CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **229/2017** (ECLI:IT:COST:2017:229)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **10/10/2017**; Decisione del **10/10/2017**
Deposito del **25/10/2017**; Pubblicazione in G. U. **02/11/2017**
Norme impugnate: Art. 19 della legge della Regione siciliana 29/09/2016, n. 20.
Massime: **41017 41298 41299 41300 41301 41302**
Atti decisi: **ric. 78/2016**

SENTENZA N. 229

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-14 dicembre 2016, depositato in cancelleria il 14 dicembre 2016 ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2016.

Udito nella udienza pubblica del 10 ottobre 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 6-14 dicembre 2016, depositato il 14 dicembre 2016 ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l’art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l’economia. Disposizioni varie).

La disposizione – rubricata «Disposizioni in materia di denuncia dei pozzi» – stabilisce che «[i]l termine finale previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo dell’articolo 10 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 recepito con modifiche dalla legge regionale 15 marzo 1994, n. 5 è differito al 31 dicembre 2017».

L’art. 10, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), richiamato dalla norma impugnata, dispone che «tutti i pozzi esistenti, a qualunque uso adibiti, ancorché non utilizzati, sono denunciati dai proprietari, possessori o utilizzatori alla regione o provincia autonoma nonché alla provincia competente per territorio, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo».

Questo termine per la denuncia dei pozzi è stato successivamente differito più volte dal legislatore statale, e segnatamente ad opera dapprima dell’art. 14 del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507 (Misure urgenti in materia di dighe), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584, poi dell’art. 28 della legge 30 aprile 1999, n. 136 (Norme per il sostegno ed il rilancio dell’edilizia residenziale pubblica e per interventi in materia di opere a carattere ambientale), e quindi dell’art. 2 della legge 17 agosto 1999, n. 290 (Proroga di termini nel settore agricolo). Da ultimo, l’art. 96, comma 7, del decreto-legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ha stabilito che: «[i] termini […] per la presentazione delle denunce dei pozzi a norma dell’articolo 10 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275, sono prorogati al 31 dicembre 2007».

Secondo il Governo, la Regione siciliana, introducendo una disciplina difforme da quella nazionale che prevede quale termine ultimo per la denuncia dei pozzi il 31 dicembre 2007, avrebbe ecceduto i limiti della propria competenza statutaria.

L’art. 14, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, riconosce alla Regione siciliana potestà legislativa esclusiva in materia di «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale». Questa attribuzione normativa, tuttavia, non potrebbe essere esercitata in violazione delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», tra le quali andrebbe ricompreso lo stesso art. 10 del d.lgs. n. 275 del 1993. Quest’ultima disposizione costituirebbe infatti espressione di uno standard di tutela ambientale da applicare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Del resto, in applicazione dei principi generali in tema di gerarchia delle fonti, non sarebbe consentito al legislatore regionale di prorogare un termine prescritto in un decreto legislativo.

Sotto altro profilo – prosegue il ricorrente – la norma regionale impugnata si porrebbe in contrasto anche con la direttiva 23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque), e in particolare con gli obiettivi ambientali ivi enunciati nei «considerando» numeri 1, 11, 25, 53, e nell’art. 1, paragrafo 1, lettera b), con conseguente violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Da ultimo, il Governo sostiene che la proroga regionale censurata, palesando un ritardo di moltissimi anni nell'applicazione della normativa nazionale citata, si configurerebbe come una sorta di "condono" generalizzato sulle attività di estrazione dell'acqua, che, nel frattempo, sarebbero state effettuate in maniera incontrollata, con potenziali danni al buon regime delle acque. Inoltre, dall'applicazione della previsione impugnata deriverebbero anche pregiudizi per la finanza pubblica, tenuto conto che l'art. 10 del d.lgs. n. 275 del 1993 collega all'omessa denuncia «la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire duecentomila a lire unmilioneduecentomila», prevedendo altresì che «il pozzo può essere sottoposto a sequestro ed è comunque soggetto a chiusura a spese del trasgressore allorché divenga definitivo il provvedimento che applica la sanzione».

2.– La Regione siciliana non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie), per violazione dell'art. 14, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e degli artt. 11, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– Con il primo motivo di ricorso, il Governo sostiene che la Regione siciliana, avendo differito – dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2017 – il termine per la denuncia dei pozzi previsto dall'art. 10, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche), avrebbe ecceduto i limiti della propria competenza statutaria. Infatti, la pure riconosciuta competenza esclusiva regionale in materia di «acque pubbliche» sarebbe stata esercitata in contrasto con una delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», quale sarebbe la citata disposizione legislativa statale.

2.1.– Va premesso che l'art. 144 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – come già l'art. 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche) – dispone che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato». L'assegnazione a terzi e la selezione degli impieghi ai quali destinare le singole acque è disposta mediante concessione (cosiddetta «di derivazione»).

Poiché la diversione delle acque dal loro corso naturale, ai fini produttivi, irrigui, industriali e civili, ne modifica i caratteri fondamentali, il rilascio della concessione è subordinato all'accertamento che la derivazione non pregiudichi il raggiungimento degli obiettivi di qualità e che venga comunque garantito «l'equilibrio del bilancio idrico», secondo quanto previsto dall'art. 12-bis del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), come sostituito dall'art. 96 del d.lgs. n. 152 del 2006. I volumi di acqua concessi devono altresì essere «commisurati alle possibilità di risparmio, riutilizzo o riciclo delle risorse». L'autorità concedente deve inoltre tenere conto della pianificazione dello sfruttamento della risorsa idrica, imperniato sui piani di tutela delle acque (art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006), di bacino distrettuale (art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006) e di gestione (art. 117 del d.lgs. n. 152 del 2016).

L'art. 10 del d.lgs. n. 275 del 1993 – evocato dal Governo quale norma interposta – è stato introdotto nell'ambito di un generale intervento di riordino delle concessioni di acque pubbliche, avente la finalità di riconsiderare complessivamente gli equilibri tra gli usi

dell'acqua, tenuto conto della moltiplicazione delle estrazioni, anche abusive.

In particolare, l'obbligo di denuncia dei pozzi rientra tra le misure poste a salvaguardia e difesa della "quantità" delle acque esistenti in ciascun distretto idrografico, in modo da assicurare l'equilibrio fra la disponibilità delle risorse idriche reperibili e i fabbisogni per gli usi diversificati della risorsa stessa. Infatti, per predisporre adeguatamente il piano di tutela e assicurare l'equilibrio del bilancio idrico, le autorità concedenti devono poter procedere al censimento di tutte le utilizzazioni in atto nel medesimo corpo idrico.

2.2.– Secondo la giurisprudenza costituzionale, le disposizioni in materia di tutela delle acque – contenute principalmente nella parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche» e, in particolare, nella sua sezione II intitolata «Tutela delle acque dall'inquinamento» – sono riconducibili alla materia della «tutela dell'ambiente», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Si tratta, infatti, «di disposizioni aventi finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico. Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque» (sentenza n. 254 del 2009; in senso analogo, sentenza n. 246 del 2009).

Con riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le regioni e le province autonome in materia ambientale, va ricordato che la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile alle regioni speciali e alle province autonome «solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata: in tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia (sentenze n 98 del 2017, n. 210 del 2014, n. 151 del 2011 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 212 del 2017). Solamente in quanto la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, dunque, gli oggetti che non rientrano nelle specifiche e delimitate attribuzioni delle regioni ad autonomia speciale e province autonome «rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale» (sentenza n. 387 del 2008, nonché, analogamente, sentenze n. 288 del 2012 e n. 151 del 2011).

Anche nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale vengono in evidenza le competenze spettanti statutariamente a una regione ad autonomia speciale.

Nell'enumerare le materie sulle quali la Regione siciliana ha potestà legislativa esclusiva l'art. 14 dello statuto speciale menziona esplicitamente le «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale» (lettera i). Questa Corte ha precisato che la previsione è da riferire alla sola disciplina demaniale del bene idrico e marittimo, «come si desume sia dal dato letterale, che significativamente considera l'acqua in quanto oggetto di opera pubblica, sia dal dato di contesto del collegamento con la norma statutaria, che dispone l'appartenenza delle acque pubbliche al demanio regionale, con l'eccezione delle acque che interessano la difesa e i servizi di carattere nazionale (art. 32)» e sulla base di queste considerazioni è stata ricondotta alla competenza legislativa residuale, e non primaria, della Regione siciliana la disciplina del servizio idrico integrato (sentenza n. 93 del 2017). Su queste

stesse basi, deve invece ricondursi alla competenza legislativa primaria di cui alla lettera i) dell'art. 14 dello statuto, la regolazione degli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche da parte dei soggetti interessati, in quanto disciplina demaniale dell'acqua, considerata qui come vero e proprio "bene" (da tutelare) anziché in funzione del "servizio" da assicurare tramite essa alla collettività.

Queste conclusioni non comportano tuttavia che la menzionata competenza primaria possa esplicarsi senza alcun limite. Lo stesso art. 14 dello statuto precisa che l'Assemblea siciliana deve esercitare la potestà legislativa esclusiva «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano» e la formula è stata costantemente intesa da questa Corte come richiamo al rispetto dei «limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali» (sentenza 265 del 2013; nello stesso senso anche le sentenze n. 263 del 2016, n. 11 del 2012, n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995).

È noto che, proprio in applicazione del limite delle «norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali», questa Corte ha più volte preteso dalle regioni speciali (e dalle due province autonome) il rispetto di prescrizioni legislative statali di carattere generale incidenti su materie assoggettate dagli statuti al regime della competenza legislativa piena o primaria. In particolare, è stato affermato che il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base […] del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto» degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 212 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 536 del 2002).

2.3.– La disciplina statale in materia di tutela delle acque deve essere ascritta all'area delle riforme economico-sociali, sia per il suo «contenuto riformatore», sia per la sua «attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 323 del 1998).

In un primo senso, infatti, si deve osservare che a partire dalla legge n. 36 del 1994 sino al d.lgs. n. 152 del 2006, il legislatore statale ha seguito un approccio innovativo e globale alla regolazione della materia, orientato non solo alla diretta salvaguardia dell'acqua in quanto tale, ma al governo della risorsa idrica con l'obiettivo di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato, equo ed integrato, ai fini della più generale tutela dell'ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati.

Sotto il secondo aspetto, rileva l'importanza vitale della risorsa idrica, essenziale sia per il consumo umano che per la funzione di ausilio alla vita di tutte le specie animali e vegetali.

L'indicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell'acqua risponde dunque a un interesse unitario che esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale e non tollera discipline differenziate nelle sue diverse parti. Le istanze oggetto di dialettica e di bilanciamento nelle scelte ad essa relative – fabbisogno idrico, tutela dei corpi idrici e degli ecosistemi, biodiversità, necessità produttive dell'economia "idrodipendente" – non possono infatti che essere ponderate unitariamente con un'operazione che solo il legislatore statale può compiere.

In questo contesto devono essere qualificate come «norme fondamentali delle riforme

economico-sociali» non solo le disposizioni statali direttamente espressive del descritto modello regolatorio in tema di tutela delle acque, ma anche le previsioni, solo apparentemente di dettaglio, che siano collegate alle prime da un rapporto di coessenzialità o di necessaria integrazione. Ed è proprio ciò che accade nel caso in esame, in cui la norma statale che impone la denuncia dei pozzi in uso riveste importanza decisiva per la tutela quantitativa della risorsa idrica e per la pianificazione della sua utilizzazione.

Si deve quindi concludere che il legislatore statale, adottando l'art. 10 del d.lgs. n. 275 del 1993, ha esercitato un potere che, per il contenuto e la funzione di norma fondamentale di riforma economico-sociale della disposizione emanata, vincola anche la potestà legislativa primaria della Regione siciliana in materia di acque pubbliche.

2.4.– Si può aggiungere che, in concreto, la proroga disposta con la norma di legge regionale impugnata, consentendo la prosecuzione di prelievi incontrollati della risorsa idrica per un ulteriore lungo periodo di tempo, interferisce con il corretto funzionamento degli strumenti pianificatori, autorizzatori, sanzionatori, di vigilanza e controllo, e compromette le azioni volte al risanamento dei corpi idrici. Come osservato dalla difesa del ricorrente, inoltre, il differimento del termine equivale all'introduzione di una surrettizia e generalizzata forma di condono delle estrazioni abusive perpetrate – in elusione finanche dei dispositivi di misurazione delle portate delle acque emunte previsti all'art. 95 del d.lgs. n. 152 del 2006 – sul territorio siciliano nel corso di un intero decennio, vanificando l'azione di controllo e di repressione delle autorità preposte, con il rischio di alimentare ulteriormente il fenomeno dell'abusivismo.

3.– Alla luce delle considerazioni svolte, l'impugnato art. 19 della legge regionale siciliana n. 20 del 2016 deve essere dichiarato illegittimo in quanto incompatibile con una norma fondamentale di riforma economico-sociale dello Stato.

Le residue doglianze formulate dal ricorrente restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 ottobre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.