

Sentenza della Corte costituzionale n. 93/2017

Materia: sistema idrico integrato; tutela dell'ambiente; tutela della concorrenza.

Parametri invocati: articoli 3, primo comma, 11, 42, terzo comma, 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione; 14, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana; articoli 9, 14 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; articoli 119, 149bis, 151, comma 2, lettera d), e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); 10, comma 14, lettera d), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, in qualità di norme interposte.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 1, comma 2, lettera c), 3, comma 3, lettera i), 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 12, 5, comma 2, 7, comma 3, e 11 della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), per contrasto con gli articoli 3, primo comma, 11, 42, terzo comma, 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, oltre che con gli articoli 9, 14 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, l'articolo 14, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana e con varie disposizioni di rango primario invocate in qualità di parametri interposti.

La Corte ha, innanzitutto, escluso che lo Statuto della Regione siciliana attribuisca alla Regione una specifica potestà legislativa in materia di risorse idriche, essendovi soltanto, all'articolo 14, un generico riferimento alle *"acque pubbliche, in quanto non oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale"*, che afferisce, secondo la Corte, alla mera disciplina demaniale del bene idrico e marittimo. Ciò distingue l'ambito competenziale proprio della Regione Siciliana da quello, ad esempio, della Valle d'Aosta, cui la Corte ha riconosciuto, alla luce dello Statuto speciale, potestà legislativa primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, ricavabile dalla competenza primaria in materia di acque pubbliche minerali e termali (articolo 2, primo comma, lettera i) e di acque pubbliche destinate ad irrigazione e ad uso domestico (articolo 2, primo comma, lettera m), nonché dalla competenza integrativa-attuativa in materia di igiene e sanità (articolo 3, primo comma, lettera l) e di assunzione di pubblici servizi (articolo 3, primo comma, lettera o), e dalla normativa di attuazione contenuta nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche), che trasferisce al demanio della Regione tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio e in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento (articolo 1, primo e secondo comma).

Individuato, pertanto, nella competenza residuale il titolo di intervento della Regione siciliana nella disciplina del servizio idrico integrato, in applicazione della cosiddetta clausola di maggior favore contenuta nell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, per quanto limitata dalle competenze esclusive trasversali dello stato interferenti con la materia del servizio idrico integrato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente, la Corte ha ritenuto di dichiarare l'illegittimità di molte disposizioni della legge regionale oggetto di censura.

In particolare, sono stati considerati costituzionalmente illegittimi:

a) l'articolo 4, commi 2 e 3, della l.r. 19/2015, disciplinanti l'affidamento in gestione del servizio idrico integrato:

a1) dette disposizioni prevedono, innanzitutto, la facoltà per le Assemblee Territoriali Idriche di ricorrere, per l'affidamento in gestione del servizio, ad enti di diritto pubblico (Aziende speciali, Aziende speciali consortili, consorzi fra comuni) e, in particolare, a società *in house* (società a totale partecipazione pubblica), senza alcun termine di durata, ovvero ad enti privati, all'esito dell'espletamento di procedure di evidenza pubblica e con un termine massimo di nove anni.

La Corte ha ritenuto, a tale riguardo, che l'asimmetria di trattamento, quando alla durata, fra l'affidamento *in house* e l'affidamento ai soggetti privati costituisca una deroga all'articolo 151, comma 2, del d.lgs. 152/2006, il quale prevede che, indipendentemente dalla natura pubblica, privata o mista del soggetto affidatario, la durata dell'affidamento non può eccedere i trenta anni, risolvendosi nella violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione perché foriera di un effetto distorsivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento;

a2) in secondo luogo, la Corte ha ritenuto fondate le censure del Governo per il mancato rispetto, da parte delle suddette disposizioni, della disciplina europea relativa all'affidamento *in house*, nella parte in cui non prevedono che gli enti di diritto pubblico cui è consentito affidare la gestione del servizio idrico integrato svolgano la loro attività in prevalenza nei confronti dell'ente affidante.

La Corte costituzionale ha ravvisato, a tale riguardo, la violazione delle competenze statali esclusive di cui alle lettere e) e s) dell'articolo 117, secondo comma, Cost., nella misura in cui non è rinvenibile alcun fondamento nella fonte statale di riferimento invocata, e identificata con l'articolo 149bis del d.lgs. 152/2006, circa la legittimità di una forma di affidamento cd. *in house* che escluda dal novero dei presupposti tassativi quello dell'attività prevalente che le società medesime devono effettuare nei confronti dell'ente affidante;

a3) infine, la Corte ha ritenuto sussistente il contrasto con l'articolo 149bis del d.lgs. 152/2006 anche nella parte in cui l'articolo 4, comma 3, della l.r. 19/2015 subordina l'affidamento a soggetti privati tramite procedura ad evidenza pubblica alla "*previa verifica, da parte delle Assemblee territoriali idriche, della sussistenza di condizioni di migliore economicità dell'affidamento*", in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

b) l'articolo 4, comma 4, lettera a), della l.r. 19/2015, nella parte in cui pone a carico dell'affidatario ogni variazione economica che possa intervenire nel periodo di affidamento per qualsiasi causa, anche non imputabile al gestore.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questa questione di legittimità costituzionale alla luce del dettato delle fonti di legge statali invocate dal ricorrente (articoli 119, 154 e 151 del d.lgs. 151/2006, 10, commi 11 e 14, del d.l. 70/2011;

d.p.c.m. del 20 luglio 2012), reputando dirimente soprattutto il disposto dell'articolo 151 del d.lgs. 152/2006, che attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico il compito di definire, nell'ambito della convenzione-tipo, *“le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile”*, nonché *“i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale”*;

- c) l'articolo 4, comma 7, della l.r. 19/2015, il quale prevede che, al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, i Comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, ai sensi dell'articolo 30 del TUEL, attraverso la costituzione di sub-ambiti composti da comuni facenti parte dello stesso Ato, che possono procedere alla gestione unitaria del servizio.

I giudici costituzionali hanno accolto tutte le censure sollevate dal ricorrente, ritenendo in particolare la normativa regionale in contrasto con il più volte citato articolo 149bis del d.lgs. 152/2006, che, coerentemente con il principio di *“unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale”*, non contempla la possibilità per i singoli Comuni di associarsi autonomamente per provvedere alla gestione diretta del servizio idrico *“al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti”*.

Inoltre, secondo la Corte, consentendo la costituzione di sub-ambiti, la norma regionale viola la riserva statale di disciplina nelle materie della *“tutela della concorrenza”* e della *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*;

- d) l'articolo 4, comma 8, della l.r. 19/2015, secondo il quale: *“I comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti nonché i comuni delle isole minori ed i comuni di cui al comma 6 dell'articolo 1 della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2 possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata al servizio risulti antieconomica”*.

Detta disciplina è stata dalla Corte ritenuta in contrasto con quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera b), numero 4), del d.l. 133/2014 che, nel consentire l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori a quelli corrispondenti alle Province o alle Città metropolitane, fa salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esclusivamente nei Comuni montani con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, ovvero nei Comuni dotati di particolari caratteristiche relativamente alla conformazione territoriale e naturalistica. Il legislatore regionale ha illegittimamente ampliato il *numerus clausus* delle deroghe individuate dal legislatore statale estendendolo ad un'ulteriore ipotesi, riferita, mediante il rinvio all'articolo 1, comma 6, della l.r. 2/2013, ai *“comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato”*;

- e) l'articolo 3, comma 3, lettera i), della l.r. 19/2015, che attribuisce all'assemblea territoriale idrica la funzione di deliberare la costituzione di sub-ambiti.

La questione è stata ritenuta fondata per le medesime ragioni che hanno condotto la Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 7 e 8, della medesima legge;

- f) gli articoli 11, 5, comma 2, e 7, comma 3, della l.r. 19/2015, nella parte in cui attribuiscono alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura.

La Corte costituzionale ha aderito alle argomentazioni del ricorrente, secondo le quali le norme regionali, nella parte in cui riservano agli organi della Regione poteri di approvazione e modulazione delle tariffe del ciclo idrico e della fognatura, sottraggono indebitamente porzioni di competenza riservati *ex lege* ai soggetti all'uopo preposti in

base alla normativa statale (Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, Autorità garante per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico), in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., nonché con gli articoli 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4, del d.lgs. 152/2006 e con l'articolo 10 del d.l. 201/2011. In particolare, secondo la Corte, *"l'uniforme metodologia tariffaria adottata dalla legislazione statale garantisce, in primo luogo un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, evitando che si producano arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali"* e, in secondo luogo, *"livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perseguendo la finalità di garantire la tutela e l'uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà"*.

L'articolo 11 è stato, inoltre, ritenuto illegittimo laddove, da un lato, prevede modelli tariffari che escludono il segmento del servizio idrico relativo alla depurazione e, dall'altro, dispone la riduzione della tariffa in misura pari al 50% *"in relazione al livello della qualità della risorsa idrica ovvero nei casi in cui la stessa non è utilizzabile a fini alimentari"*;

- g) l'articolo 4, comma 6, della l.r. 19/2015, secondo cui *"per i disservizi di cui al comma 4, lettera b), prodotti dalle gestioni interamente pubbliche, le tariffe a carico degli utenti sono proporzionalmente ridotte"*.

Anche in questo caso, la Corte ha ritenuto invasa la competenza esclusiva dello Stato in materia tariffaria;

- h) l'articolo 4, comma 12, della l.r. 19/2015, che prevede l'istituzione di un Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti, destinato ad essere alimentato per il primo anno, con le risorse derivanti dalla tariffa del servizio idrico integrato e successivamente mediante un accantonamento a carico del gestore.

La Corte ha ritenuto violata la competenza esclusiva statale relativa alle già invocate materia della *"tutela della concorrenza"* e della *"tutela dell'ambiente"*.

La Corte non ha, invece, ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'articolo 1, comma 2, lettera c), della l.r. 19/2015 nella parte in cui, nel prevedere che *"gli acquedotti, le reti fognarie, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono di proprietà degli enti locali"*, avrebbe, secondo il ricorrente, indebitamente dato luogo a degli effetti espropriativi generalizzati nei confronti di beni appartenenti a soggetti privati, in violazione degli articoli 3 e 42 Cost.. In realtà, ha precisato la Corte, gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche, fino al punto di consegna o misurazione, fanno parte del demanio accidentale, come previsto dagli articoli 822 ss. del codice civile e confermato dall'articolo 143, comma 1, del d.lgs. 152/2006, dovendosi pertanto ritenere che la normativa regionale abbia una portata meramente ricognitiva del regime demaniale accidentale dei beni afferenti al servizio idrico integrato, restando esclusi gli intenti e gli effetti espropriativi lamentati.