

SENTENZA N. 142

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera b), 5 e 8 della legge della Regione Lombardia 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 «Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche»), e degli artt. 3, comma 1, lettere p), q) ed r), e 15, comma 9, della legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegamento ordinamentale), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 2 aprile 2009 ed il 1° settembre 2009, depositati in cancelleria il 7 aprile 2009 ed il 4 settembre 2009 ed iscritti al n. 26 ed al n. 56 del registro ricorsi 2009.

Visti gli atti di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Collevicchio per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato tramite il servizio postale, consegnato per la spedizione il 30 marzo 2009, pervenuto alla destinataria Regione Lombardia il 2 aprile 2009, depositato il 7 aprile 2009 e iscritto al n. 26 del registro ricorsi del 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni

di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, lettera b), 5 e 8 della legge della Regione Lombardia 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 «Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche»), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione e, quali parametri interposti, agli artt. 149, comma 6, 154, commi 2 e 4, 161, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90 (Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).

Il ricorrente, premesso che «della legge regionale non è indicata la base costituzionale», sostiene che le disposizioni denunciate, ponendosi in contrasto con gli evocati parametri interposti, violano le competenze legislative esclusive statali in materia di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente.

1.1. – Quanto al censurato art. 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia n. 1 del 2009, la difesa dello Stato osserva che esso aggiunge la lettera h-ter) al comma 1 dell'art. 44 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), assegnando alla competenza regionale «la verifica del piano d'ambito e dei suoi aggiornamenti, approvati dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 48, comma 2, lettera b), ferme restando le funzioni dell'Autorità di cui all'articolo 149, comma 6, del D.Lgs. 152/2006».

Il ricorrente lamenta che tale disposizione, attribuendo la funzione di controllo sul piano d'ambito alla Giunta regionale, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva statale della tutela della concorrenza e dell'ambiente, perché si pone in contrasto con quanto disposto dagli evocati artt. 149, comma 6, e 161, comma 4, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali attribuiscono al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Coviri) e non alla Giunta regionale la competenza alla verifica del piano d'ambito. Tali disposizioni, infatti, prevedono che: a) «Il piano d'ambito è trasmesso entro dieci giorni dalla delibera di approvazione alla regione competente, all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti può notificare all'Autorità d'ambito, entro novanta giorni decorrenti dal ricevimento del piano, i propri rilievi od osservazioni, dettando, ove necessario, prescrizioni concernenti: il programma degli interventi, con particolare riferimento all'adeguatezza degli investimenti programmati in relazione ai livelli minimi di servizio individuati quali obiettivi della gestione; il piano finanziario, con particolare riferimento alla capacità dell'evoluzione tariffaria di garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati» (art. 149, comma 6); b) «Il Comitato [...] verifica la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito e i gestori in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti» (art. 161, comma 4, lettera b).

1.2. – Quanto al censurato art. 5 della legge della Regione Lombardia n. 1 del 2009, il ricorrente premette che esso, nel sostituire l'art. 48 della legge reg. n. 26 del 2003, prevede che l'Autorità d'ambito «trasmette alla Regione il piano d'ambito e i relativi aggiornamenti entro dieci giorni dalla delibera di approvazione» e che «la Giunta regionale verifica il piano in base ai criteri di cui all'articolo 149, comma 6, del D.Lgs. 152/2006 e detta, ove necessario, prescrizioni vincolanti».

A detta della difesa dello Stato, tale disposizione, attribuendo la funzione di controllo sul piano d'ambito alla Giunta regionale, risulta anch'essa in contrasto con quanto disposto dagli artt. 149, comma 6, e 161, comma 4, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006 e invade, perciò, le competenze legislative statali in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente.

1.3. – Quanto alle altre previsioni del censurato art. 5 e al parimenti censurato art. 8 della legge reg. n. 1 del 2009, l'Avvocatura generale dello Stato premette che essi modificano, rispettivamente, gli artt. 48 e 51 della legge reg. n. 26 del 2003. In particolare, la prima delle due disposizioni modificate prevede che l'Autorità d'ambito «determina il sistema tariffario d'ambito in conformità alle prescrizioni regionali che tengono conto anche dell'esigenza di graduare nel tempo le eventuali variazioni tariffarie e articolare la tariffa per zone territoriali e soggetti svantaggiati». La seconda delle due disposizioni prevede che il sistema tariffario sia determinato dall'Autorità d'ambito in conformità alle prescrizioni regionali e che la stessa Autorità preveda indicazioni per la riscossione e la ripartizione della tariffa tra il soggetto erogatore e il gestore del servizio.

Il ricorrente evoca quali parametri interposti i commi 2 e 4 dell'art. 154, del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali, rispettivamente, prevedono che «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, 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» e che «L'Autorità d'ambito, al fine della predisposizione del Piano finanziario di cui all'art. 149, comma 1, lettera c), determina la tariffa di base, nell'osservanza delle disposizioni contenute nel decreto di cui al comma 2, comunicandola all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ed al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio». Evoca, altresì, il «combinato disposto» dell'art. 161, comma 4, del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, e dell'art. 6, del d.P.R. 14 maggio 2007, n. 90, ai sensi del quale, sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale prezzi (CIP), il Coviri predispone con delibera il metodo tariffario per la determinazione della tariffa di cui al citato art. 154, in base al quale, con decreto ministeriale del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio sono definite le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, mentre l'Autorità d'ambito è tenuta a determinare la tariffa di base, nell'osservanza delle disposizioni contenute nel richiamato decreto ministeriale.

Ad avviso della difesa dello Stato, detti parametri: a) fissano una «riserva statale sulla determinazione dei criteri per l'individuazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato, che devono essere presi in considerazione dall'AATO nel definire il sistema tariffario»; b) stabiliscono «standard quantitativi e qualitativi della risorsa idrica che devono garantire uniformità su tutto il territorio nazionale».

Le norme censurate, stabilendo che le tariffe debbano essere determinate sulla base delle prescrizioni dell'amministrazione regionale, contrasterebbero con tali parametri, perché violerebbero la competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente.

2. – Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che le questioni proposte □ siano dichiarate inammissibili o infondate.

La resistente premette che le materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente hanno, secondo la giurisprudenza costituzionale, carattere “trasversale”, con la conseguenza che l'intervento legislativo statale in tali materie non «deve essere considerato preclusivo ed escludente rispetto ad altri livelli di governo. Soprattutto quando questi ultimi, in ragione delle peculiarità territoriali di cui sono espressione e degli altri ambiti materiali che inevitabilmente vengono coinvolti, si pongono la finalità di integrare e rafforzare la funzione perseguita dalla materia di tipo trasversale».

Secondo la difesa regionale, le norme censurate «hanno operato proprio in base a tali criteri», perché «mirano a precisare il procedimento per la determinazione della tariffa, in piena sintonia con il sistema delineato dal legislatore nazionale, che ben consente alla Regione la facoltà di essere parte dell'attività di governance relativa alla gestione del servizio idrico integrato».

In particolare, la Regione sostiene che il rilievo di parte ricorrente circa la «mancata indicazione, da parte del legislatore lombardo, della base costituzionale sulla quale fonda il suo intervento» è infondato, perché non esiste alcuna disposizione costituzionale «che imponga al legislatore regionale di indicare la base costituzionale del suo agire».

2.1. – Quanto ai censurati artt. 4, comma 1, lettera b), e 5 della legge reg. n. 1 del 2009, i quali attribuiscono alla Giunta regionale la potestà di verifica del piano d'ambito e dei suoi aggiornamenti, approvati dall'Autorità, la resistente osserva che essi non invadono la sfera dei poteri demandati in materia al Coviri, perché tale potestà «ben lungi dal sostituirsi alle prerogative statali, a queste si aggiunge e coordina». Tale conclusione deriva dal tenore «letterale dell'art. 44 L.R. n. 26/2003, che, in generale, per tutte le funzioni elencate, fa salve espressamente le competenze conferite dalle leggi statali (comma 1) e, in particolare, assoggetta la nuova funzione regionale di verifica al rispetto delle attribuzioni dell'Autorità di cui all'art. 149, comma 6 del d.lgs 152/2006 – il Coviri – (lettera h ter, introdotta dalla L.R. n. 1/2009)». A ciò deve aggiungersi che la disciplina statale che si assume violata «non prevede competenze esclusive né preclusioni ad un intervento regionale in sede di verifica del piano approvato dall'Autorità d'ambito», anche perché il comma 6 dell'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che l'Autorità di vigilanza può operare eventuali rilievi ed osservazioni limitatamente al programma degli interventi e al piano finanziario, con la conseguenza che, «sulle restanti componenti del piano □ d'ambito, vale a dire la ricognizione delle infrastrutture (lett. A) e il modello gestionale ed organizzativo (lett. C), non è attribuito alcun potere esclusivo all'Autorità di vigilanza, e quindi ben può esservi in tali settori, un ruolo regionale».

2.2. – Quanto alle questioni aventi ad oggetto le disposizioni che prevedono competenze regionali nella procedura di determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, la

Regione sostiene di essersi «limitata ad esercitare un ruolo, pienamente rispettoso degli ambiti statali, che le consentisse di garantire un sistema tariffario capace di rispondere in termini di efficienza, efficacia ed economicità alle peculiarità strutturali del proprio sistema idrico integrato». Infatti – prosegue la resistente – l'intervento regionale sul sistema tariffario non incide sulla definizione delle componenti di costo, «ma opera sul piano della modulazione della tariffa nell'ambito delle previsioni dell'art. 154, comma 6 e 7, del d.lgs. n. 152».

3. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Lombardia ha ribadito quanto già dedotto nella memoria di costituzione in giudizio, precisando, in particolare, che la previsione di una competenza regionale nella procedura di determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato risponde all'esigenza di garantire un sistema tariffario adeguato alle esigenze delle realtà locali. Rileva, infatti, la resistente che il metodo normalizzato fissato dalla normativa statale per la determinazione della tariffa è ispirato a criteri inadeguati alla realtà lombarda, perché «determina aumenti tariffari ingenti ed illogici, che si ripercuotono in maniera insanabile a danno dei consumatori e degli utenti più deboli».

4. – Con ricorso notificato tramite il servizio postale, consegnato per la spedizione il 28 agosto 2009, pervenuto alla destinataria il 1° settembre 2009, depositato il 4 settembre 2009 e iscritto al n. 56 del registro ricorsi del 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettere p), q) ed r), e 15, comma 9, della legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione e, quali parametri interposti, agli artt. 149, comma 6, 154, commi 2 e 4, 161, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Il ricorrente, premesso che «della legge regionale non è indicata la base costituzionale», sostiene che le disposizioni denunciate si pongono in contrasto con gli evocati parametri interposti, violando così le competenze legislative esclusive statali in materia di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente.

4.1. – Quanto alla censurata lettera p) del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009, che modifica l'art. 48, comma 2, lettera e), della legge reg. n. 26 del 2003, come sostituito dall'art. 5 della legge reg. n. 1 del 2009, la difesa dello Stato osserva che essa attribuisce alla Regione la determinazione del sistema tariffario limitatamente alle ipotesi di separazione fra gestione delle reti ed erogazione del servizio. Quanto alla censurata successiva lettera r) del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009, che sostituisce l'art. 51, comma 1, della legge reg. n. 26 del 2003, come modificato dall'art. 8 della legge reg. n. 1 del 2009, la difesa dello Stato osserva che essa prevede che l'autorità d'ambito determina il sistema tariffario «nel rispetto della normativa nazionale vigente e, limitatamente alle ipotesi di separazione fra gestione delle reti ed erogazione del servizio, delle disposizioni regionali in materia».

Il ricorrente evoca quali parametri interposti i commi 2 e 4 dell'art. 154, del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali, rispettivamente, prevedono che «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, 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» e che «L’Autorità d’ambito, al fine della predisposizione del Piano finanziario di cui all’art. 149, comma 1, lettera c), determina la tariffa di base, nell’osservanza delle disposizioni contenute nel decreto di cui al comma 2, comunicandola all’Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ed al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio». Evoca, altresì l’art. 161, comma 4, del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, ai sensi del quale, sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale prezzi (CIP), il Coviri predispone con delibera il metodo tariffario per la determinazione della tariffa di cui al citato art. 154.

Ad avviso dell’Avvocatura generale dello Stato, le norme censurate presentano, in riferimento ai parametri evocati, profili di illegittimità analoghi a quelli già prospettati con il ricorso n. 26 del 2009, perché incidono illegittimamente nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell’ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale. In particolare, la separazione della gestione delle reti dall’erogazione del servizio non giustificerebbe «un diverso sistema tariffario, neppure riferito al metodo, attribuito alla competenza esclusiva statale, in quanto anche in questo caso risulta applicabile il Metodo normalizzato di cui al DM 1 agosto 1996, visto che detto Metodo prevede una tariffa reale media costituita da tre componenti di cui due relativi agli investimenti (ammortamento e remunerazione) tra i quali possono rientrare le competenze del gestore delle reti». A sostegno della sua ricostruzione, cita la decisione dell’Autorità Garante della Concorrenza e del mercato n. AS446 del 21 febbraio 2008, secondo cui «è in primo luogo dall’applicazione di una uniforme metodologia tariffaria del servizio idrico integrato che si può attendere un effettivo sviluppo in senso concorrenziale del settore dei servizi idrici, superando le disparità ancora esistenti a livello nazionale». Cita, inoltre, la sentenza della Corte costituzionale n. 246 del 2009, con la quale si è affermato che la disciplina degli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006 «è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela dell’ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato».

4.2. – Quanto alla censurata lettera q) del comma 1 dell’art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009, che sostituisce l’art. 48, comma 4, secondo periodo, della legge reg. n. 26 del 2003, come modificato dall’art. 5 della legge reg. n. 1 del 2009, la difesa dello Stato osserva che essa prevede che la Giunta regionale, sentito il Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche, verifica il piano d’ambito «per i profili di sua competenza ai sensi dell’articolo 149 del D.Lgs. 152/2006 e detta, ove necessario, prescrizioni vincolanti».

A detta della difesa dello Stato, tale disposizione, attribuendo la funzione di controllo sul piano d’ambito alla Giunta regionale, si pone in contrasto con quanto disposto dagli artt. 149, comma 6, e 161, comma 4, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali attribuiscono alla competenza esclusiva della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche (già Coviri) la fase di verifica del piano, e invade, perciò, le competenze legislative statali in materia di tutela della concorrenza e dell’ambiente.

4.3. – È impugnato, infine, l’art. 15, comma 9, della legge reg. n. 10 del 2009, il quale dispone che «Sono fatti salvi e si intendono approvati ai sensi e per gli effetti delle prescrizioni regionali di cui all’articolo 51 della L.R. n. 26/2003, come modificato dall’articolo 8 della legge regionale 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni

generali del servizio idrico integrato di cui alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 «Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche»), gli atti emanati in attuazione conforme della Delib. G.R. n. 8/5448 del 2007, ivi inclusi i Piani d'Ambito di cui all'articolo 149 del D.Lgs. 152/2006, approvati prima dell'entrata in vigore della presente legge».

Secondo la difesa dello Stato, tale disposizione invade la competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché si pone in contrasto con l'art. 154, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, operando «una illegittima sanatoria del vizio che affligge gli atti emanati in attuazione della citata deliberazione della Giunta Regionale, che reca “Metodo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato per la regione Lombardia ai sensi della legge n. 26/2003”, atteso che tali atti risultano adottati in carenza di alcuna normativa che attribuisse alla Regione il potere di determinare un proprio metodo tariffario, non potendo trovare applicazione, in ossequio al principio del tempus regit actum, la l.r. n.1/2009, sopravvenuta alla citata deliberazione della Giunta regionale».

A ciò deve aggiungersi – sempre secondo il ricorrente – che la norma censurata viola il «principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione», perché ha «effetti sananti, in relazione alla medesima questione riguardante la validità del piano d'Ambito dell'ATO di Pavia, per la quale, da parte della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, già Co.Vi.Ri., è stato proposto ricorso al Capo dello Stato».

5 – Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che le questioni proposte
 siano dichiarate inammissibili o infondate.

La ricorrente svolge rilievi analoghi a quelli già svolti nella memoria di costituzione nel giudizio r. ric. n. 26 del 2009, sia in generale, sia in relazione alle singole questioni proposte.

5.1. – In particolare, quanto alle questioni aventi ad oggetto le disposizioni regionali che prevedono competenze regionali nella procedura di determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, la Regione sostiene che «una volta determinata la tariffa di base, sulla base delle componenti di costo definite con decreto ministeriale, è proprio la normativa statale che ben consente e anzi espressamente prevede una “modulazione” della tariffa che tenga conto della necessità di assicurare agevolazioni per i consumi domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito e, ancora, degli investimenti pro capite per residente effettuati dai comuni che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato realtà territoriali locali (art. 154, comma 6 e 7, del d.lgs. n. 152)». A ciò si deve aggiungere, sempre secondo la Regione che, «nel caso di esercizio del servizio idrico integrato con separazione fra gestione della rete ed erogazione del servizio, è necessario che le componenti di costo che concorrono alla determinazione della tariffa non vengano imputate unitariamente ad un unico soggetto gestore-erogatore, ma vengano riferite a due soggetti tra loro distinti»; esigenza che «appare fortemente penalizzata dalla applicazione del “Metodo normalizzato” di cui al DM 1 agosto 1996».

5.2. – Quanto, poi, alle questioni aventi ad oggetto l’attribuzione alla competenza regionale della verifica del piano d’ambito, la resistente osserva che essa «ben lungi dal sostituirsi alle prerogative statali, a queste si aggiunge e coordina». Inoltre, la verifica del piano d’ambito, che la norma impugnata attribuisce anche alla Giunta regionale, trova una sua ulteriore ragione giustificativa nel fatto che le misure organizzative contenute in detto piano incidono in modo rilevante anche sui profili organizzativi e di gestione dei distretti idrografici, in particolar modo con riferimento al miglioramento qualitativo dei corsi d’acqua. Vi è perciò – sempre per la resistente – la necessità di coordinare i piani di tutela per il risanamento dei corpi idrici con i piani d’ambito e con i piani di gestione e tutela dei bacini idrografici, con la conseguenza che il legislatore regionale può legittimamente prevedere «un momento di verifica dei piani d’ambito al fine di riscontrare la piena coerenza delle misure adottate nei piani di tutela con quanto previsto nei piani d’ambito (in relazione al miglioramento qualitativo dei corsi d’acqua), così come previsto dalla norma regionale impugnata».

5.3. – Quanto, infine, alle questioni relative all’art. 15, comma 9, della legge reg. n. 10 del 2009, la difesa regionale osserva che «le affermazioni dell’Avvocatura, in ordine agli asseriti effetti “sananti” che la norma avrebbe rispetto agli atti adottati in attuazione della DGR n. 8/5448, risultano prive di pregio», per tre ordini di ragioni: a) l’affermazione dell’illegittimità degli atti adottati in attuazione della richiamata delibera è immotivata, anche perché detta delibera «non è stata oggetto di alcuna impugnazione da parte del Governo, né, ovviamente di alcuna pronuncia di illegittimità»; b) «destituita di fondamento è l’affermazione relativa alla “carenza di alcuna normativa che attribuisse alla Regione il potere di determinare un proprio metodo tariffario”»; c) la mera proposizione di un ricorso al Capo dello Stato da parte della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche non autorizza a ritenere che «le norme impuginate abbiano l’obiettivo di conseguire un illegittimo effetto sanante».

6. – Con memoria depositata in prossimità dell’udienza, la Regione Lombardia ha ribadito quanto già dedotto nella memoria di costituzione in giudizio.

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso iscritto al n. 26 del registro ricorsi del 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 4, comma 1, lettera b), 5 e 8 della legge della Regione Lombardia 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 «Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche»), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione e, quali parametri interposti, agli artt. 149, comma 6, 154, commi 2 e 4, 161, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e all’art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90 (Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell’articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).

Con il ricorso iscritto al n. 56 del registro ricorsi del 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli articoli 3, comma 1, lettere p), q) ed r), e 15, comma 9, della legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost. e, quali parametri interposti, agli artt. 149, comma 6, 154, commi 2 e 4, 161, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

2. – I giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi, in considerazione dell'identità delle parti e dell'analogia delle questioni proposte.

2.1. – In primo luogo, il ricorrente impugna l'art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui esso aggiunge la lettera h-ter) al comma 1 dell'art. 44 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), assegnando alla competenza regionale «la verifica del piano d'ambito e dei suoi aggiornamenti, approvati dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 48, comma 2, lettera b), ferme restando le funzioni dell'Autorità di cui all'articolo 149, comma 6, del D.Lgs. 152/2006».

Impugna, del pari, l'art. 5 della stessa legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce il secondo periodo del comma 4 dell'art. 48 della citata legge reg. n. 26 del 2003, prevedendo che la Giunta regionale verifica il piano d'ambito «in base ai criteri di cui all'articolo 149, comma 6, del D.Lgs. 152/2006 e detta, ove necessario, prescrizioni vincolanti».

2.1.1. – Secondo la difesa dello Stato, tali disposizioni, attribuendo la funzione di verifica del piano d'ambito alla Regione, violano gli artt. 149, comma 6, e 161, comma 4, lettera b), del decreto legislativo n. 152 del 2006, i quali attribuiscono, invece, tale funzione al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e non a organi regionali. Di conseguenza, esse violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., secondo cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente.

2.1.2. – Le questioni sono fondate.

Le norme censurate attribuiscono alla Regione le competenze amministrative di controllo relative alla pianificazione d'ambito, che sono, invece, attribuite dagli evocati parametri interposti al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Questa Corte ha già affermato che tale pianificazione deve essere ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché è strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio e ha, perciò, lo scopo di consentire il concreto superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, al fine di inserire armonicamente tale gestione in un più ampio quadro normativo diretto alla razionalizzazione del mercato del settore» (sentenza n. 246 del 2009, punto 13.1. del Considerato in diritto).

Ne consegue l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali denunciate, perché recano una disciplina difforme da quella statale in un settore, quello della pianificazione d'ambito, che è precluso alla Regione.

2.2. – In secondo luogo, sono censurati gli artt. 5 e 8 della legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui essi modificano gli artt. 48 e 51 della legge reg. n. 26 del 2003, prevedendo, rispettivamente, che: a) l'Autorità d'ambito «determina il sistema tariffario d'ambito in conformità alle prescrizioni regionali che tengono conto anche dell'esigenza di graduare nel tempo le eventuali variazioni tariffarie e articolare la tariffa per zone territoriali e soggetti svantaggiati» (art. 48, comma 2, lettera e); b) il sistema tariffario è determinato dall'Autorità d'ambito in conformità alle prescrizioni regionali (art. 51, comma 1).

2.2.1. – Secondo la difesa dello Stato, tali disposizioni, stabilendo che la tariffa del servizio idrico integrato sia determinata sulla base delle prescrizioni dell'amministrazione regionale, si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in base al quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, perché violano, quali norme interposte: a) i commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevedono, rispettivamente, che «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, 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» (comma 2) e che «L'Autorità d'ambito, al fine della predisposizione del Piano finanziario di cui all'art. 149, comma 1, lettera c), determina la tariffa di base, nell'osservanza delle disposizioni contenute nel decreto di cui al comma 2, comunicandola all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ed al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio» (comma 4); b) il «combinato disposto» dell'art. 161, comma 4, lettera a), del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'art. 6, comma 2, lettera b) del d.P.R. n. 90 del 2007, ai sensi del quale, sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale prezzi, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche – che, in forza dell'art. 1, comma 5, del decreto legislativo 8 novembre 2006 (Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), ha sostituito l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti – predispone con delibera il metodo tariffario per la determinazione della tariffa di cui al citato art. 154.

2.2.2. – Le questioni riferite alle norme interposte dei commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 sono fondate, con conseguente assorbimento delle altre.

Le norme censurate recano una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, prevedendo che questa sia determinata sulla base delle prescrizioni dell'amministrazione regionale, mentre i citati parametri interposti dei commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuiscono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» e all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base.

Come affermato da questa Corte nella citata sentenza n. 246 del 2009, la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato contenuta nell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 è

ascrivibile, «in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato». Attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato, infatti, 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 artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico) dello stesso decreto legislativo. La finalità della tutela dell'ambiente viene, inoltre, in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, perché tra tali costi sono espressamente inclusi quelli ambientali, da recuperare «anche secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 154, comma 2). I profili della tutela della concorrenza vengono poi in rilievo, perché, nella determinazione della tariffa, si persegue anche il 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); fine che è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di price cap (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusò della sua posizione dominante (punto 17.4. del Considerato in diritto della richiamata sentenza).

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce la lettera e) del comma 2 dell'art. 48 della legge reg. n. 26 del 2003, e dell'art. 8 della stessa legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 51 della citata legge reg. n. 26 del 2003, perché tali disposizioni intervengono, con una disciplina difforme da quella statale, in un settore, quello della tariffa del servizio idrico integrato, la cui regolamentazione è preclusa alla Regione.

2.3. – In terzo luogo, sono censurate le lettere p) ed r) del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009.

La censurata lettera p) del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009, che modifica l'art. 48, comma 2, lettera e), della legge reg. n. 26 del 2003, come sostituito dall'art. 5 della legge reg. n. 1 del 2009, attribuisce alla Regione la competenza a fissare disposizioni per la determinazione del sistema tariffario da parte dell'Autorità d'ambito, limitatamente alle ipotesi di separazione fra gestione delle reti ed erogazione del servizio.

Analogamente, la censurata successiva lettera r), che sostituisce l'art. 51, comma 1, della legge reg. n. 26 del 2003, come modificato dall'art. 8 della legge reg. n. 1 del 2009, prevede che l'Autorità d'ambito determina il sistema tariffario «nel rispetto della normativa nazionale vigente e, limitatamente alle ipotesi di separazione fra gestione delle reti ed erogazione del servizio, delle disposizioni regionali in materia».

2.3.1. – Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tali disposizioni violano i commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 161, comma 4, dello stesso decreto legislativo e, di conseguenza, violano l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché incidono illegittimamente nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale, per motivi analoghi a quelli già prospettati con il ricorso n. 26 del 2009. In particolare, l'ipotesi della separazione della gestione delle reti dall'erogazione del servizio contemplata dalle norme censurate non

giustificherebbe un diverso sistema tariffario, perché anche in tal caso risulterebbe applicabile la disciplina generale del d.m. 1° agosto 1996 (Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato).

2.3.2. – Le questioni riferite alle norme interposte dei commi 2 e 4 dell’art. 154, del d.lgs. n. 152 del 2006 sono fondate, per i motivi già esposti al punto 2.2.2., con conseguente assorbimento delle altre.

Anche in questo caso le norme censurate recano una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, prevedendo, seppure nel particolare caso della separazione della gestione delle reti dall’erogazione del servizio, che detta tariffa sia determinata sulla base delle prescrizioni dell’amministrazione regionale, mentre i citati parametri interposti dei commi 2 e 4 dell’art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 – come visto – attribuiscono al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell’acqua» e all’Autorità d’ambito la determinazione della tariffa di base.

Poiché la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato è ascrivibile alla tutela dell’ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, è precluso al legislatore regionale intervenire nel settore, con una disciplina difforme da quella statale.

2.4. – In quarto luogo, è censurata la lettera q) del comma 1 dell’art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009, che sostituisce l’art. 48, comma 4, secondo periodo, della legge reg. n. 26 del 2003, come modificato dall’art. 5 della legge reg. n. 1 del 2009, prevedendo che la Giunta regionale, sentito il Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche, verifica il piano d’ambito «per i profili di sua competenza ai sensi dell’articolo 149 del D.Lgs. 152/2006 e detta, ove necessario, prescrizioni vincolanti».

2.4.1. – Per la difesa dello Stato, tale disposizione, attribuendo la funzione di controllo sul piano d’ambito alla Giunta regionale, si pone in contrasto con quanto disposto dai più volte evocati artt. 149, comma 6, e 161, comma 4, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006 e invade, perciò, le competenze legislative statali in materia di tutela della concorrenza e dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

2.4.2. – Le questioni sono fondate, per i motivi già esposti al punto 2.1.2.

La norma censurata attribuisce alla Giunta regionale le competenze amministrative di controllo relative alla pianificazione d’ambito, che sono, invece, attribuite dagli evocati parametri interposti al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche.

Poiché la disciplina della pianificazione d’ambito rientra – come visto – nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le disposizioni regionali denunciate sono illegittime, perché intervengono in un settore, quello della pianificazione d’ambito, che è precluso alla Regione.

2.5. – È infine censurato l'art. 15, comma 9, della legge reg. n. 10 del 2009, il quale dispone che «Sono fatti salvi e si intendono approvati ai sensi e per gli effetti delle prescrizioni regionali di cui all'articolo 51 della L.R. n. 26/2003, come modificato dall'articolo 8 della legge regionale 29 gennaio 2009, n. 1 [...], gli atti emanati in attuazione conforme della Delib. G.R. n. 8/5448 del 2007, ivi inclusi i Piani d'Ambito di cui all'articolo 149 del D.Lgs. 152/2006, approvati prima dell'entrata in vigore della presente legge».

2.5.1. – Per la difesa dello Stato, tale disposizione invade la competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché si pone in contrasto con: a) i commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto opera una illegittima sanatoria del vizio che affligge gli atti emanati in attuazione della citata deliberazione della Giunta Regionale, «atteso che tali atti risultano adottati in carenza di alcuna normativa che attribuisse alla Regione il potere di determinare un proprio metodo tariffario»; b) il «principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione», perché ha effetti sananti in relazione a una analoga situazione, per la quale «da parte della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche [...] è stato proposto ricorso al Capo dello Stato».

2.5.2. – Le questioni riferite alle norme interposte dei commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 sono fondate, con conseguente assorbimento delle altre.

La norma censurata reca una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, facendo «salvi» e dichiarando «approvati», «ai sensi e per gli effetti delle prescrizioni regionali di cui all'articolo 51 della L.R. n. 26/2003, come modificato dall'articolo 8 della legge regionale 29 gennaio 2009, n. 1», gli atti di determinazione della tariffa delle Autorità d'ambito e i piani d'ambito già adottati; i citati parametri interposti dei commi 2 e 4 dell'art. 154, del d.lgs. n. 152 del 2006 – come visto più volte – attribuiscono, invece, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» e all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base.

Come già più volte osservato, la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione denunciata, perché essa interviene in settori, quelli della tariffa del servizio idrico integrato e della pianificazione d'ambito, la cui disciplina è preclusa alla Regione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 29 gennaio 2009, n. 1 (Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 «Disciplina dei servizi

locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche»), nella parte in cui aggiunge la lettera h-ter) al comma 1 dell'art. 44 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce la lettera e) del comma 2 e il secondo periodo del comma 4 dell'art. 48 della legge n. 26 del 2003 della stessa Regione;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 1 del 2009, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 51 della legge n. 26 del 2003 della stessa Regione;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere p), q) ed r), e dell'art. 15, comma 9, della legge della Regione Lombardia 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale – Collegato ordinamentale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA