

Sentenza della Corte costituzionale n. 117/2020.

Materia: tutela dell'ambiente.

Parametri invocati: articolo 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Rimettente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli 7, comma 1, e 11 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge in oggetto, limitatamente alle parole "nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione"; cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge in oggetto, relativa agli esercizi finanziari 2020 e 2021; inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge in oggetto, relativa all'esercizio finanziario 2019.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 1, e 11 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento all'articolo 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione. L'articolo 7, comma 1, della l.r. Basilicata 2/2019 dispone il riconoscimento in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche, individuati ai sensi della deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 10 aprile 2015, n. 459 (Misure di compensazione ambientale – Annualità 2015-2016), di un contributo di compensazione ambientale pari a due centesimi di euro (euro 0,02) per ogni metro cubo di acqua immessa in rete eccedente il fabbisogno comunale. Questo beneficio è riconosciuto "*[p]er la tutela e la garanzia del mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero, per dare seguito all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile, nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione*". Le censure statali si appuntano, nello specifico, su quella parte della disposizione in cui si fa riferimento al "*completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione*". Secondo il ricorrente, infatti, queste ultime, quando riguardano l'acqua ad uso potabile, sono elementi del servizio idrico integrato e i relativi interventi sono realizzati dal gestore affidatario del servizio e non dai comuni. Si determinerebbero quindi, da un lato, "*un'attribuzione impropria del contributo di compensazione ambientale, erogandolo ai comuni invece che al gestore unico del servizio, che nel caso di specie è l'Acquedotto Lucano nell'ambito dell'ATO regionale*", e, per altro verso, "*il non trascurabile inconveniente della duplicazione dei costi*" relativi a questi interventi, che "*ricadrebbero sia sul contributo sia sulla tariffa*". Di qui il contrasto con l'articolo 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che avrebbe privato i singoli comuni delle competenze in materia, attribuendole agli enti di governo dell'ambito, e con l'articolo 154 dello stesso decreto, secondo cui i costi devono trovare copertura nella tariffa. Sarebbe, quindi, violato l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in ragione della costante giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la normativa in tema di tutela delle acque alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La Corte costituzionale ha riconosciuto fondata la questione. L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, ha previsto per la prima

volta il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse. La direttiva è stata recepita dall'Italia con le disposizioni contenute nella Parte III del d.lgs. 152/2006. In particolare, l'articolo 119, comma 1, del suddetto d.lgs. 152/2006 riproduce la formulazione dell'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE, e impegna "le Autorità competenti" a tenere conto "del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio "chi inquina paga"". L'articolo 154, comma 1, del medesimo d.lgs. 152/2006, stabilisce che "[l]a tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga"". Il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 febbraio 2015, n. 39 (Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua), ha stabilito i criteri tecnici e metodologici per determinare i costi ambientali e della risorsa tenendo conto dei diversi utilizzi.

In particolare, questi criteri sono definiti dall'Allegato A al decreto ministeriale 24 febbraio 2015, n. 39 (Regolamento recante i criteri per la definizione dei costi ambientali e della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua). Per quanto riguarda la Regione Basilicata, con la deliberazione della Giunta regionale n. 1321 del 2002 sono state determinate le misure di compensazione ambientale in campo idrico. A quest'ultima deliberazione hanno fatto seguito altre recanti misure attuative della prima e provvedimenti analoghi anche per gli anni successivi. Sul piano legislativo, l'articolo 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), ha previsto il riconoscimento ai comuni macrofornitori di un contributo di compensazione ambientale per gli esercizi 2015 e 2016 "[p]er garantire il mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero e per dare seguito all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile", quindi per le stesse finalità non censurate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in esame. Alla l.r. Basilicata 26/2014 è poi stata data attuazione con la citata DGR 459/2015.

Quanto allo specifico tema delle opere afferenti alle reti di distribuzione delle risorse idriche, dal citato d.lgs. 152/2006 emerge una generale competenza degli enti di governo dell'ambito quanto alle reti di distribuzione e agli interventi ordinari e straordinari sulle stesse, con le uniche eccezioni costituite da quanto previsto dall'articolo 147, comma 2bis, che fa salve alcune gestioni autonome del servizio idrico, e dall'articolo 157, comma 1, che riconduce alla competenza degli enti locali "le opere necessarie per provvedere all'adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici ed a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate".

La Corte, chiamata più volte a definire gli spazi di competenza degli enti locali e degli enti di governo dell'ambito e a pronunciarsi sul regime giuridico cui soggiacciono le infrastrutture idriche (sentenze n. 114 del 2012, n. 320 del 2011, n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009), ha affermato, tra l'altro, che il d.lgs. 152/2006 "non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico; mentre in varie disposizioni del decreto sono riscontrabili chiari elementi normativi nel senso della loro non separabilità» (sentenza n. 307 del 2009), e che, "[a]i sensi dell'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali devono essere affidate in concessione d'uso gratuita per tutta la durata della gestione al

gestore del servizio idrico integrato che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione (che regola i rapporti tra ente locale e gestore) e nel relativo disciplinare” (sentenza n. 93 del 2017). La disposizione regionale impugnata non distingue tra la generale competenza degli enti di governo dell’ambito e quella marginale degli enti locali nelle circoscritte ipotesi sopra indicate, utilizzando, invece, una formula che, per la sua generalità, è idonea a comprendere qualsiasi opera afferente alle reti di distribuzione delle risorse idriche. Per questa ragione, l’articolo 7 della l.r. Basilicata 2/2019 si pone in contrasto, a parere della Corte, con le richiamate disposizioni in materia di tutela delle acque, contenute nella Parte III del d.lgs. 152/2006, che, per costante giurisprudenza della medesima Corte, sono espressive della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. (cfr. sentenze n. 153, n. 65 e n. 44 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 229 del 2017), al fine di *“garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque”* e alla *“tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici”* (cfr. le sentenze n. 229 del 2017 e n. 254 del 2009, nonché la sentenza n. 246 del 2009). La Corte rileva, inoltre, che la difformità della norma regionale impugnata rispetto a quanto disposto dal d.lgs. 152/2006 non si traduce in una differenziazione del livello (più o meno elevato) di tutela dell’ambiente, in relazione al quale potrebbe configurarsi una competenza regionale a introdurre una maggior tutela del bene ambientale, ma nell’implicita previsione di un modello organizzativo di gestione delle risorse idriche radicalmente diverso da quello predisposto dal legislatore statale in attuazione della disciplina comunitaria. La Corte ha quindi dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 7, comma 1, della l.r. Basilicata 2/2019, limitatamente alle parole *“nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione”*.

Per quanto concerne l’impugnativa dell’articolo 11 della l.r. Basilicata 2/2019, rubricato *“Disposizioni in materia di consorzi industriali”*, è opportuno premettere che esso dispone lo stanziamento di una somma, a valere sul bilancio triennale 2019-2021, finalizzata a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di risanamento del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza, approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione 10 settembre 2018, n. 918 (Art. 1, comma 4, L.R. n. 34/2017 – Approvazione della proposta del Commissario Straordinario del Piano di Risanamento per il Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza), prevedendo le modalità di erogazione di quelle somme in favore del menzionato consorzio. La predetta disposizione è stata impugnata partendo dall’ipotesi che questa dazione di denaro pubblico configurerebbe un aiuto di Stato che avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione europea per la preventiva autorizzazione, con conseguente violazione dell’articolo 117, primo comma, Cost..

Nelle more del giudizio l’intero articolo 11 è stato abrogato dall’articolo 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 20 marzo 2020, n. 12 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), a decorrere dal 24 marzo 2020. Esso è dunque rimasto in vigore dal 14 marzo 2019 (ai sensi dell’articolo 23 della l.r. Basilicata 2/2019) al 24 marzo 2020 (data di entrata in vigore della l.r. Basilicata 12/2020). In ordine alla sua applicazione medio tempore, occorre rilevare che, per il 2019, il comma 2 dell’articolo 11 stabiliva che *“[p]er dare immediata attuazione al piano di risanamento, l’ufficio competente provvede, entro 15 giorni dall’entrata in vigore della presente legge [id est, 29 marzo 2019], all’impegno delle risorse stanziato nel triennio 2019/2021 ed alla liquidazione dell’importo afferente l’esercizio 2019”*, mentre, per il 2020 (come pure per il 2021), il comma 4 dell’articolo 11 disponeva che *“[l]e risorse afferenti gli esercizi finanziari 2020 e 2021 saranno trasferite entro il 31 marzo dell’anno di riferimento, previa richiesta del legale rappresentante pro tempore del consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di Potenza, da produrre entro il 15 febbraio, accompagnata dalla relazione di cui al precedente comma”*. Ne consegue che la norma censurata ha avuto applicazione per il 2019 ma non per il 2020, essendo intervenuta la sua abrogazione poco prima (24 marzo 2020) che scadesse il termine (31 marzo 2020) per il trasferimento delle risorse, che si deve ritenere non essere avvenuto. Infatti, il legislatore regionale, da un lato (comma 2 dell’articolo 5 della

l.r. Basilicata 12/2020), ha abrogato l'articolo 11 della l.r. Basilicata 2/ 2019, dall'altro, ha stanziato, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della medesima l.r. Basilicata 12/2020), *“nelle more dell'approvazione della legge [di riordino del comparto]”*, la stessa somma (2.500.000,00 euro) che era prevista per il 2020 dall'articolo 11, comma 1, della l.r. 2/2019, non imputandola espressamente all'anno 2020, ma limitandosi a definirla *«un'assegnazione una tantum»*.

Alla luce di quanto esposto, la Corte ha ritenuto cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 relativa alle somme stanziare per gli anni 2020 e 2021. Infatti, per costante orientamento della Corte, qualora la modifica intervenuta in pendenza di giudizio abbia carattere satisfattivo delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato medio tempore applicazione, è pronunciata la cessazione della materia del contendere (tra le più recenti, sentenze n. 78, n. 70, n. 25 e n. 5 del 2020, ordinanza n. 101 del 2020). La Corte ha, invece, escluso che sia cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale relativa alla parte della disposizione impugnata che si riferisce all'anno 2019, dovendosi ritenere che essa abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza dell'articolo 11 (tra le più recenti, sentenza n. 16 del 2020).

In ordine , invece, alla dedotta violazione dell'articolo 117, comma primo, della Costituzione, la Corte ha ritenuto fondata l'eccezione sollevata dalla Regione Basilicata, tenuto conto di quanto già ripetutamente affermato in ordine ai requisiti costitutivi della nozione di aiuto di Stato, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza eurounitaria, che possono essere così sintetizzati: *“a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto “de minimis” ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore “de minimis”)”* (cfr. sentenza n. 299 del 2013; in senso analogo, le sentenze n. 179 del 2015 e n. 249 del 2014). Da un lato, evidenzia la Corte, la nozione di aiuto di Stato ha natura complessa e la sua applicazione richiede una valutazione articolata, dall'altro, l'ordinamento dell'Unione europea riserva alla competenza esclusiva della Commissione la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. La Corte ribadisce che *“[a]i giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto”* (sentenza n. 185 del 2011, con esclusione, quindi, del compito di ricostruire la ratio e le caratteristiche della misura censurata. In conclusione, quindi, a parere della Corte, la mancata indicazione degli argomenti atti a suffragare la censura proposta dal ricorrente, che non può ritenersi assolto dalla mera affermazione della natura di aiuto di Stato della misura finanziaria prevista dalla legge regionale, costituisce causa di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della l.r. Basilicata 2/2019, nella parte in cui fa riferimento all'esercizio finanziario 2019.