trasmette al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che lo adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri deduce che la disposizione impugnata contravviene alle predette norme statali, le quali, nello stabilire una riserva di legge dello Stato nella determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato, garantiscono uguali criteri di partecipazione competitiva su tutto il territorio nazionale, finalizzati a promuovere la concorrenza per il mercato oltre che standard quantitativi e qualitativi della risorsa idrica, uniformi su tutto il territorio nazionale finalizzati alla tutela dell’ambiente. Ad avviso del ricorrente la legge regionale violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., il quale assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia, rispettivamente, di tutela della concorrenza (lettera e) e dell’ambiente (lettera s). Il comma 7 dell’art. 28 della l.r. Emilia-Romagna n. 10/2008 dispone che: per l’esercizio delle funzioni di regolazione economica e dei servizi in raccordo con le Autonomie locali, la redazione del piano economico e del piano finanziario di cui all’art. 149, comma 4, ed all’art. 203, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, la individuazione della tariffa di riferimento, la costituzione di un sistema informativo con le Province e i Comuni, il potere sanzionatorio, ad eccezione di quello connesso alla violazione del contratto di servizio *“la Regione si avvale di una struttura organizzativa il cui costo di funzionamento è a carico delle tariffe dei servizi regolati nel limite di spesa fissato dalla Giunta regionale, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, nonché di quanto introitato a titolo di sanzioni”*. Il ricorrente deduce, in proposito, che la previsione di una ulteriore componente di costo nella determinazione della tariffa per il servizio idrico integrato altera la concorrenza dando così origine a meccanismi competitivi disomogenei sul territorio nazionale in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Secondo la Corte le questioni sono fondate. Con riferimento al comma 2 dell’articolo 28, va osservato che dall’interpretazione letterale e sistematica degli articoli 154, 155 e 161 del d.lgs. 152/2006 si desume che la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell’acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell’ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato. La Corte richiama la sua precedente sentenza n. 246/2009, con riferimento alla determinazione da parte del legislatore statale di livelli uniformi di tutela dell’ambiente attraverso la determinazione della tariffa nell’ambito territoriale ottimale. Il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell’ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l’uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell’ambiente e *“le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale”* e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli articoli 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico) del d.lgs. 152/2006. Nella medesima pronuncia si è anche rilevato che *“la finalità della tutela dell’ambiente viene [...] in rilievo anche in*

relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare”, tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali, da recuperare *“anche secondo il principio chi inquina paga”* (art. 154, comma 2). Altro profilo, nella determinazione della tariffa, riguarda la materia della tutela della concorrenza in quanto alla determinazione della tariffa prevede l’Autorità d’ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all’utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante. Attraverso la normativa statale viene garantita l’uniforme metodologia tariffaria ed anche la sua applicazione da parte delle Autorità di Ambito con lo scopo di preservare il bene giuridico *“Ambiente”* dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato. La Corte inoltre censura la tesi sostenuta dalla regione ribadendo che la disciplina censurata non opera in un ambito estraneo alla normativa dello Stato ma modifica il menzionato processo di determinazione tariffaria puntualmente delineato dal legislatore statale. Essa incide, in particolare, sulle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio idrico integrato (Stato, CO.VI.RI. ed AATO), sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli articoli 154 e 161 del d.lgs. 152/2006, senza essere a ciò legittimata da alcuna normativa statale. Resta pertanto esclusa, anche sotto tale profilo, la competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali rivendicata al riguardo dalla Regione. Con riferimento al comma 7 dell’articolo 28, la Corte sottolinea il fatto che il legislatore statale con la dettagliata disciplina della tariffa di tale servizio, persegue l’obiettivo, oltre che di tutelare l’ambiente, di applicare su tutto il territorio nazionale, a tutela della concorrenza, un uniforme regime tariffario. La disposizione impugnata, nel prevedere una specifica componente di costo che prescinde da quanto stabilito dal decreto ministeriale di cui al comma 2 dell’art. 154 del d.lgs. 152/2006, attribuisce alla tariffa del servizio idrico della sola Regione Emilia-Romagna una struttura potenzialmente idonea ad influire sulla domanda del servizio stesso e porla in contrasto con il parametro interposto e con la necessaria garanzia della concorrenza anche attraverso l’uniforme individuazione su tutto il territorio dello Stato delle componenti di costo della tariffa. La Corte dichiara pertanto l’illegittimità costituzionale dell’art. 28, commi 2 e 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l’autoriforma dell’amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni) perché la disposizione censurata è in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.