

Sentenza: 7 marzo 2017, n. 93/2017

Materia: tutela dell'ambiente; servizi idrici; tariffe

Parametri invocati: art. 3, primo comma, 11, 42, terzo comma, 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost; art. 14, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana; artt. 9, 14 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; artt. 119, 149-bis, 151, comma 2, lettera d) e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); art. 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: artt. 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:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19;
2. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera a), della medesima legge;
3. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 7, della medesima legge;
4. Illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 5, comma 6, della medesima legge;
5. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, della medesima legge;
6. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, lettera i), della medesima legge;
7. Illegittimità costituzionale degli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3, della medesima legge;
8. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, della medesima legge;
9. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 12, della medesima legge;
10. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge della Regione siciliana n. 19 del 2015.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle disposizioni indicate in epigrafe in quanto ritenute collidenti sia con alcune disposizioni di rango costituzionale (compreso lo statuto della Regione siciliana), che con disposizioni di rango primario (leggi ordinarie invocate in qualità di parametri interposti).

La legge regionale oggetto delle censure del Governo è la legge regionale n. 19/2015, recante «Disciplina in materia di risorse idriche», dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale sotto molteplici profili, aderendo a quasi tutti gli ordini di doglianze avanzate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Tuttavia il Giudice delle leggi, prima di procedere all'analitica disamina delle numerose questioni di costituzionalità sollevate, ha doverosamente escluso che lo Statuto della Regione siciliana, differentemente da quanto previsto in quelli della Regione Valle d'Aosta, ovvero della Provincia autonoma di Trento, contenesse qualsivoglia riferimento alle risorse idriche, nell'ambito delle attribuzioni di potestà legislativa primaria della regione, al di là di quello ristretto alla disciplina demaniale del bene idrico e marittimo di cui all'art. 14.

Il primo gruppo di censure attiene, in particolare, alle disposizioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, della legge regionale n. 19/2015, disciplinanti l'affidamento in gestione del servizio idrico integrato. Prevedono all'uopo la facoltà per le Assemblee Territoriali Idriche di ricorrere ad enti di diritto pubblico (Aziende speciali, Aziende speciali consortili, consorzi fra comuni) e, in particolare, alle società *in house*, (società a totale partecipazione pubblica), ovvero ad enti privati, all'esito dell'espletamento di procedure di evidenza pubblica. A tal proposito, il ricorrente ha ravvisato anzitutto una vistosa asimmetria di trattamento fra l'affidamento *in house* delle gestione del servizio idrico integrato, per il quale non è stato stabilito alcun termine di durata, e l'affidamento ai soggetti privati, sottoposto invece ad un termine massimo novennale. In secondo luogo, il Governo ha lamentato, sotto altro profilo, il mancato rispetto della disciplina europea relativa all'affidamento *in house*, nella parte in cui la normativa regionale non prevede 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. In piena aderenza alle argomentazioni statali, la Corte Costituzionale ha pertanto ravvisato la violazione dell'art.117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nella misura in cui la deroga introdotta dal legislatore regionale con riguardo al limite temporale riguardante esclusivamente l'affidamento del servizio a soggetti privati, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, risulta foriera di un effetto distorsivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento, violando in tal modo la materia della «tutela della concorrenza», di esclusiva competenza statale. Parimenti, con riguardo al secondo vizio attinente al comma 2 della medesima disposizione, i giudici costituzionali hanno ritenuto sussistenti gli estremi della violazione delle competenze statali esclusive di cui alle lettere e) ed s) dell'art. 117, secondo

comma, Cost., nella misura in cui non è rinvenibile alcun fondamento nella fonte statale di riferimento invocata, e identificata con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 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. Inoltre, la Corte ha ritenuto sussistente il contrasto con la medesima disposizione di legge statale anzi menzionata nella parte in cui l'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 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 particolare, a tal proposito, i giudici costituzionali hanno accolto la questione di legittimità costituzionale ritenendola fondata, tanto con riguardo al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) ed s), Cost., quanto con riguardo all'art. 149-bis del d.lgs. 152/2006.

In ordine alle censure promosse in riferimento all'art. 4, comma 4, della normativa impugnata, il ricorrente ha ravvisato la violazione dei medesimi parametri costituzionali anzi evocati, nonché dell'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, dell'art. 119, 154 e 151 del d.lgs. n. 151 del 2006 dell'art. 10, commi 11 e 14, del d.l. n. 70/2011, e del d.P.C.m. del 20 luglio 2012, laddove la stessa normativa pone ad esclusivo carico dell'affidatario ogni variazione economica che possa intervenire nel periodo dell'affidamento, per qualsiasi causa, anche non imputabile al gestore. Da ultimo, il ricorrente ha paventato altresì la violazione dell'art. 11 Cost., nella misura in cui la disposizione in esame viola l'art. 14 del TFUE e l'art. 9 della direttiva 2000/60/CE dai quali si desumono il principio di copertura dei costi e di equilibrio economico finanziario della gestione. La Corte Costituzionale, dal canto suo, ha ritenuto fondata anche questa questione di legittimità costituzionale alla luce del dettato delle plurime fonti di legge statali invocate, reputando a tal fine dirimente soprattutto il disposto dell'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 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 [...]».

Oggetto della estesa impugnativa del Governo è stato altresì il comma 7, del medesimo art. 4, il quale prevedeva, sulla base dell'art. 30 del T.U.E.L., la possibilità per i comuni di provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, attraverso la costituzione di sub-ambiti. I giudici costituzionali hanno ancora una volta accolto tutte le censure sollevate dal ricorrente con riguardo a questa disposizione. Anzitutto, hanno ritenuto nuovamente sussistente un palese contrasto della norma anzi riportata con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale, non

contempla affatto, nel rispetto del principio di «unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale», la possibilità per i singoli comuni di associarsi autonomamente per provvedere alla gestione diretta del servizio idrico, dovendosi piuttosto ribadire l'appartenenza della disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica all'ambito delle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Ugualmente insanabile è stato reputato il contrasto della disciplina regionale, così come inserita all'art. 4, comma 8, della legge regionale n. 19/2015, con quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera b), numero 4), del d.l. n. 133/2014. In particolare, la fonte statale citata, 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 nei comuni montani con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, ovvero nei comuni dotati di particolari caratteristiche relativamente alla conformazione territoriale e naturalistica. Viceversa, il legislatore regionale, discostandosi nuovamente dal *numerus clausus* delle deroghe tassativamente individuate dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del servizio idrico integrato, aveva esteso il predetto regime, illegittimamente, ad un'ulteriore ipotesi, riferita ai «comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato», del tutto esulante dalla *ratio* sottesa al disposto normativo statale di cui al d.l. 133/2014.

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale di cui si discorre ha dichiarato l'illegittimità altresì dell'art. 3, comma 3, lettera i), della legge regionale *de qua*, nonché degli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3. In riferimento a queste ultime disposizioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha nuovamente asserito la violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., nonché il contrasto con gli artt. 154, commi 2 e 4, e 161, comma 4, del d.lgs. n.152/2006 e con l'art. 10 del d.l. n. 201/2011, in quanto disciplinanti la regolazione tariffaria per la quale è competente l'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il servizio idrico. La Corte Costituzionale ha aderito alle argomentazioni della difesa statale, sottolineando che *«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 [...]»*. Sulla scia di tale ragionamento, i giudici hanno dunque censurato le norme regionali anche nella parte in cui riservavano agli organi della regione dei poteri di approvazione e modulazione delle tariffe del ciclo idrico e della fognatura, sottraendo indebitamente porzioni di competenza riservati *ex lege* ai

soggetti all'uso preposti (Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, Autorità garante per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico). Sulla base delle medesime argomentazioni giuridiche è stato censurato, poi, il disposto di cui all'art. 11 laddove esso, da un lato prevedeva modelli tariffari che escludevano il segmento del servizio idrico relativo alla depurazione e, dall'altro, disponeva 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».

La violazione delle competenze esclusive statali relative alle già invocate materia della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente», è stata ravvisata dalla Corte Costituzionale anche con riguardo alla censura sollevata in riferimento all'art. 4, comma 12, della legge regionale in esame, nel quale si prevedeva 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.

Infine, il giudice delle leggi non ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 1, comma 2, lettera c), della legge della Regione siciliana n. 19 del 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 indebitamente dato luogo a degli effetti espropriativi generalizzati nei confronti di beni appartenenti a soggetti privati. I giudici costituzionali non hanno dunque ritenuto sussistente alcuna violazione degli artt. 3 e 42, terzo comma, Cost., in quanto hanno interpretato la disposizione di legge regionale inserendola nel complessivo contesto normativo di riferimento in materia di beni del demanio accidentale dello Stato di cui agli artt. 822 ss. c.c., nonché in quello discendente dall'art. 143, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, e attribuendole pertanto una portata meramente «ricognitiva» della disciplina statale vigente in materia.