

Il T.a.r. per la Sicilia solleva questione di legittimità costituzionale della legge regionale della Sicilia n. 161 del 2017, per violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza nonché per violazione dell'art. 119 Cost. (in tema di parallelismo tra funzioni amministrative e risorse finanziarie), nella parte in cui si prevede il passaggio ai Comuni, sino alla completa attuazione della disciplina di settore, degli impianti, delle reti e della gestione del servizio idrico integrato.

T.a.r. per la Sicilia, sezione I, ordinanza 26 luglio 2019, n. 1940 – Pres. Ferlisi, Est. Tulumello

Servizio idrico integrato – Regione Sicilia – Trasferimento di funzioni amministrative ai comuni – Tutela della concorrenza – Tutela dell'ambiente – Competenze legislative statali – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione delle norme costituzionali di cui agli artt. 117, secondo comma, lettere e) ed s), 136, 97 e 119 Cost., delle previsioni contenute nell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Sicilia 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui si prevede la consegna degli impianti e delle reti idriche alle amministrazioni comunali, che ne assumono la gestione, sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3 della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19 (ossia: affidamento della gestione del servizio idrico integrato ad opera della Assemblea Territoriale Idrica prevista per ogni A.T.O.). (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la sezione I del T.a.r. per la Sicilia – chiamata a pronunciarsi sul ricorso del Comune di Buseto Palizzolo avente ad oggetto la nomina del Commissario *ad acta* deputato alla consegna effettiva degli impianti e delle reti del servizio idrico – ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della legge di stabilità regionale per il 2017 con riferimento alle norme che prevedono, nelle more della attuazione della disciplina statale e regionale in tema di servizio idrico integrato (gestione unitaria da parte di un solo soggetto per ogni ambito territoriale ottimale), il trasferimento ai comuni siciliani, dal disciolto Ente Acquedotti Siciliani (EAS), degli impianti e delle reti del servizio stesso nonché della relativa gestione.

II. – Il T.a.r., nel sollevare la questione di legittimità costituzionale indicata, ha osservato che:

a) con riferimento al quadro normativo e giurisprudenziale:

a1) la legge regionale della Sicilia 11 agosto 2015, n. 19, prevedeva che i comuni potessero gestire direttamente e unitariamente il servizio idrico integrato

attraverso la costituzione di sub-ambiti composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale;

- a2) la Corte costituzionale, con la sentenza n. 93 del 4 maggio 2017 (in *Giur. Cost.* 2017, 3, 961; *Forum Quad. Costit.*, con nota di SPARACINO), ha dichiarato la illegittimità costituzionale della suddetta disposizione sia nella parte in cui si prevedeva una gestione diretta del servizio non altrimenti contemplata dalla normativa statale di cui all'art. 149-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente), dunque con violazione delle prerogative statali in materia di tutela della concorrenza; sia nella parte in cui si determinava la frammentazione della unicità della gestione (principio anch'esso ricavabile dalla richiamata disposizione del codice dell'ambiente) mediante la costituzione di sub-ambiti territoriali, dunque con violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente circa la razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche;
- a3) la legge regionale della Sicilia 11 agosto 2017, n. 16, ha poi previsto che: gli impianti e le reti idriche dell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS), in liquidazione da 14 anni, siano trasferiti ai comuni che ne assumono la gestione; gli oneri della gestione siano posti a carico della tariffa del servizio idrico integrato; la suddetta gestione ha natura provvisoria ed avrà termine con la piena attuazione dell'art. 3 della legge regionale n. 19 del 2015 (la quale prevede l'affidamento del servizio ad opera dell'Assemblea Idrica Territoriale da costituire per ogni ambito territoriale ottimale); il trasferimento provvisorio ai comuni deve essere effettuato entro 30 giorni dalla entrata in vigore della legge regionale n. 16 del 2017, trascorso infruttuosamente tale termine provvede l'Assessore regionale per l'energia ed i servizi di pubblica utilità, previa diffida ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, attraverso la nomina di un commissario *ad acta*; il termine di cui sopra è poi stato prorogato al 31 ottobre 2018;
- a4) nel caso di specie, all'indomani dell'infruttuosa scadenza dei termini di cui sopra il competente assessore regionale adottava gli atti di nomina del commissario *ad acta* che venivano impugnati, dinanzi al T.a.r. per la Sicilia, principalmente per la illegittimità costituzionale delle previsioni normative di cui alla citata legge regionale n. 16 del 2017;
- b) in punto di *rilevanza della questione*, i primi due motivi di ricorso si attestano proprio sulla asserita illegittimità costituzionale delle norme regionali di cui i provvedimenti impugnati costituiscono diretta ed esclusiva applicazione;
- c) in punto di *non manifesta infondatezza della questione*:

- c1) la disposizione consentirebbe anch'essa una gestione diretta del servizio non altrimenti contemplata dalla normativa statale di cui all'art. 149-bis del codice dell'ambiente, la quale prevede a sua volta affidamenti del servizio mediante gara oppure attraverso società *in house* (di cui fanno parte anche gli enti dell'ambito territoriale ottimale). Ciò determinerebbe dunque una violazione delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (*sub specie* individuazione modalità di affidamento di pubblici servizi);
- c2) il trasferimento di una simile funzione ai comuni, diretta nella sostanza a costituire sub-ambiti territoriali di gestione del servizio, provocherebbe una (ri)frammentazione della unicità della gestione parimenti prevista dalla predetta disposizione del codice dell'ambiente. Ciò in ritenuta violazione delle competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente nella parte in cui si prevede che, al fine di garantire una migliore realizzazione dell'uso delle risorse idriche e dunque di consentire unitarietà della gestione e superamento della frammentazione verticale della gestione stessa, vengono assegnate ad un'unica Autorità per ciascun ambito territoriale ottimale le funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato. Nell'ipotesi contemplata dalla legge regionale qui controversa si darebbe invece luogo – sebbene in via provvisoria – a più gestioni (tante quanti sono i comuni specificamente coinvolti) per ogni ambito territoriale (dunque si violerebbe la regola fondamentale “una autorità – un ambito territoriale ottimale”);
- c3) la disposizione realizzerebbe il medesimo risultato pratico in precedenza censurato dalla sentenza n. 93 del 2017 della Corte costituzionale: di qui la ritenuta violazione del giudicato costituzionale e dunque dell'art. 136 Cost.;
- c4) quanto al carattere provvisorio della disposizione, “il concetto di provvisorietà nella regione siciliana è assai relativo, come prova il fatto che a dodici anni dal D.Lgs. n. 152/2006 il sistema appare ancora lontano dalla sua iniziale attuazione”;
- c5) ulteriore profilo di incompatibilità costituzionale sarebbe infine costituito dalla violazione del principio del parallelismo tra competenze amministrative e provviste finanziarie necessarie per esercitarle. Ad ogni trasferimento di funzioni dovrebbe infatti corrispondere un adeguato trasferimento (o attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte. Nel caso di specie si intende piuttosto liberare il peso della gestione fallimentare dell'ente acquedotti (EAS) scaricandolo interamente sui bilanci comunali e senza una adeguata valutazione degli impatti finanziari scaturenti da un simile trasferimento.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- d) il giudicato costituzionale asseritamente violato è quello formatosi sulla sentenza della Corte costituzionale n. 93 del 4 maggio 2017, cit., secondo cui *“È costituzionalmente illegittimo l’art. 4, comma 7, l. reg. Sicilia 11 agosto 2015, n. 19. La disposizione impugnata prevede che i comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, attraverso la costituzione di sub-ambiti composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio. In primo luogo, essa si pone in contrasto con l’art. 149-bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 — il quale, nel rispetto del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, non contempla la possibilità per i singoli comuni di associarsi autonomamente per la gestione diretta del servizio idrico — e, dunque, invade la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, cui è riconducibile la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato. Consentendo la costituzione di sub-ambiti, inoltre, la norma regionale impugnata viola anche sotto un altro profilo la riserva statale di disciplina delle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, in quanto la soluzione adottata dal legislatore regionale si pone in contrasto insanabile con la normativa interposta, costituita dall’art. 147 d.lgs. n. 152 del 2006, che — nel dettare una disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l’assegnazione a un’unica Autorità preposta all’ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato — è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l’efficienza, l’efficacia e l’economicità del servizio. Al contempo, la stessa disciplina ricade nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente in quanto l’allocazione all’Autorità d’ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l’uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della “biosfera” intesa “come ‘sistema’ nel suo aspetto dinamico (sentt. nn. 144, 378 del 2007, 168 del 2008, 246 del 2009, 325 del 2010, 134 del 2013)”;*
- e) sulla violazione del giudicato costituzionale si veda, altresì:
- e1) Corte cost., 17 maggio 2018, n. 101 (in *Foro it.*, 2018, I, 3382, con nota di D’AURIA) ove in tema di relazioni economico-finanziarie tra Stato e Regioni è stato affermato che *“questa Corte «ha già precisato (ex plurimis, sentenze n. 250 e n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 350 del 2010) che tale vizio sussiste ogniqualvolta*

una disposizione intenda “mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale” (sentenza n. 72 del 2013), ovvero “ripristinare o preservi l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale” (sentenza n. 350 del 2010). Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta una norma che costituisce una “mera riproduzione” (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 231 del 2017)”. D’Auria (cit.), oltre a soffermarsi sul tema della violazione del giudicato costituzionale, ha avuto modo di evidenziare: da un lato, che il tema portante della sentenza è dato dall’utilizzo degli avanzi di amministrazione e del c.d. fondo pluriennale vincolato; dall’altro lato, che è legittima l’attribuzione allo Stato della competenza a disciplinare, mediante “premi” e “sanzioni”, gli effetti del conseguimento o meno dell’equilibrio di bilancio ad opera degli enti territoriali;

- e2) Corte cost., 12 maggio 2017, n. 110 (in *Foro it.*, 2017, I, 2218), che ha dichiarato incostituzionale la legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, nella parte in cui, all’art. 56, ha previsto l’attribuzione di contratti di lavoro a tempo determinato in favore di soggetti adibiti ad alcuni servizi sociali (assistenza riabilitativa, domiciliare ed integrazione scolastica) la cui stabilizzazione era stata dichiarata nulla, per mancato rispetto originario della regola del pubblico concorso, dall’art. 16 del decreto-legge n. 90 del 2011. La disposizione da ultimo citata dava attuazione ad una sentenza della Corte costituzionale (n. 68 del 3 marzo 2011) che aveva dichiarato incostituzionale la legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, nella parte in cui prevedeva la stabilizzazione di tale personale, a suo tempo reclutato senza il rispetto del principio del pubblico concorso;
- e3) Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 5 (in *Foro it.*, 2017, I, 412), la quale ha affermato la incostituzionalità dell’art. 1 della legge regionale della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35, nella parte in cui, riproducendo nella sostanza esiti corrispondenti a quelli di una disciplina già dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte n. 180 del 2015 (avente ad oggetto la legge Regione Basilicata n. 26 del 2014), estendeva la possibilità di conferire in discarica rifiuti non compiutamente trattati sino al 31 agosto 2016, dunque ben oltre il termine a tal fine prescritto dalla legge statale (decreto legislativo n. 36 del 2003) del 31 dicembre 2009 (termine questo che

costituisce in materia livello minimo di tutela, dato anche il disfavore normativo nei confronti delle discariche rispetto ad altre forme di smaltimento rifiuti);

- e4) Corte cost., 20 ottobre 2016, n. 224 (in *Foro it.*, 2016, I, 3709), la quale ha affermato la incostituzionalità dell'art. 17, primo comma, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7, nella parte in cui prescriveva che, al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 (data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 309 del 2011) in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della citata sentenza, nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data, *“siano considerati titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012”*. Nel caso di specie la Corte ha rilevato la violazione dell'art. 136 Cost. ogni qualvolta il legislatore – statale o regionale che sia – *“interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima”*. Di qui l'effetto di parziale neutralizzazione della sentenza della Corte da parte della richiamata disposizione regionale con conseguente incostituzionalità della medesima;
- e5) Corte cost., 16 luglio 2015, n. 169 (in *Foro it.*, 2016, I, 3709), ove in tema di *“affitti in nero”* è stato affermato che *“Se appare ... evidente che una pronuncia di illegittimità costituzionale non possa, in linea di principio, determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un “esproprio” della potestà legislativa sul punto ... è del pari evidente, tuttavia, che questa non possa risultare pronunciata “inutilmente”, come accadrebbe quando una accertata violazione della Costituzione potesse, in una qualsiasi forma, inopinatamente riproporsi. E se, perciò, certamente il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, è senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo – come avvenuto nella specie – limitandosi a “salvare”, e cioè a “mantenere in vita”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne. Il contrasto con l'art. 136 Cost. ha, in un simile frangente, portata addirittura letterale”*;
- e6) Corte cost., 23 aprile 2013, n. 72 (in *Foro it.*, 2014, I, 2273; *Giur. Cost.*, 2013, 2, 1081, con nota di CELOTTO; *Ragiusan* 2013, 348-350, 328), la quale ha dichiarato *“incostituzionale l'art. 19 l. reg. Basilicata 30 dicembre 2011 n. 26, nella parte in cui prevede un contributo regionale per la stabilizzazione dei lavoratori*

impegnati in attività socialmente utili (Asu) e che siano utilizzati da almeno tre anni presso i comuni e gli altri enti pubblici, nonché per la stabilizzazione dei lavoratori ex Lsu che abbiano intrattenuto rapporti contrattuali di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di sessanta mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere". La Corte ha, in particolare, ritenuto che nella sostanza la Regione Basilicata, con la legge impugnata, abbia provveduto a ripristinare norme già dichiarate incostituzionali, perseguendo il medesimo scopo della precedente legislazione regionale ossia quello di stabilizzare personale precario impegnato sul sociale, e tanto in persistente violazione del principio costituzionale del pubblico concorso. Per questo la Corte, oltre ai parametri sostanziali, ha fatto altresì valere la violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.);

- e7) Corte cost., 31 ottobre 2010, n. 245 (in *Foro it.*, 2013, I, 1113; *Giur. cost.* 2012, 5, 3706 con nota di CELOTTO e DAL CANTO), che ha dichiarato *"incostituzionale l'art. 1 l. reg. Puglia 2 novembre 2011 n. 28, nella parte in cui stabilisce che i dipendenti della regione interessati dagli effetti della sentenza 354/10 della Corte costituzionale continuino ad esercitare le mansioni superiori, prolungando nel tempo gli effetti di disposizioni già dichiarate incostituzionali con la suddetta pronuncia"*. Più in particolare, la disposizione impugnata stabiliva che i dipendenti della regione Puglia potessero continuare ad essere adibiti alle mansioni (superiori) che svolgevano alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 354 del 2010. I medesimi funzionari, per effetto della impugnata legge regionale n. 28 del 2011, continuavano «in concreto» ad essere adibiti alle mansioni superiori «ottenute senza pubblico concorso», dato che le procedure erano interamente riservate a personale interno, e ciò sempre in contrasto con il principio di cui all'art. 97 Cost. In questa direzione la legge regionale n. 28 del 2011 ha così prolungato nel tempo gli effetti delle disposizioni già dichiarate incostituzionali con la citata sentenza n. 354 del 2010, con conseguente violazione dell'art. 136 Cost.;
- e8) Corte cost., 3 dicembre 2010, n. 350 (in *Foro it.*, 2011, I, 2004; *Giur. cost.*, 2010, 6, 4907, con nota di ANZON DEMMIG; *Riv. giur. edilizia*, 2011, 1, 30; *Ragiusan*, 2011, 329-330, 117), che ha dichiarato *"incostituzionale l'art. 18, 2° comma, l. prov. Bolzano 22 dicembre 2009 n. 11, nella parte in cui prevede che la giunta provinciale può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali"*. La Corte ha, in particolare, rammentato come la disciplina impugnata, in una formulazione assolutamente analoga, sia stata già dichiarata per due volte incostituzionale e come la seconda

decisione preceda di pochi mesi la riapprovazione della medesima previsione normativa da parte della provincia autonoma di Bolzano;

f) sulla gestione del servizio idrico integrato e, in particolare, sulla individuazione dell'ambito territoriale ottimale, si veda:

f1) Corte cost., 13 luglio 2017, n. 173 (in *Foro it.*, 2018, I, 3363), secondo cui *“Sono incostituzionali gli art. 1, 1° e 2° comma, e 2 l. reg. Liguria 23 settembre 2015 n. 17, nella parte in cui, per la gestione del servizio idrico integrato, introducono nel territorio della provincia di Savona un terzo ambito territoriale ottimale (Ato) di dimensioni subprovinciali”*. La Corte ha in particolare affermato che *“la ricerca della dimensione ottimale dell’Ato, all’interno del quale viene erogato il servizio, consente di identificare «l’estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione», favorendo l’apertura del mercato in una prospettiva competitiva”*. Di qui il *“vulnus alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all’art. 117, 2° comma, lett. e) e s), Cost.”*;

f2) Corte conti, sez. contr. reg. Piemonte, 19 luglio 2016, n. 99 (in *Foro it.*, *Le banche dati, arch. Merito ed extra*, 2017.1638), secondo cui nella regione Piemonte gli enti di governo degli Ato cui è affidata la gestione del servizio idrico integrato si configurano (in parziale difformità rispetto alla legislazione statale) non come enti di secondo grado a struttura associativa dotati di autonoma personalità giuridica, bensì, secondo il modello della conferenza di servizi, come forme organizzative di gestione associata di funzioni proprie degli enti locali partecipanti; ne discende che le decisioni di tali enti in materia di spese per il loro personale debbono tenere conto dei limiti e dei vincoli che ciascun ente partecipante è tenuto a rispettare;

f3) Cons. Stato, sez. V, 29 ottobre 2014, n. 5376 (in *Foro it.*, *Rep.*, 2014, voce *Acque pubbliche*, n. 26), secondo cui storicamente la disciplina della gestione delle risorse idriche dettata dalla l. 5 gennaio 1994 n. 36 (c.d. legge Galli) introdusse per la prima volta in Italia il concetto di servizio idrico integrato inteso quale l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione, distribuzione d'acqua ad usi civili, fognatura e depurazione di acque reflue, il principio della divisione in Ato e quello della unicità di gestione all'interno di ciascuno di essi, che sono rimasti invariati anche a seguito dell'abrogazione della legge Galli ad opera del d.leg. n. 152 del 2006; in questo quadro, il monopolio che caratterizza ciascun Ato comprende la gestione, la manutenzione, l'adeguamento, l'ampliamento e l'ammodernamento delle reti e la gestione dei vari servizi raggruppati nel servizio idrico integrato, compresa la distribuzione fino agli utenti finali; la stessa legge ha affidato alle regioni il compito di individuare e di delimitare

con apposita legge l'Ato quale forma associativa intercomunale per la gestione del servizio;

f4) Corte cost., 23 luglio 2013, n. 228 (in *Foro it.*, 2015, I, 787, con nota di D'AURIA), secondo cui *“È incostituzionale l'art. 79 l.reg. Molise 26 gennaio 2012 n. 2, nella parte in cui affida direttamente la gestione del servizio idrico integrato all'«azienda speciale regionale Molise acque», ente di diritto pubblico strumentale della regione”*. Ha in particolare affermato la Corte che: *“in base alla normativa statale, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l'ente o il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'Aato, al quale, quindi, spetta sia deliberare la forma di gestione del servizio idrico integrato, sia aggiudicarne la gestione. In applicazione di siffatto principio, appare evidente che la norma regionale impugnata, nella parte in cui affida direttamente la gestione del servizio idrico integrato all'«Azienda speciale regionale Molise acque», ente di diritto pubblico strumentale della regione, si pone in contrasto con la suddetta normativa statale e quindi viola l'art. 117, 2° comma, lett. e) ed s), Cost. Essa, infatti, da un lato, esclude che l'ente individuato dalla regione come successore delle competenze dell'Aato deliberi, con un proprio atto, le forme di gestione del servizio idrico integrato e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio; dall'altro, con disposizione che tiene luogo di un provvedimento, stabilisce essa stessa che il predetto servizio sia affidato specificamente alla citata azienda pubblica regionale, precisamente individuata dalla medesima l. reg. Molise”*;

f5) Corte cost., 25 novembre 2011, n. 320 (in *Foro it.*, 2012, I, 344, con nota di richiami, commentata da ALTIERI; *Giornale dir. amm.*, 2012, 835, da TUMBIOLO; *Riv. giur. ambiente*, 2012, 241, da CARNEVALE e ESPOSITO; *Giur. costit.*, 2011, 4418, da BASSO; *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 758, da MATTIUZZI, RAMPULLA e VENTURI; *Regioni*, 2012, 380), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 49, comma 2, l. reg. Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. t), l. reg. Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, nella parte in cui prevedeva che gli enti locali possono costituire una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'art. 113, comma 13, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, a condizione che questa sia unica per ciascun Ato e vi partecipino direttamente o indirettamente mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta, del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito;

g) sulla natura del servizio idrico integrato si veda:

- g1) Cass. civ., sez. trib., 4 aprile 2019, n. 9427 (in *Foro it.*, Rep., 2019, voce *Tributi Locali*, n. 54), secondo cui *“In tema di ici, poiché l’attività di gestione del servizio idrico ha natura economica, i relativi impianti non rientrano tra le unità immobiliari catastalmente censibili nella categoria E, che è propria di quegli immobili con una caratterizzazione tipologico-funzionale, costruttiva e dimensionale tale da renderli sostanzialmente incommerciabili ed estranei ad ogni logica di commercio e di produzione industriale, sicché, per tali impianti, non opera l’esenzione di cui all’art. 7, 1° comma, lett. b), d. lgs. n. 504 del 1992, applicabile solo ai fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9”*;
- g2) Cass. civ., sez. trib., 30 maggio 2018, n. 13628 (in *Vita not.*, 2018, 877), secondo cui *“Per effetto dell’art. 24 d.lgs. n. 258 del 2000 la tariffa del servizio idrico integrato non è più considerata (a far data dal 3 ottobre 2000) un tributo, ma ha natura di corrispettivo di una prestazione complessa che trova fonte, per una quota determinata dalla legge, nel contratto di utenza; deriva da quanto precede, pertanto, che la quota afferente il servizio di depurazione - a seguito della pronuncia n. 335 del 2008 della corte costituzionale che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell’art. 14, 1° comma, l. n. 36 del 1994, sia nel testo originario che in quello risultante dalle modificazioni apportate dall’art. 28 l. n. 179 del 2002 - non è dovuta nell’ipotesi di mancato funzionamento dello stesso per fatto non imputabile all’utente, stante l’assenza della controprestazione”*;
- g3) Cass. civ., sez. trib., 18 aprile 2018, n. 9500 (in *Foro it.*, Rep., 2018, voce *Acque Pubbliche*, n. 7), secondo cui *“La tariffa del servizio idrico integrato ha natura di corrispettivo di una prestazione complessa che trova fonte, per una quota determinata dalla legge, nel contratto di utenza: ne deriva che la quota afferente il servizio di depurazione, a seguito della pronuncia n. 335 del 2008 della corte costituzionale (la quale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 14, 1° comma, l. n. 36 del 1994, sia nel testo originario che in quello risultante dalle modificazioni apportate dall’art. 28 l. n. 179 del 2002), non è dovuta nell’ipotesi di mancato funzionamento dello stesso per fatto non imputabile all’utente, stante l’assenza della controprestazione”*;
- g4) Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481 (in *Giornale dir. amm.*, 2018, 213, con nota di SPANICCIATI), secondo cui *“Persiste la nozione di tariffa idrica come corrispettivo, determinata in modo tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero integrale dei costi (ivi compresi i costi di capitale), immanente alla natura di servizio di rilevanza economica propria del servizio idrico integrato; la metodologia tariffaria adottata dall’Aeegsi nella delibera n. 585/2012 appare in linea con il dettato referendario del giugno 2011 e con il principio del c.d. full cost recovery (compreso il costo del*

capitale, equity e debt), di per sé pienamente compatibile con l'esito del citato referendum abrogativo";

- g5) Trib. sup. acque, 16 febbraio 2017, n. 27 (in *Riv. amm.*, 2017, 172), secondo cui *"Ai sensi dell'art. 147, 1° comma, d.leg. 152/2006, «... enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche...»; ancora di recente la giurisprudenza avverte che la necessaria compenetrazione tra i diversi momenti funzionali e strutturali del ciclo delle acque (dalla captazione, adduzione e distribuzione sino allo scarico o recapito dei reflui e alla loro depurazione) si manifesta attraverso il modello organizzativo delle funzioni amministrative e dei servizi, imperniato, previa definizione degli Ato, sull'essenziale criterio della «unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni» (art. 147, 2° comma, lett. b), d.leg. 152/2006); la deroga alla gestione unitaria del SII è di stretta interpretazione, a pena d'eludere l'obbligo di cui al cit. 1° comma; essa si può giustificare solo a fronte della compresenza di requisiti ambientali e di qualità della risorsa idrica rilevanti, tali da indurre necessariamente alla gestione separata, sotto i profili territoriali e funzionali del ciclo delle acque; ai fini della gestione del SII in ciascun Ato, è irrilevante che in origine non vi fossero obblighi espressi di durata permanenza del vincolo di cooperazione; al di là d'ogni enfasi sull'autonomia, anche negoziale, di tali enti nelle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 cost., quest'ultimo non riconosce loro in modo automatico poteri liberi; sussiste invece, oltre alla potestà regolamentare per tutte le funzioni comunque loro attribuite, la necessità dell'intermediazione del legislatore quanto alla dislocazione delle funzioni stesse; tanto vieppiù quando queste ultime afferiscano alla potestà legislativa esclusiva dello stato ai sensi del precedente art. 117, 2° comma, lett. s), cost.; invero, la scelta esclusiva del legislatore statale d'allocare nell'autorità Ato le competenze sulla gestione unitaria del SII serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della «biosfera», intesa come «sistema» nel suo aspetto dinamico; sicché è la legge statale a delineare i compiti dei comuni in soggetta materia e, quindi, ad obbligarli alla cooperazione nella gestione unitaria del SII, con una regola in sé plausibile e razionale, oltre che proporzionata a tal scopo; è allora mero esercizio di stile il richiamo all'art. 15, 1° comma, l. 241/1990, in quanto la facoltà, colà prevista per le p.a. di stipulare tra loro accordi, nella specie è predefinita e conformata nell'an e nel quando; per vero, l'Ato non è che un consorzio obbligatorio ex lege di funzioni (di diritto pubblico, non privato) tra gli enti locali e, come tale, è inderogabile e rebus sic stantibus non risolubile, oltre ad obbligare, ai*

sensi del successivo art. 153, tali enti a dare in concessione gratuita tutti i beni occorrenti alla gestione del SII; le uniche eccezioni all'inderogabilità dell'appartenenza dei comuni all'ente di governo dell'Ato, che possono inverarsi pure nel recesso da una precedente convenzione di cooperazione, sono di stretta interpretazione e sono ammesse sol perché rispondono a esigenze, di pari dignità costituzionale, su un uso ancor più efficace del ciclo delle acque";

- g6) Trib. sup. acque, 19 gennaio 2017, n. 4. (in *Riv. amm.*, 2017, 163), secondo cui *"E' stata reputata costituzionalmente illegittima, per violazione degli art. 117, 2° comma, lett. e) e s), cost. e delle interposte norme dell'art. 147 d.leg. 3 aprile 2006 n. 152 e dell'art. 2, 186° comma bis, l. 23 dicembre 2009 n. 191 una legge regionale che diede ai comuni montani con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti, la facoltà di gestire autonomamente il SII, avendone la normativa statale interposta razionalizzato la gestione del servizio idrico integrato, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente";*
- h) sui profili di giurisdizione in materia di servizio idrico si veda:
- h1) Cass. civ., sez. un., 6 febbraio 2019, n. 3518 (in *Giust. Civ.*, *Massimario*, 2019), secondo cui *"È devoluta alla cognizione diretta del tribunale superiore delle acque pubbliche, prevista dall'art. 143, 1° comma, lett. a), r.d. n. 1775 del 1933, l'impugnativa proposta da una società costituita tra comuni per la gestione del servizio idrico integrato avverso la delibera con la quale uno dei comuni abbia revocato la propria adesione alla società, trattandosi di atto che incide sulla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali previsti dall'art. 8 l. n. 36 del 1994, da cui derivano provvedimenti di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato aventi incidenza diretta sul regime delle acque e sul loro utilizzo";*
- h2) Cass. civ., sez. un., 20 febbraio 2017, n. 4309 (in *Foro it.*, 2017, I, 1232) secondo cui *"Appartengono alla giurisdizione ordinaria le controversie relative ai canoni richiesti dal consorzio di bonifica delle Marche per l'utilizzo dei canali e delle opere consortili quali recapiti degli scarichi del gestore del servizio idrico integrato";*
- i) sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), si veda:
- i1) Corte cost., 24 marzo 2017, n. 59 (in *Riv. giur. ambiente*, 2017, 272, con nota di CORTI), che ha dichiarato la incostituzionalità degli artt. 1, comma 2, lett. b), l. reg. Abruzzo 3 novembre 2015, n. 36, 11, comma 6, lett. b), l. reg. Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, e 1, comma 1, lett. a), b), c) e d), l. reg. Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11, in quanto, stabilendo per le concessioni di derivazione di acque pubbliche ad uso idroelettrico relative ad utenze con potenza nominale superiore a 220 kW criteri di determinazione dei canoni dovuti

parametrati alla potenza efficiente dell'impianto anziché alla sua potenza nominale media, e riferendo inoltre il costo unitario per l'uso idroelettrico ai kW di potenza efficiente dell'impianto anziché ai kW di potenza nominale media, invadevano la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza;

- i2) Corte cost., 24 febbraio 2017, n. 40 (in *Foro it.*, 2017, I, 2924, con nota di richiami; *Giur. it.*, 2017, 2191, commentata da TIMO; *Giur. cost.*, 2017, 358, con nota di ESPOSITO), che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 8, primo periodo, l. reg. Puglia 10 aprile 2015, n. 17, nella parte in cui consentirebbe ai comuni di confermare, salvo i casi di revoca o decadenza, a favore degli originari concessionari, la titolarità di almeno il cinquanta per cento delle aree demaniali già attribuite in concessione, laddove tali concessioni risultino non conformi al sopravvenuto piano comunale delle coste;
- j) sugli affidamenti dei servizi pubblici comunali, e in particolare di quelli cimiteriali, si veda Corte di giustizia UE, sez. III, 14 novembre 2018, C-342/17, Memoria s.r.l. (in *Foro it.*, 2019, IV, 11, nonché oggetto della News US del 21 novembre 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e giurisprudenza), secondo cui *“L’articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che vieta, anche contro l’espressa volontà del defunto, all’affidatario di un’urna cineraria di demandarne a terzi la conservazione, che lo obbliga a conservarla presso la propria abitazione, salvo affidarla ad un cimitero comunale e, inoltre, che proibisce ogni attività esercitata con finalità lucrative avente ad oggetto, anche non esclusivo, la conservazione di urne cinerarie a qualsiasi titolo e per qualsiasi durata temporale”*. Con tale decisione la Corte di giustizia UE ha escluso che una norma nazionale possa vietare l’esercizio di attività economiche, con finalità di lucro, aventi ad oggetto la conservazione per conto altrui di urne cinerarie, pena altrimenti la violazione della libertà di stabilimento stabilita dall’art. 49 TFUE;
- k) sui servizi di interesse economico generale (SIEG) si veda, quanto agli affidamenti *extra moenia*, Corte di giustizia UE, sez. IV, 21 marzo 2019, C-350/17 e C-351/17 – Mobit, Autolinee Toscane s.p.a. (oggetto della News US n. 38 del 9 aprile 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina, legislazione e giurisprudenza, e ciò soprattutto per i profili riguardanti il tema degli aiuti di stato), secondo cui *“L’articolo 5 e l’articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, devono essere interpretati nel senso che l’articolo 5 di tale regolamento non è applicabile a un procedimento di aggiudicazione*

svoltosi prima del 3 dicembre 2019, cosicché un'autorità competente che, mediante una decisione di aggiudicazione conclusiva di una procedura di gara, attribuisca prima di tale data un contratto di concessione di un servizio pubblico di trasporto locale di passeggeri su strada non è tenuta a conformarsi a detto articolo 5";

- l) sulla competenza statale in materia di tutela dell'ambiente si veda Corte cost., 11 luglio 2018, n. 150 (in *Foro it.*, 2018, I, 3363, nonché oggetto della News US in data 24 luglio 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e giurisprudenza), secondo cui la disciplina dei rifiuti attiene alla materia "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*", riservata, in base all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato. Afferma inoltre la Corte che non è tuttavia identificabile una "materia" in senso tecnico qualificabile come "*tutela dell'ambiente*", perché la tutela dell'ambiente dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, le quali ben possono essere regionali o concorrenti; spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, che costituiscono un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, presentano tuttavia profili di interferenza con dette esigenze di tutela dell'ambiente;
- m) sulla impossibilità di identificare una "materia" in senso tecnico qualificabile come "*tutela dell'ambiente*", poiché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, si veda altresì Corte cost., 12 aprile 2017, n. 77 (in *Foro it.*, 2017, I, 1833, con nota di ROMBOLI), la quale afferma la competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale;
- n) sul parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria si veda C.g.a., sez. giur., ord. 15 ottobre 2018, n. 556 (oggetto della News US del 24 ottobre 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e giurisprudenza), secondo cui "*È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della l.r. 9.5.1986 n. 22 della Regione siciliana, per contrasto con gli artt. 117 lett. 'e', e 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo ed ottavo della Costituzione, nonché con l'art. 15, secondo comma dello Statuto regionale siciliano, unitamente o separatamente considerati, nella parte in cui obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, e ciò anche in deroga alle norme sul contenimento della spesa pubblica (comprese quelle che introducono divieti di assunzioni o limitazioni alle assunzioni di personale) e sull'equilibrio dei bilanci pubblici (non ostante tali norme siano espressione del principio*

fondamentale del coordinamento della finanza pubblica)”. Il C.g.a. ha in particolare affermato che nel nostro ordinamento vige il principio di autonomia finanziaria dei Comuni, da cui discende il corollario secondo cui ad ogni trasferimento di funzioni deve corrispondere un adeguato trasferimento (o un’attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte; principio che vale, all’evidenza, anche per il caso di trasferimento di complessi patrimoniali che determinino oneri (quali spese di manutenzione, restauro etc.) forieri di perdite economiche, nonché - ovviamente - per il caso di trasferimento di personale. L’autonomia finanziaria dei Comuni e il “principio di correlazione fra funzioni e risorse” è così desumibile - oltre che dalla logica giuridica (e dunque dal “principio di ragionevolezza” al quale la Corte costituzionale attribuisce, da sempre, valore fondamentale) - dall’intero assetto del Titolo V della Carta costituzionale e in particolare dall’art. 119 Cost., le cui previsioni mirano a garantire uno standard minimo di tutela in favore degli Enti locali. Si rammenta al riguardo che l’art. 119, quarto comma, Cost., stabilisce che *“le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni (... omissis ...) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*. In questa stessa direzione, il “principio della correlazione fra funzioni e risorse” costituisce un principio immanente e pervasivo del sistema costituzionale.