

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **137/2014** (ECLI:IT:COST:2014:137)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **TESAURO**

Udienza Pubblica del **11/02/2014**; Decisione del **19/05/2014**

Deposito del **21/05/2014**; Pubblicazione in G. U. **28/05/2014**

Norme impugnate: Art. 3, c. 1°, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20/07/2012.

Massime: **37944**

Atti decisi: **confl. enti 15/2012**

SENTENZA N. 137

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto in relazione all'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201,

convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 3 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 6 dicembre 2012 ed iscritto al n. 15 del registro conflitti tra enti 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3 dicembre 2012 e depositato il successivo 6 dicembre, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale pro tempore, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).

In particolare, la ricorrente contesta che spetti allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, «con proprio atto secondario di contenuto sostanzialmente normativo, contrastante con i limiti di potere ad esso attribuito dalla normativa primaria che ne forma la base giuridica, attribuire poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas», in relazione al servizio idrico, nei confronti della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali e dei gestori dei servizi a livello provinciale e locale. Pertanto, chiede che venga annullato l'art. 3, comma 1, del predetto d.P.C.m. 20 luglio 2012 ed in particolare le lettere c), d) ed f) del medesimo comma, nella parte in cui si applicano alla Provincia di Trento.

Il citato art. 3, infatti, contrasterebbe, anzitutto, con l'art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24); con l'art. 9, numeri 9) e 10); con l'art. 13; con l'art. 14; con l'art. 16; con gli artt. 80 ed 81 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); nonché con le norme di attuazione dello statuto speciale ed in particolare con il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); con il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); con il d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); con il d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); con il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Esso, infatti, ove interpretato nel senso di attribuire all'Autorità per l'energia ed il gas poteri di regolazione e controllo del servizio idrico anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, determinerebbe la lesione della competenza provinciale in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico, competenza che ha ad oggetto la pianificazione, il governo, la gestione e l'utilizzazione delle acque in tutti i loro aspetti, ivi compresa la gestione dei servizi pubblici rivolti all'utenza e la determinazione delle condizioni e tariffe di

utilizzazione, e che troverebbe fondamento nelle richiamate norme statutarie e di attuazione statutaria.

Esso, inoltre, violerebbe anche l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, da un lato, in quanto, pur essendo un atto sostanzialmente regolamentare, inciderebbe su una materia di competenza provinciale, dall'altro, perché detterebbe norme che pretendono di avere diretta applicabilità, in contrasto con il regime di separazione tra fonti statali e fonti provinciali di cui al predetto art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Inoltre, l'impugnato art. 3, comma 1, del medesimo d.P.C.m. violerebbe anche l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, secondo il quale nelle materie di competenza provinciale la legge statale (e a fortiori un regolamento) non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative da esercitarsi nel territorio provinciale.

Qualora, infine, il d.P.C.m. impugnato fosse qualificato come un atto di indirizzo e coordinamento, esso risulterebbe comunque - ad avviso della ricorrente - illegittimo ed invasivo delle competenze della Provincia autonoma di Trento. In primo luogo, infatti, esso violerebbe l'art. 3, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto non è stato adottato dal Governo e su di esso non è stato richiesto il prescritto parere delle Province autonome. In secondo luogo, esso non avrebbe un contenuto corrispondente a quello proprio di un atto di indirizzo, come richiesto dal comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto non si limita a vincolare le Province al conseguimento di obiettivi o risultati, ma attribuisce allo Stato l'esercizio diretto di poteri regolativi ed amministrativi che spettano alla Provincia.

1.1.- La Provincia autonoma di Trento premette di avere potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali», «urbanistica», «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale», di «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali», di «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» ai sensi dell'art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24), dello statuto speciale; nonché di avere competenza legislativa concorrente nelle materie «utilizzo delle acque pubbliche», «igiene e sanità» e «finanza locale», ai sensi dell'art. 9, numeri 9 e 10, e degli artt. 80 e 81 dello statuto speciale. Nelle medesime materie la ricorrente ricorda di essere titolare anche delle corrispondenti funzioni amministrative, in virtù dell'art. 16 dello statuto speciale.

Tale assetto statutario - ricorda ancora la Provincia - è integrato e completato dalle norme di attuazione dello statuto ed in specie dal d.P.R. n. 115 del 1973, che trasferisce alle Province autonome tutti i beni del demanio idrico, in relazione a quanto previsto dall'art. 68 dello statuto; dal d.P.R. n. 381 del 1974, che trasferisce alle Province «le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 1) e «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art. 5); dal d.P.R. n. 235 del 1977, in materia di energia e di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), in materia di finanza locale.

Pertanto la ricorrente deduce che - come riconosciuto fin dalla sentenza n. 412 del 1994 - la gestione delle acque e l'organizzazione dei servizi idrici nel territorio provinciale si basano su un complesso quadro normativo che si è venuto definendo, prima in sede statutaria e poi attraverso le norme di attuazione, nel quale non opererebbe il servizio idrico integrato con i suoi diversi ambiti ottimali e i diversi piani d'ambito, ma un sistema che vede la medesima Provincia esercitare una serie di compiti che attengono alla pianificazione, al governo, alla gestione ed all'utilizzazione delle acque in tutti i loro aspetti, ivi compresa la gestione dei

servizi pubblici rivolti all'utenza ed alla determinazione delle condizioni e delle tariffe di utilizzazione.

In questo quadro sarebbe evidente l'illegittimità e la lesività dell'art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012, il quale, facendo espresso riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano in due punti (lettere f ed o), sembrerebbe voler rendere esercitabili anche nelle medesime Province i poteri regolatori e sanzionatori attribuiti dalla citata disposizione alla predetta Autorità, in contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nel successivo art. 4, il quale, in attuazione dell'art. 176 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), fa espressamente salve le competenze statutarie delle stesse Province autonome. In particolare, sarebbe evidente la lesività delle norme di cui alle lettere c), d) ed f), che presuppongono un sistema territoriale ed organizzativo del servizio, che non trova riscontro nella Provincia autonoma di Trento, ed attribuiscono all'Autorità specifici poteri in materia tariffaria. Per le stesse ragioni, tuttavia, risulterebbero lesive anche le norme, di cui alle lettere a), b), e), g), i), l), m) ed o), del medesimo comma 1 dell'art. 3 del citato d.P.C.m., che attribuiscono all'Autorità poteri regolatori, di vigilanza e sanzionatori.

2.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso per conflitto sia dichiarato inammissibile e comunque rigettato.

In via preliminare, il resistente sostiene che il ricorso sia inammissibile, in quanto l'atto impugnato sarebbe meramente esecutivo di quanto già previsto dall'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. L'asserita lesione delle competenze provinciali deriverebbe dal precedente atto normativo, che tuttavia non ha formato oggetto di impugnazione.

Nel merito, il ricorso sarebbe privo di fondamento, considerato che spetta allo Stato la competenza legislativa esclusiva nelle materie della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e che tale competenza trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, posto che nell'esercizio della stessa lo Stato introduce standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili dalle stesse.

La difesa statale rileva altresì che, sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost., lo Stato avrebbe la facoltà di mantenere ed esercitare le competenze amministrative in materia, di garantire l'esercizio unitario in particolare di compiti inerenti: alla definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato; alla predisposizione e periodica revisione del metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato; alla verifica della corretta redazione del piano d'ambito da parte degli enti competenti; all'approvazione delle tariffe del servizio idrico integrato da parte degli enti competenti.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Trento ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre

Con il predetto articolo del citato decreto, atto secondario di contenuto sostanzialmente normativo, sarebbero stati attribuiti poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali di cui alla predetta Provincia e dei gestori dei servizi a livello provinciale, in contrasto non solo con quanto previsto dalla norma di legge sulla cui base è stato adottato il decreto (art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), ma anche con la competenza provinciale in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico, che comprende la pianificazione, il governo, la gestione e l'utilizzazione delle acque in tutti i loro aspetti, inclusa la gestione dei servizi pubblici rivolti all'utenza e la determinazione delle tariffe di utilizzazione.

Tale competenza si desumerebbe, anzitutto, da tutta una serie di norme statutarie, che assegnano alla Provincia autonoma specifiche attribuzioni, legislative ed amministrative (art. 16), in materia di «ordinamento degli uffici provinciali», «urbanistica», «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale», «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali», «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, numeri 1, 5, 17, 19 e 24, dello statuto speciale); nonché di «utilizzazione delle acque pubbliche», «igiene e sanità» e «finanza locale» (art. 9, numeri 9 e 10, ed artt. 80 e 81, dello statuto speciale).

La predetta competenza provinciale in materia di servizio idrico sarebbe, inoltre, ulteriormente delineata dalle norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), che ha trasferito alle Province autonome tutti i beni del demanio idrico; nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), che ha trasferito alle Province «le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 1) e «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art. 5); infine nel d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), e nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), in materia di finanza locale.

Tanto premesso, l'impugnato art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012 sarebbe illegittimo e lesivo delle richiamate competenze provinciali, in primo luogo in quanto esso, facendo espresso riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano in due punti (lettere f ed o), renderebbe esercitabili anche nelle medesime Province i poteri regolatori e sanzionatori attribuiti dalla citata disposizione alla predetta Autorità, in contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nel successivo art. 4. In particolare, sarebbe evidente la lesività delle norme di cui alle lettere c), d) ed f), che presuppongono un sistema territoriale ed organizzativo del servizio, che non trova riscontro nella Provincia autonoma di Trento, ed attribuiscono all'Autorità specifici poteri in materia tariffaria, nonché le norme, di cui alle lettere a), b), e), g), i), l), m) ed o), del medesimo comma 1 dell'art. 3 del citato d.P.C.m. che assegnano all'Autorità poteri regolatori, di vigilanza e sanzionatori.

Il citato art. 3, comma 1, violerebbe anche le speciali disposizioni di attuazione dello

statuto di cui agli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento): esso, infatti, pur essendo un atto sostanzialmente regolamentare, inciderebbe su una materia di competenza provinciale, dettando norme che pretendono di avere diretta applicabilità, in contrasto con il regime di separazione tra fonti statali e fonti provinciali di cui all'art. 2 del citato d.lgs. n. 266 del 1992, ed attribuendo ad un organo statale competenze in materie di spettanza provinciale, in violazione dell'art. 4 del medesimo decreto legislativo. Qualora, poi, fosse ritenuto un atto di indirizzo e coordinamento, esso risulterebbe comunque - ad avviso della ricorrente - illegittimo ed invasivo delle competenze della Provincia autonoma di Trento, non essendo stato adottato dal Governo, né preceduto dal parere delle Province autonome, come prescritto dall'art. 3, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 266 del 1992, e non avendo un contenuto corrispondente a quello proprio di un atto di indirizzo, come stabilito dal comma 2 del citato art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.

2.- In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1. - Secondo il resistente, il ricorso sarebbe inammissibile in quanto avrebbe ad oggetto un atto meramente esecutivo di una norma legislativa non impugnata tempestivamente mediante ricorso in via principale.

2.2. - Tale eccezione è priva di fondamento.

Questa Corte ha ripetutamente dichiarato che «il conflitto di attribuzione è ammissibile allorché la lesione della competenza derivi immediatamente e direttamente dall'atto impugnato ed è, invece, inammissibile qualora l'atto impugnato ripeta [...] il contenuto o costituisca una mera e necessaria esecuzione di un altro atto che ne costituisca il precedente logico e giuridico» (sentenza n. 369 del 2010). In quest'ultimo caso viene, infatti, «a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (sentenze n. 207 del 2012 e n. 369 del 2010)» (sentenza n. 144 del 2013).

Nella specie, l'estensione alle Province autonome dei poteri regolatori assegnati all'Autorità per l'energia ed il gas è contenuta esclusivamente nell'impugnato art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012. Infatti, né nell'art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011, che ha individuato le funzioni ed i compiti dell'Autorità per l'energia ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, né nell'art. 10 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), che, in precedenza, aveva assegnato i medesimi compiti all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, è fatta mai menzione delle Province autonome di Trento e di Bolzano quali destinatarie dei poteri dei suddetti organi.

A ciò si aggiunge la considerazione che il predetto art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011 stabilisce che le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, vengono esercitate dall'Autorità per l'energia ed il gas «con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481», la quale ultima, all'art. 2, comma 15, dichiara espressamente che nelle Province autonome di Trento e di Bolzano si applicano le norme statutarie e di attuazione statutaria; mentre il comma 11 dell'art. 10 del d.l. n. 70 del 2011 stabiliva che le funzioni allora assegnate all'Agenzia nazionale avrebbero dovuto assolvere «il fine di garantire l'osservanza dei principi contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», il quale, all'art. 176, fa espressamente salve le competenze delle predette Province in materia.

Deve, quindi, concludersi che il provvedimento impugnato non costituisce pedissequa attuazione di alcuna delle citate norme primarie, di cui si possa eccepire la mancata tempestiva impugnazione, posto che in esse non vi era e non vi è alcuna disposizione che estenda i poteri delle richiamate autorità alle Province autonome, in contrasto con le competenze statutarie.

Pertanto, va rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento, considerato che la menomazione delle attribuzioni lamentata dalla Provincia ricorrente è autonomamente imputabile al provvedimento impugnato (sentenza n. 207 del 2012).

3.- Ancora in linea preliminare, si deve riconoscere il tono costituzionale del conflitto proposto, sebbene esso abbia ad oggetto un atto che potrebbe risultare anche illegittimo per violazione della norma di legge alla quale avrebbe dovuto dare esecuzione.

Già in numerose occasioni questa Corte ha, infatti, affermato che la pretesa «violazione delle attribuzioni statutarie della Provincia autonoma [...] conferisce di per sé “tono costituzionale” al conflitto, restando irrilevante la concorrente possibilità di impugnativa giurisdizionale» (sentenza n. 287 del 2005).

4. - Nel merito, il ricorso è fondato nei limiti di seguito precisati.

4.1.- Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di «acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, numero 17), «assunzione e gestione di servizi pubblici» (art. 8, numero 19), «urbanistica» (art. 8, numero 5) ed «opere idrauliche» (art. 8, numero 24), nonché competenza legislativa concorrente in tema di «utilizzo delle acque pubbliche, igiene e sanità» (art. 9, numero 9 e numero 10). L'art. 14 dello stesso statuto speciale prevede, fra l'altro, che l'utilizzazione delle acque pubbliche deve essere realizzata in base ad un Piano generale stabilito d'intesa fra lo Stato e la Provincia autonoma (approvato con d.P.R. 15 febbraio 2006), il quale sostituisce interamente, nel territorio provinciale, il Piano regolatore generale degli acquedotti (art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 381 del 1974). In base alle norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. n. 115 del 1973, la Provincia autonoma di Trento esercita, inoltre, tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico, ivi compresa la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento.

Sulla base delle citate norme statutarie e di attuazione statutaria, questa Corte ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 412 del 1994, l'esistenza di una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, nell'esercizio della quale detta Provincia ha delineato minuziosamente il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale. Essa «non si limita alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprende anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, le quali ultime costituiscono il “corrispettivo del predetto servizio” (sentenza n. 335 del 2008)» (sentenza n. 233 del 2013). Si tratta, in sostanza, della competenza, che lo statuto di autonomia riserva alla Provincia autonoma di Trento, a regolare integralmente il servizio idrico, la quale «non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, 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 alla Provincia autonoma (sentenza n. 357 del 2010)» (sentenza n. 233 del 2013).

È in questo quadro che occorre valutare la portata dell'impugnato art. 3, comma 1, del d.P.C.m. 20 luglio 2012.

Il predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si compone di quattro articoli,

contenenti, rispettivamente: l'individuazione delle funzioni che restano attribuite al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in quanto non trasferite all'Autorità per l'energia ed il gas (art. 1); l'indicazione delle finalità e dei principi ispiratori della regolazione del settore idrico (art. 2); l'individuazione delle specifiche «funzioni di regolazione e controllo del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono», funzioni che sono state trasferite all'Autorità per l'energia ed il gas, che le esercita «sulla base dei poteri ad essa conferiti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481» (art. 3); infine le «disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 4).

L'impugnato art. 3, al comma 1, in specie, attribuisce alla predetta Autorità una serie di compiti, fra i quali: definire i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato (lettera a); predisporre, ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori (lettera b); definire le componenti di costo – inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione – per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (lettera c); predisporre e rivedere periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (lettera d); verificare la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore (lettera e); approvare le tariffe del servizio idrico integrato (lettera f); adottare direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o di suoi segmenti (lettera g); formulare proposte di revisione della disciplina vigente (lettera i); tutelare i diritti degli utenti (lettera l); integrare la relazione al Governo e al Parlamento di cui all'art. 2, comma 12, lettera i), della legge n. 481 del 1995 con un'apposita sezione avente particolare riferimento allo stato e alle condizioni del servizio idrico integrato (lettera m); definire ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (lettera o).

Si tratta essenzialmente di funzioni e compiti che, come sostenuto dalla ricorrente, presuppongono un sistema territoriale e organizzativo del servizio che non trova riscontro nella Provincia autonoma di Trento e che costituiscono espressione di poteri regolatori anche in materia tariffaria, di vigilanza e sanzionatori che non possono ritenersi legittimamente esercitabili nei confronti delle Province autonome, sulla base delle richiamate competenze provinciali e di attuazione in tema di servizio idrico.

D'altro canto, questa Corte ha già rilevato che, «in coerenza con detti 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, 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 di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione”» (sentenza n. 233 del 2013).

Da tale disposizione, che chiude il decreto in esame, potrebbe desumersi l'inapplicabilità nella Provincia autonoma di Trento delle richiamate previsioni contenute nell'impugnato art. 3, comma 1.

Questa Corte ha, infatti, ripetutamente affermato che clausole di salvaguardia analoghe a quella contenuta nell'art. 4 del d.P.C.m. in esame fungono da limite all'applicazione di norme statali incompatibili con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, escludendo il contrasto con il riparto costituzionale delle competenze (sentenza n. 241 del 2012).

Ma ciò, ovviamente, con l'eccezione relativa ai casi in cui singole norme statali prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità

agli enti ad autonomia speciale, ancorché esse siano in contrasto con lo statuto d'autonomia e con le relative norme di attuazione. Casi nei quali, viceversa, il problema della presunta violazione del riparto costituzionale delle competenze si impone all'attenzione.

Nella specie, sia la disposizione di cui alla lettera e), che quella di cui alla lettera o) dell'impugnato art 3, comma 1, prevedono espressamente la loro applicazione anche nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, in deroga alla clausola di salvaguardia di cui al successivo art. 4.

Orbene, la disposizione di cui alla lettera e) dell'impugnato art. 3, comma 1, attribuendo all'Autorità per l'energia ed il gas il compito di verificare «la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore», presuppone l'operatività di un sistema di organizzazione del servizio, basato sull'individuazione degli ambiti ottimali e dei piani d'ambito, che contrasta con la disciplina speciale del medesimo servizio vigente nel territorio della Provincia autonoma, sulla base della normativa statutaria e di attuazione statutaria, che assegna alla medesima Provincia tutti i compiti inerenti alla gestione del servizio idrico. Analogamente, la previsione di cui alla lettera o) dell'art. 3, comma 1, nella parte in cui demanda all'Autorità per l'energia ed il gas di definire «ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, anche mediante la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano», ancorché d'intesa con le Regioni e le stesse Province autonome, lede la sfera di competenza provinciale, imponendo anche ad essa la definizione, sia pure attraverso una forma di collaborazione, di ulteriori modalità di espletamento del servizio, in contrasto con la riserva di disciplina e gestione integrale del servizio idrico fondata sullo statuto.

4.2.- Alla luce delle considerazioni che precedono, in accoglimento parziale del ricorso, deve essere dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, attribuire poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, nei confronti della Provincia autonoma di Trento, con la conseguenza che deve essere disposto l'annullamento delle lettere e) ed o) del comma 1 dell'art. 3 del d.P.C.M. 20 luglio 2012, nella parte in cui si applicano anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento.

5.- Gli effetti della pronuncia, fondandosi su motivi comuni ad entrambe le Province autonome, devono essere estesi anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, attribuire, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), poteri, compiti e funzioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, in relazione al servizio idrico, nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, per l'effetto, annulla le lettere e) ed o) dell'art. 3, comma 1, del predetto decreto, nella parte in cui si riferiscono anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.