

Sentenza: 50 del 28 marzo 2013

Materia: Ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, primo comma e secondo comma, lettera s) Cost.

Ricorrente: Presidenza Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 11, primo periodo, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), limitatamente alle parole «e vincolanti»;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;
- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, nel testo vigente prima della sua abrogazione;

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

Il ricorrente impugna, innanzitutto, i commi 10, 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta», ed in particolare dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). I commi censurati, prevedendo un parere, non solo obbligatorio, ma anche vincolante da parte delle ASSI (Assemblee dei sindaci) all'ERSI (Ente regionale per il servizio idrico integrato), attribuirebbero a quest'ultimo il compito di «coordinare una somma di distinti Piani d'ambito provinciale, piuttosto che comporre la sintesi degli stessi, in modo pienamente coerente con quanto stabilito dal citato art. 149, comma 3, secondo periodo». Sarebbe, pertanto, negata la necessaria prospettiva d'insieme che solo un piano d'ambito unitario potrebbe assicurare a tutela delle comunità locali e degli utenti.

La Corte ritiene la questione prospettata parzialmente fondata nei termini di seguito precisati.

Il servizio idrico integrato è stato qualificato dalla Corte come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011), pur nel rilievo che tale espressione non è mai utilizzata in ambito comunitario (sentenza n. 325 del 2010). La giurisprudenza costituzionale è inoltre univoca nel ritenere che la disciplina normativa di tale servizio ricade nelle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente», entrambe di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, la potestà legislativa regionale deve contenersi nei limiti, negativi e positivi, tracciati dalla legislazione statale.

La Regione Abruzzo, avvalendosi degli spazi di autonomia ad essa riconosciuti dalla legge statale (art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009) e dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza

n. 128 del 2011), ha previsto (art. 1, comma 5, della legge reg. n. 9 del 2011), per il servizio idrico integrato, un ambito territoriale unico regionale (ATUR), coincidente con l'intero territorio regionale, ed un unico soggetto d'ambito competente (ente regionale per il servizio idrico – ERSI), al quale sono attribuite tutte le funzioni già assegnate alle soppresse Autorità d'ambito.

Il rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, richiamati dal sopra citato art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009, implica che non possa essere trascurato, nella prefigurazione normativa regionale della struttura e delle funzioni dei soggetti attributari dei servizi, il ruolo degli enti locali e che debba essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale.

La presenza attiva dei Comuni nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni dell'ente regionale non può tuttavia privare quest'ultimo della potestà di decidere in via definitiva, operando una sintesi delle diverse istanze e dei concorrenti, e in ipotesi divergenti, interessi delle singole comunità territoriali sub-regionali. La stessa legge regionale impugnata, dopo la modifica introdotta nel comma 14 dell'art. 1, prevede che il coordinamento e l'unificazione, a livello regionale, delle deliberazioni delle ASSI avvenga «superando eventuali contrasti». Ciò in coerenza con l'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006 – evocato dal ricorrente come norma interposta ai fini del presente giudizio – che così stabilisce: «Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione».

Emerge dalla disposizione statale sopra citata – nel suo complesso ed anche al di là dell'inciso sopra riportato – la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale. Tale unitarietà si pone tuttavia in contrasto con l'effetto vincolante attribuito dalle norme regionali impuginate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, portatori di istanze potenzialmente frammentarie, di cui si deve tener conto nella redazione del piano regionale, ma che non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio. La natura vincolante del parere dell'ASSI finisce per vanificare di fatto, nel territorio della Regione Abruzzo, l'intento razionalizzatore ed efficientistico della riforma statale, con cui sono state soppresse le preesistenti Autorità d'ambito.

Per i motivi sopra specificati la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolanti» nel comma 11 e alle parole «e vincolante» nel comma 14, per contrasto con l'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006, quale norma interposta, rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico affidante sul gestore in house del servizio, e del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario, delineerebbe «un sistema che svuota di contenuto il c.d. controllo analogo e, quindi, aggira il divieto di affidamento del servizio “in house” solo in via eccezionale e [...] i principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza».

La norma regionale impugnata prevede che il controllo analogo sia esercitato – dall'ERSI ovvero dal Commissario unico straordinario (CUS) – sugli affidatari in house del servizio idrico integrato «nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore», attraverso «parere obbligatorio» sugli atti fondamentali di quest'ultimo.

Per il primo profilo, si deve ricordare che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione.

Anche con riferimento al secondo profilo, è appena il caso di osservare che il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro – come esplicitamente prevede la norma impugnata – «sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house».

Alla luce di quanto sinora esposto, il comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario in house, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore.

Pertanto, l'intero secondo periodo del comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost..