

SENTENZA N. 246 ANNO 2009

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Francesco AMIRANTE, Presidente

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. 135, comma 2, 136, 141, comma 1, da 144 a 160, 166, commi 1 e 4, 170, comma 3, lettera *i*), 172, comma 2 e 176, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (mediante due ricorsi), Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata, con ricorsi notificati il 24 aprile, l'8, il 12, il 13, il 12-21 e il 12-27 giugno 2006, depositati in cancelleria il 27 aprile, il 10, il 14, il 15, il 16, il 17, il 20, il 21 ed il 23 giugno 2006, ed iscritti ai nn. 56, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79 ed 80 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus (WWF Italia), della s.p.a. Biomasse Italia ed altre società;

udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 2009 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Maria Grazia Bottari Gentile per la Regione Calabria, Lucia Bora e Guido Meloni per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon per la Regione Liguria, Fabrizio Lofoco per la Regione Puglia, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Gustavo Visentini per la Regione Marche, Alessandro Giadrossi per l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus (WWF Italia), e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

.....

20. – Le Regioni Umbria (ricorso n. 72 del 2006) ed Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006) impugnano, rispettivamente, il comma 4 e il comma 1 dell'art. 166.

20.1. – L'art. 166, comma 1, stabilisce che: a) «I consorzi di bonifica ed irrigazione, nell'ambito delle loro competenze, hanno facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, previa domanda alle competenti autorità corredata dal progetto delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive» (primo periodo); b) «L'Autorità di bacino esprime entro centoventi giorni la propria determinazione. Trascorso tale termine, la domanda si intende accettata» (secondo e terzo periodo); c) «Per tali usi i consorzi sono obbligati al pagamento dei relativi canoni per le quantità di acqua corrispondenti, applicandosi anche in tali ipotesi le disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 36 del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775» (quarto periodo).

La Regione Emilia-Romagna ritiene che la disposizione viola: a) l'art. 76 Cost. e, quale parametro interposto, la legge di delegazione n. 308 del 2004, la quale: (a.1.) stabilendo che «Il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative» previgenti (art. 1, comma 1), non permette l'introduzione nel decreto delegato di una disposizione «innovativa»; (a.2.) prevedendo, all'art. 1, comma 8, che la fonte delegata debba rispettare, tra l'altro, le attribuzioni regionali e degli enti locali stabilite dal d. lgs. n. 112 del 1998, preclude l'attribuzione a livello statale di funzioni amministrative in contrasto con gli artt. 88 e 89 del medesimo decreto legislativo; b) l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, prevedendo «una forma di silenzio-assenso da parte dell'Autorità di bacino per l'utilizzo delle acque», incide sulle materie, di potestà legislativa residuale delle Regioni, dell'«agricoltura» e dei «lavori pubblici d'interesse regionale», illegittimamente disciplinando il procedimento amministrativo in tali materie, «come è reso evidente dallo stesso art. 29, commi 1 e 2, della legge statale n. 241 del 1990, legge generale sul procedimento amministrativo»; c) l'art. 118, primo comma, Cost., in quanto, prevedendo «l'affidamento della competenza decisionale ad un organo non appartenente alla regione», lede le competenze amministrative di detto ente territoriale, in difetto di «una fondata ragione di attrazione a livello statale» e, in ogni caso, dell'«imprescindibile concorso regionale come da sentenza 303/2003 Corte cost.».

20.1.1. – La questione *sub a.1.)* - con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 76 Cost., il carattere innovativo della disposizione censurata sul presupposto che la legge di delegazione non consentirebbe innovazioni rispetto alla legislazione previgente - non è fondata.

Il presupposto della ricorrente è, infatti, erroneo, perché – come già osservato ai punti 12.5.2., 13.2.2., 14.4.1, 16.2.1. e 17.7.1. – la legge di delegazione consente, nel caso di specie, l'innovazione.

20.1.2. – La questione *sub a.2.)* è inammissibile, perché generica.

La ricorrente evoca a parametro l'art. 76 Cost., affermando che la norma denunciata viola la legge di delegazione, perché non rispetta le attribuzioni regionali e degli enti locali disciplinate dagli artt. 88 e 89 del d.lgs. n. 112 del 1998. Tali disposizioni hanno un contenuto eterogeneo, in quanto prevedono dettagliati elenchi di attribuzioni il cui rapporto con le attribuzioni dei consorzi di bonifica avrebbe dovuto essere chiarito e specificato dalla ricorrente. Quest'ultima, invece, non individua quali tra dette attribuzioni siano state violate, né chiarisce le ragioni dell'affermata violazione. Non individua, quindi, in modo sufficientemente specifico il denunciato eccesso di delega. E ciò a prescindere da ogni considerazione circa l'applicabilità del d.lgs. n. 112 del 1998 quale criterio direttivo della legge di delegazione (su cui, sentenza n. 225 del 2009).

20.1.3. – Con la questione *sub b)*, la ricorrente lamenta, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., che la norma censurata reca una disciplina del procedimento amministrativo in materie di competenza legislativa residuale regionale. In particolare, oggetto della doglianza è il fatto che l'eventuale «utilizzo delle acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni» da parte dei consorzi di bonifica ed irrigazione sia sottoposta all'autorizzazione dell'Autorità di bacino, che non è un ente regionale.

La questione non è fondata.

L'autorizzazione dell'Autorità di bacino è connessa alla funzione di difesa del suolo svolta da tale ente (disciplinata dai precedenti artt. 62 e 63), perché è diretta a verificare che gli usi delle acque d'irrigazione regolati dalla norma censurata ne consentano l'effettiva restituzione e la successiva utilizzazione. Sotto tale profilo, l'intervento autorizzatorio dell'Autorità di bacino mira a garantire la realizzazione delle finalità, riconducibili alla tutela dell'ambiente ed espresse, in particolare, dall'art. 63, comma 5, lettere *b)* e *c)*, della difesa del suolo, della lotta alla desertificazione, della tutela delle acque e gestione delle risorse idriche, del controllo sull'impatto delle attività umane sullo stato delle acque (sentenza n. 232 del 2009). La disposizione denunciata attiene, dunque, alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

20.1.4. – Con la questione *sub c)*, la ricorrente lamenta, in riferimento all'art. 118, primo comma, Cost., che la norma censurata reca una disciplina del procedimento amministrativo in materie di competenza legislativa residuale regionale. In particolare, oggetto della doglianza è il fatto che l'eventuale «utilizzo delle acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni» da parte dei consorzi di bonifica ed irrigazione sia sottoposta all'autorizzazione dell'Autorità di bacino, che non è un ente regionale.

La questione non è fondata.

Infatti, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 232 del 2009, le esigenze unitarie connesse alla rilevanza ambientale delle funzioni di difesa del suolo e tutela della risorsa idrica giustificano l'attribuzione della funzione autorizzatoria proprio all'Autorità di bacino, che è l'ente nel quale si concentrano le più rilevanti competenze in materia.

20.2. – L'art. 166, comma 4, stabilisce che «Il contributo di cui al comma 3 [e cioè il contributo che deve essere versato al consorzio da “chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura”] è determinato dal consorzio interessato e comunicato al soggetto utilizzatore, unitamente alle modalità di versamento».

La Regione Umbria sostiene che la disposizione viola: a) l'art. 76 Cost., perché «per le ragioni già sopra più volte evidenziate», la disposizione è innovativa e «sprovvista di copertura nella legge n. 308/2004»; b) l'art. 117, quarto comma, Cost., perché, se interpretata «come riferentesi anche agli enti locali», le cui attribuzioni costituzionali ben possono essere tutelate dalla Regione, incide sulla competenza legislativa residuale regionale, che la stessa Regione Umbria afferma di avere già esercitato, nel caso di specie, «con l'approvazione dell'art. 12» della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 30 (Norme in materia di bonifica); c) gli artt. 3 e 41 Cost., perché determina «una illegittima compressione dell'autonomia negoziale (non importa qui se privata o pubblicistica) degli enti locali, che si vedono costretti a subire unilateralmente le decisioni di un soggetto quale il Consorzio di bonifica, non ad essi sovraordinato»; d) l'art. 119 Cost., perché, se interpretata secondo quanto indicato al punto precedente, incide sull'autonomia finanziaria degli enti locali.

20.2.1. – La questione *sub a)* - con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 76 Cost., il carattere innovativo della disposizione censurata sul presupposto che la legge di delegazione non consentirebbe innovazioni rispetto alla legislazione previgente - non è fondata.

In primo luogo va osservato che la disposizione censurata non è innovativa. Già la legge n. 36 del 1994 - i cui principi fondamentali sono assunti dalla legge di delegazione (art. 1, comma 9, lettera *b*) quali criteri direttivi - prevedeva, all'art. 27, comma 3, un principio analogo a quello stabilito dalla norma censurata, e cioè che «Chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, deve contribuire alle spese consortili in proporzione al beneficio ottenuto». In particolare, la norma censurata, nel tener fermo il suddetto principio, si limita a specificare che il contributo «è determinato dal consorzio interessato e comunicato al soggetto utilizzatore».

In secondo luogo, comunque, il ricorso muove da un presupposto interpretativo erroneo, perché la legge di delegazione consente, nel caso di specie, l'innovazione, come già osservato, da ultimo, al punto 20.1.1.

20.2.2. – Con la questione *sub b)*, la ricorrente afferma che la norma censurata, nell'attribuire al consorzio interessato la determinazione del contributo consortile in esame, viola la competenza legislativa residuale regionale a disciplinare gli enti locali e, dunque, l'art. 117, quarto comma, Cost.

Anche tale questione non è fondata.

La norma censurata integra, quanto alla determinazione dell'ammontare, la disciplina del contributo di cui al precedente comma 3, il quale stabilisce che, nel caso in cui un soggetto «non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione» utilizzi canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi (anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo), provenienti da insediamenti di qualsiasi

natura, resta «fermo» l'obbligo del «rispetto della disciplina della qualità delle acque», quale regolata dalla parte terza del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, e l'utilizzatore è tenuto, in proporzione alla portata di acqua scaricata, a contribuire alle spese sostenute dal consorzio. Tale normativa è diretta, oltre che a salvaguardare la qualità delle acque ed a garantire l'equilibrio idrico e ambientale del comprensorio consortile, anche e soprattutto ad acquisire un'entrata patrimoniale che consenta di far fronte alle spese consorziali necessarie per il perseguimento delle finalità di bonifica e di irrigazione cui sono istituzionalmente deputati i consorzi medesimi.

Dal combinato disposto dei citati commi 3 e 4, risulta una disciplina di tale entrata analoga, quanto a caratteristiche e finalità, a quella degli ordinari contributi consorziali previsti dagli artt. 864 ed 860 del codice civile. Tale speciale entrata, infatti, pur applicandosi a soggetti non associati ai consorzi - e cioè a soggetti passivi diversi da quelli obbligati al pagamento dei suddetti ordinari contributi -, è obbligatoriamente dovuta *ex lege*, senza che abbia rilevanza l'accordo tra parti, ed è diretta, al pari del contributo ordinario, ad attuare il concorso del soggetto passivo alle spese delle opere consortili, realizzate per finalità pubbliche. Tale prelievo rientra, dunque, nella nozione di tributo delineata dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008). Ne consegue che esso ha la medesima natura tributaria dei menzionati ordinari contributi consorziali (affermata, per questi ultimi, dal diritto vivente: *ex plurimis*, Cassazione, n. 27075 e n. 8751 del 2008, n. 14934 del 2005, n. 521 del 2002; sezioni unite, n. 2275 del 2008, n. 16404 del 2007, n. 10703 del 2005 e n. 2852 del 1992). In particolare, è un tributo statale, in quanto è istituito e disciplinato con legge dello Stato, il quale, attraverso la norma censurata, ben può affidarne la quantificazione alla determinazione discrezionale dei consorzi. La sua disciplina è, conseguentemente, riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale del «sistema tributario [...] dello Stato», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e non a quella evocata dalla ricorrente.

20.2.3. – Con la questione *sub c)*, la ricorrente lamenta, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., che il contributo previsto dalla norma censurata - in quanto imposto obbligatoriamente anche agli enti locali territoriali non associati al consorzio, i quali utilizzino, per gli scarichi, impianti consortili - irragionevolmente sottrae alla libera contrattazione tra le parti (consorzio ed enti locali territoriali ad esso non associati) la determinazione dell'indennità dovuta al consorzio, così “comprimendo” indebitamente l'autonomia negoziale e, quindi, finanziaria degli enti locali utilizzatori degli impianti, a tali enti garantita dagli evocati parametri costituzionali.

La questione non è fondata.

Infatti, la ricorrente, nel formulare le suddette censure, muove dall'erronea implicita premessa che il contributo previsto dalla norma censurata costituisca una prestazione imposta non avente natura tributaria. L'erroneità di tale premessa discende dalle considerazioni sopra svolte in relazione alla precedente questione. Infatti, il contributo in esame ha natura assimilabile a quella del contributo ordinariamente dovuto dagli associati al consorzio e, pertanto, ha anch'esso natura di tributo, istituito e disciplinato dalla legge statale, con la conseguenza che il suo pagamento si impone a tutti gli utilizzatori degli impianti consortili, siano essi soggetti comuni od enti locali, senza che sussista alcuna «compressione dell'autonomia negoziale» degli enti locali stessi.

20.2.4. – Per le stesse ragioni appena esposte, non è fondata la questione *sub d)*, con cui si deduce, in riferimento all'art. 119 Cost., che la disposizione impugnata, se interpretata come nella precedente censura *sub b)*, incide illegittimamente sull'autonomia finanziaria degli enti locali.

Infatti, la natura tributaria statale del contributo in esame comporta che la disciplina di questo va ricondotta alla materia del «sistema tributario [...] dello Stato», di cui all'art. 117, secondo comma,

lettera e), Cost., di competenza esclusiva statale, senza che possa determinarsi alcuna lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

.....

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) dalle Regioni Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata;

.....

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 166, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui al punto 20.1.2. del *Considerato in diritto*, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 166, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, di cui al punto 20.1.1. del *Considerato in diritto*, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., e le questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 166, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost. dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 73 del 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 166, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 41, 76, 117, quarto comma, e 119 Cost., dalla Regione Umbria, con il ricorso indicato in epigrafe;

.....

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2009.

Il Cancelliere

F.to: MILANA