

6 GIUGNO 2018

La tutela delle acque e il servizio idrico
integrato nella Regione siciliana tra
esigenza di una disciplina uniforme e
istanze di differenziazione normativa

di Rosa Basile
Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Messina

La tutela delle acque e il servizio idrico integrato nella Regione siciliana tra esigenza di una disciplina uniforme e istanze di differenziazione normativa*

di Rosa Basile

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Messina

Sommario: 1. La riforma siciliana del servizio idrico integrato. 2. Il riparto di competenze tra lo Stato e la Regione siciliana (e gli altri Enti ad autonomia differenziata) nella materia delle acque e del servizio idrico integrato alla luce della giurisprudenza costituzionale. 3. La dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana n. 19/2015. 4. Notazioni conclusive.

1. La riforma siciliana del servizio idrico integrato

L'ambito tematico inciso profondamente dalla normativa della l.r. n. 19/2015, approvata dall'Assemblea siciliana, concerne la tutela delle acque e la gestione dei relativi servizi nel territorio della Regione. Un ambito delicato e complesso che involge la tutela del diritto fondamentale di ogni persona ad accedere e a godere, in condizioni di eguaglianza, delle risorse idriche disponibili. Si tratta di una normativa che, anche in considerazione dei precedenti interventi del legislatore, si caratterizza per un approccio globale ed innovativo alla regolazione della materia delle acque e del servizio idrico integrato, discostandosi notevolmente dagli indirizzi assunti in questo ambito dal legislatore statale, e che è stata approvata dall'Assemblea regionale, una volta venuto meno il controllo preventivo di legittimità¹, in assenza della consueta dialettica con il Commissario dello Stato².

Dai principi ispiratori di questa disciplina si evince un modello di gestione volto a sottrarre il bene dell'acqua a qualsiasi meccanismo di mercato e a ogni finalità lucrativa³, qualificando il servizio idrico

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Corte cost., sent. n. 255/2014.

² F. GUELLA, *Le acque pubbliche tra "bene comune" e tutela della concorrenza. Limiti e spazi per l'autonomia speciale nella disciplina del servizio idrico integrato*, in www.federalismi.it (2017), p. 11. Per approfondimenti sulla legge n. 19/2015, oltre al saggio di F. GUELLA, *Le acque pubbliche*, cit., pp. 2 ss., sia consentito rinviare a R. BASILE, *La "specialità" dell'autonomia siciliana con riguardo al servizio idrico*, in www.federalismi.it (2016), pp. 2 ss.

³ In proposito, il legislatore siciliano ha tenuto conto dell'esito dei referendum di giugno 2011 e dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (artt. 14 e 106, paragrafo 2) e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 36), che consentono di escludere il richiamo esclusivo al profilo della tutela della concorrenza ai fini dell'organizzazione di un servizio pubblico che corrisponde a un diritto umano di natura fondamentale (principi richiamati dall'art. 1, comma 5, l.r. n. 19/2015).

come un servizio pubblico locale di interesse generale, sulla falsariga della terminologia europea dei SIG⁴, e che tende a un chiaro *favor* per la gestione pubblica del servizio idrico, persino nella forma della gestione autonoma da parte di singoli enti locali, rispetto agli affidamenti a società miste o private, penalizzati, quest'ultimi, dalla previsione di clausole piuttosto onerose. La normativa regionale delinea all'art. 11, comma 1, un regime tariffario del servizio idrico volto ad assicurare «la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio ‘chi inquina paga’» (entrambi principi di derivazione europea). Un modello tariffario analogo a quello statale di cui all'art. 154, d.lgs. n. 152/2006, che denota, quindi, una chiara rilevanza economica del servizio idrico⁵ e, al contempo, è contraddetto da alcune previsioni della medesima legge regionale relative alla materia tariffaria che incidono sul recupero integrale dei costi complessivi del servizio idrico⁶.

La questione centrale trattata dalla legge regionale è quella di assicurare il godimento effettivo delle risorse idriche disponibili da parte della collettività in condizioni di eguaglianza⁷, e l'acqua ha un costo, dovendo essere erogata in modo efficiente, continuo e a costi sostenibili⁸. Si è anche osservato che se il carattere di “bene comune” dell'acqua connota il servizio pubblico della sua adduzione e della sua distribuzione, esso però è neutro rispetto all'alternativa tra una gestione del servizio idrico da parte di un ente pubblico

⁴ In tema, v. M. MIDIRI, *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislatore nazionale e giurisprudenza europea*, in www.federalismi.it (2017), pp. 2 ss.; G. MARCHIANÓ, *Occorre cambiare tutto perché nulla cambi: la tormentata vicenda dei SIEG*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2013, pp. 1021 ss.; F. CINTIOLI, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in www.federalismi.it (2012), pp. 2 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 2900 ss.

⁵ La Consulta ha chiarito che il servizio idrico costituisce un servizio a rilevanza economica poiché coesistente alla rilevanza economica è la copertura dei costi attraverso la tariffa, e non già la remunerazione del capitale investito (sentt. nn. 117/2015; 325/2010). In tema, v. A. LUCARELLI, *Riconfigurazione del concetto di «rilevanza economica». Spunti di riflessione sulla natura «economica» del servizio idrico integrato in assenza della remunerazione del capitale investito*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 302 ss., che ritiene opportuno approfondire il concetto di “rilevanza economica” di un servizio pubblico, giacché sembra insufficiente, a tal fine, la mera copertura dei costi attraverso la tariffa.

⁶ Per esempio l'art. 11, l.r. n. 19/2015, prevede che “in relazione al livello di qualità della risorsa idrica ovvero nei casi in cui la stessa non è utilizzabile per fini alimentari, la tariffa è ridotta in una misura pari al 50 per cento”, e non contempla nella tariffa il segmento relativo alla depurazione delle acque reflue.

⁷ Cfr. L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in www.rivistaaic.it (2015), pp. 5 s.; e ID., *I beni comuni tra pubblico e privato*, in *Dir. e soc.*, 2016, pp. 433 ss.

⁸ In proposito, la l.r. n. 19/2015 ha previsto all'art. 4, comma 12, una misura di sostegno per l'accesso alle risorse idriche dei soggetti meno abbienti, con l'istituzione di un Fondo di solidarietà, ma la Corte costituzionale con la sent. n. 93/2017 ha annullato la previsione in quanto interferisce con la regolazione della tariffa del servizio idrico integrato, materia di competenza esclusiva dello Stato. Sul diritto fondamentale all'acqua, v. F. NICOTRA, *Un “diritto nuovo”: il diritto all'acqua*, in www.federalismi.it (2016), pp. 2 ss.; C. IANELLO, *Il diritto all'acqua. L'appartenenza collettiva della risorsa idrica*, Napoli, 2012 (su cui v. la bella recensione di P. MADDALENA, *Carlo Iannello, Il diritto all'acqua. L'appartenenza collettiva della risorsa idrica*, *La Scuola di Pitagora editrice*, Napoli, 2012, in www.federalismi.it, 2013); S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in www.federalismi.it (2011), pp. 2 ss.; T.F. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'acqua*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2010, pp. 861 ss.; D. ZOLO, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Dir. pubbl.*, 2005, pp. 133 ss.

ovvero da parte di un soggetto privato, perché si realizzi l'obiettivo della massima soddisfazione possibile delle aspettative dei consociati insieme con quello della massima economicità possibile del servizio stesso⁹. Invero, proprio la disciplina delle forme di gestione del servizio idrico rappresenta il "capo delle tempeste" in cui sembrano confluire tutte le tensioni che attraversano il settore dei servizi pubblici locali¹⁰ e, in questo ambito, si sono manifestate le maggiori oscillazioni nelle scelte legislative, anche perché dopo il referendum abrogativo del 2011 il legislatore statale non è riuscito ad approntare una disciplina generale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica¹¹.

Nel sistema di *governance* multilivello che caratterizza il settore del servizio idrico, se la disciplina statale, modificata più volte e contenuta nella sezione III del d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia di ambiente), è incentrata sul profilo quasi assorbente della tutela della concorrenza e del mercato¹², la normativa europea, invece, non detta regole riguardo alla gestione dei servizi pubblici locali, ma pone solo delle

⁹ Cfr. F. SORRENTINO, *L'acqua come bene comune e come servizio pubblico*, in *Dir. e soc.*, 2016, p. 546. Sulla categoria dei beni comuni v. i contributi pubblicati sempre in *Dir. e soc.*, 2016, pp. 375 ss.; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013; ID., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in www.costituzionalismo.it (2014); A. SAITTA, *I beni comuni nella giurisprudenza costituzionale*, in (a cura di) L. D'ANDREA- G. MOSCHELLA- A. RUGGERI- A. SAITTA, *Crisi dello stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino, 2015, pp. 213 ss.

¹⁰ In tema, v. M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Torino, 2015; E. LANZA, *Autonomie e tutela della concorrenza in materia di contratti pubblici e servizi pubblici locali*, in (a cura di) A. MORELLI - L. TRUCCO, *Diritti e territorio. Il valore delle autonomie nell'ordinamento repubblicano*, Torino, 2015, pp. 301 ss.; A. LUCARELLI (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali. Studio sulla trasformazione della Società per azioni in Azienda speciale. Analisi, criticità, proposte*, Torino, 2014; M. MIDIRI, *Promozione della concorrenza e sindacato giurisdizionale: la vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, pp.133 ss.; E. SCOTTI, voce *Servizi pubblici locali*, in *Dig. Disc. pubbl., Agg.*, Torino, 2012, pp. 631 ss.

¹¹ Lo schema di testo unico sui servizi pubblici locali a rilevanza economica, approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016 sulla base della l. n. 124/2015, è decaduto anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016; il testo è consultabile in www.funzionepubblica.gov.it. In tema, v. F. SCALIA, *Le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*; A. LUCARELLI, *La riforma delle società pubbliche e dei servizi di interesse economico: letture incrociate*; F. FRACCHIA, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali: tra esternalizzazione e municipalizzazione*, tutti in www.federalismi.it (2016).

¹² Si tratta di un rilievo diffuso in dottrina: cfr. P. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, in www.federalismi.it (2015), pp. 35 ss.; A. LUCARELLI - A. LONGHI, *La legittimità della gestione pubblica (azienda speciale) secondo il diritto interno*, in A. LUCARELLI (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, cit., pp. 23 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di servizio idrico integrato*, in *Analisi giur. dell'economia*, 2010, pp. 168 ss. Invero, il d.l. A.C. 2212-A "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque", approvato dalla Camera dei deputati il 20 aprile 2016, nella versione antecedente alle modifiche apportate dalla Commissione in sede referente ha qualificato il servizio idrico come un "servizio pubblico locale privo di rilevanza economica", mentre nel testo finale viene considerato come un servizio di interesse economico generale: *Camera dei deputati- Servizio Studi- XVII Legislatura, Dossier n. 310/1*, 29 marzo 2016, pp. 5 s. Sull'evoluzione della normativa statale, M. DI BENEDETTO, *Gli ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'AEEGSI*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it (2017); F. SCALIA, *Le modalità di affidamento*, cit., pp. 2 ss.; F. BACCOLINI, *La gestione del servizio idrico integrato dopo le misure urgenti in materia ambientale*, in www.dirittodeiserviziipubblici.it (2015).

norme sui casi di affidamenti esterni¹³. Lo stesso diritto europeo, attraverso direttive riguardanti settori che interferiscono con la disciplina interna, è divenuto più pervasivo e tecnico, e il campo della tecnica è, per definizione, «sovranaazionale»¹⁴. Si pensi, proprio in tema di forme di gestione del servizio idrico, alla direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (attuata con il d.lgs. del 18 aprile 2016, n. 50), che contiene la prima disciplina europea sull'affidamento *in house*, codificando i principi della giurisprudenza della Corte di giustizia, e che ha consentito il suo «pieno sdoganamento» nell'ordinamento italiano, dopo che già l'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis*, d.l. n. 112/2008, aveva fatto venir meno la diffidenza riguardo all'affidamento diretto del servizio idrico integrato¹⁵.

La giurisprudenza costituzionale, anche in virtù dell'instabilità e incompiutezza del quadro normativo nel settore idrico, ha svolto un importante ruolo suppletivo, definendo progressivamente ambiti e competenze dei diversi livelli di governo coinvolti nella disciplina del servizio idrico integrato. Le pronunce n. 93 e n. 229/2017 della Consulta, che hanno deciso ricorsi riguardanti leggi della Regione siciliana, si inseriscono in questo filone giurisprudenziale, aggiungendo ulteriori tasselli riguardo alla determinazione degli ambiti di competenza dello Stato e degli Enti ad autonomia differenziata.

La Corte ha chiarito, con la sentenza n. 93/2017, l'assetto delle competenze tra lo Stato e la Regione siciliana nell'ambito del servizio idrico integrato, ponendo fine a una situazione di incertezza riconducibile, in certa misura, anche alla pregressa giurisprudenza costituzionale relativa agli enti ad autonomia speciale¹⁶. Anche i contrasti insorti a ridosso dell'entrata in vigore della l.r. n. 19/2015 tra la Regione siciliana e l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas e il sistema idrico hanno avuto come sfondo l'incertezza sul fondamento normativo dei provvedimenti tariffari della medesima Autorità relativi alle gestioni idriche siciliane: la legge regionale, attribuendo alla Giunta la competenza di approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, ha interferito con i poteri di regolazione tariffaria dell'AEEGSI di cui all'art. 3, comma 1, d.P.C.M. del 20 luglio 2012, n. 64379, che tuttavia prevede una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni ad autonomia speciale e delle

¹³ Il rilievo è di F. CINTIOLI, *Resoconto del Convegno sul tema "Novità sul diritto dei Servizi pubblici"*, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma Tre, 7 novembre 2011, in www.ammistrazioneincammino.luiss.it (2012).

¹⁴ F. CINTIOLI, *La dimensione europea*, cit., p. 8.

¹⁵ In tema, v. C. VOLPE, *Le nuove direttive sui contratti pubblici e l'in house providing*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2015, pp. 1168 ss. (di cui il virgolettato); L. GENTILE, *L'in house providing come modalità ordinaria di gestione dei servizi pubblici e la cooperazione verticale istituzionalizzata*, in *Foro amm.*, II, 2015, pp. 1086 ss.; A. LUCARELLI - A. LONGHI, *La legittimità della gestione pubblica (azienda speciale)*, cit., pp. 23 ss.; A. PIOGGIA, *La gestione diretta del servizio idrico integrato attraverso società in house o azienda speciale: le prospettive del dopo-referendum*, in *Riv. quadr. di dir. dell'ambiente*, 2012, pp. 86 ss.; G. CAIA, *Finalità e problemi dell'affidamento del servizio idrico integrato. Purposes and problems about the award of the integrated water service to special undertaking*, in *Foro amm. TAR*, 2012, pp. 663 ss.

¹⁶ Con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, Corte cost., sentt. nn. 51/2016; 137/2014; 233/2013; 357/2010; 335/2008; 412/1994; e alla Regione della Valle d'Aosta, sent. n. 142/2015.

Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi Statuti e delle relative norme di attuazione (art. 4). A seguito dei procedimenti avviati dall'AEESGI in materia di tariffe per le gestioni idriche operanti nel territorio siciliano¹⁷, l'Assemblea regionale è intervenuta nuovamente stabilendo che, nelle more della definizione e del concreto avvio del modello tariffario regionale previsto dalla legge n. 19/2015, l'AEESGI continui ad esercitare i suoi poteri di controllo e di regolazione tariffaria anche con riferimento alle gestioni idriche siciliane e che i provvedimenti sinora adottati dalla medesima Autorità conservino efficacia nella Regione (art. 38, l.r. n. 3/2016, che ha aggiunto l'art. 13 *bis* alla l.r. n. 19/2015). L'altra pronuncia della Consulta concerne la salvaguardia del demanio idrico e marittimo della Regione siciliana, e in particolare la regolazione degli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche da parte dei soggetti interessati. In questa occasione, è venuta in rilievo la disciplina demaniale dell'acqua, considerata «come vero e proprio “bene” da tutelare anziché in funzione del “servizio” da assicurare tramite essa alla collettività» (punto 2.2. del *Cons. in dir.* della sent. n. 229/2017). Si tratta di ambiti connessi, poiché la protezione del demanio idrico della Regione, incluse le sue infrastrutture¹⁸, è legata anche alla primaria esigenza di assicurare una fruizione equilibrata delle medesime risorse idriche da parte della comunità regionale. Come ha evidenziato la Consulta, l'integrale pubblicizzazione delle acque superficiali e sotterranee è stata strettamente legata dall'art. 1 della legge Galli n. 36/1994, poi trasfusa nel vigente d.lgs. n. 152/2006, proprio alla salvaguardia di tale risorsa e alla sua utilizzazione secondo criteri di solidarietà. In questo quadro, «spetta alla pubblica amministrazione competente programmare, regolare e controllare il corretto utilizzo del bene acqua in un dato territorio, non già in una prospettiva di mera tutela della proprietà demaniale, ma in quella del contemperamento tra la natura pubblicistica della risorsa idrica e la sua destinazione a soddisfare i bisogni domestici e produttivi dei consociati» (punto 4 del *Cons. in dir.* della sent. n. 273/2010).

¹⁷ V. la deliberazione dell'AEESGI del 7 ottobre 2015, n. 474/2015/R/IDR, di cui si veda l'allegato A per l'elenco dei provvedimenti tariffari riguardo alle gestioni idriche siciliane. La medesima Autorità, a seguito della cit. sent. n. 142/2015 della Corte costituzionale, ha manifestato l'intenzione di chiedere un parere al Consiglio di Stato in merito all'applicabilità della regolazione tariffaria nazionale anche alle Regioni ad autonomia differenziata: sul punto, per approfondimenti, v. R. BASILE, *La “specialità” dell'autonomia siciliana*, cit., pp. 18 ss.

¹⁸ A. BARTOLINI, *Le acque tra beni pubblici e servizi pubblici*, in *Giust. amm.*, 2006, 6, p. 1035, discorre di “demanio idrico integrato” per evidenziare il parallelismo tra il regime demaniale dell'acqua e quello delle reti, acquedotti, impianti di depurazione e delle altre infrastrutture idriche. In tema, L. MUZI, *Il regime dominicale delle infrastrutture idriche*, in www.labsus.org/ (2014); ID., *La disciplina statale sui beni destinati al servizio idrico integrato: riflessioni sulla nozione giuridica di demanialità*, in *Munus*, 2012, pp. 295 ss.

2. Il riparto di competenze tra lo Stato e la Regione siciliana (e gli altri Enti ad autonomia differenziata) nella materia delle acque e del servizio idrico integrato alla luce della giurisprudenza costituzionale

Con riferimento agli enti ad autonomia differenziata, la Consulta ha chiarito in diverse occasioni che la copiosa giurisprudenza costituzionale relativa al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria in materia di servizio idrico integrato non è ad essi immediatamente trasponibile, e, invero, sulla base di una verifica complessiva delle attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione, ha riconosciuto alla Regione autonoma della Valle d'Aosta, come pure alla Provincia di Trento, una «competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, come anche dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo (punto 3.1. del *Cons. in dir.* della cit. sent. n. 142/2015)¹⁹. In virtù di queste competenze statutarie, la Corte costituzionale ha quindi precisato che l'estensione alla Provincia autonoma di Trento del potere di assegnare un termine agli enti locali per l'adesione agli organi di governo degli ambiti territoriali ottimali (ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. b, d.l. n. 133/2014), «presupponendo l'applicazione del modello di gestione del servizio idrico integrato dettato dal d.lgs. n. 152/2006 anche sul territorio delle Province autonome, ha senza dubbio invaso un ambito che è precluso al legislatore statale» (punto 3.2. del *Cons. in dir.* della cit. sent. n. 51/2016).

Naturalmente, nell'esercizio delle loro competenze legislative primarie tali Enti dovranno attenersi ai limiti statutari, e in particolare a quello discendente dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, sia pur afferenti alle tematiche ambientali²⁰. In tal senso la Consulta ha già individuato il punto di equilibrio tra gli interessi di rango costituzionale implicati nella regolazione delle tariffe del servizio idrico integrato: da un lato, l'esigenza di una disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale, coerente anche con l'indole trasversale dei valori dell'ambiente e della concorrenza, e, dall'altro, la necessaria salvaguardia del regime di specialità degli enti ad autonomia differenziata. Il giudice costituzionale, nel respingere le censure del Governo nei riguardi della legge 30 giugno 2014, n. 5, della Regione della Valle d'Aosta, che ha attribuito alla Giunta la competenza in materia di regolazione delle

¹⁹ Puntualizzando altresì che «tale competenza, in quanto spettante alla Regione in base alla normativa statutaria e di attuazione statutaria preesistente alla riforma del Titolo V Cost., a seguito di quest'ultima non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, considerato che "la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alle regioni o province ad autonomia speciale" (sent. n. 357/2010, con riferimento alla Provincia autonoma di Trento)». In senso conforme, con riguardo alla medesima Provincia di Trento, Corte cost., sentt. nn. 51/2016; 137/2014; 233/2013; 335/2008; 412/1994.

²⁰ Sull'applicabilità di questo limite alle Regioni ad autonomia differenziata e alle due Province autonome, Corte cost., sentt. nn. 229 e 212/2017; 233/2010; 164/2009; 51/2006; 536/2002.

tariffe del servizio idrico “nel rispetto dei principi europei e statali vigenti”, ha precisato che pertanto l’organo regionale è tenuto a conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria stabilite dall’AEEGSI, salvaguardando, in tal modo, «l’interesse statale a una regolazione stabile ed idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti finali» (punto 3.2. del *Cons. in dir.* della citata sent. n. 142/2015).

Similmente, la Corte costituzionale ha ritenuto esente dai vizi di legittimità denunciati dal Governo una previsione della legge 30 luglio 2012, n. 17, della Provincia autonoma di Trento che, attribuendo alla Giunta provinciale la definizione dei modelli tariffari del ciclo idrico relativi all’acquedotto e alla fognatura «tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d’investimento e di esercizio, del principio “chi inquina paga”, non ha fatto altro che adeguare i criteri di determinazione della tariffa a quanto stabilito sul punto dal legislatore statale, nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), all’art. 154, nonché alla normativa dell’Unione europea (art. 9 direttiva 23 ottobre 2000 n. 2000/60/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque)»²¹.

Invero, la Consulta nella sentenza n. 93/2017, che ha deciso il ricorso del Governo avente ad oggetto la l.r. n. 19/2015, ha ricostruito l’ambito di competenza spettante alla Regione siciliana in modo discordante rispetto alla sua giurisprudenza relativa agli enti ad autonomia speciale. Alla luce delle previsioni normative dello Statuto siciliano, secondo la lettura offerta dalla Consulta, può riconoscersi alla Regione una potestà legislativa concorrente ai sensi dell’art. 17, lett. *b* “assunzione di pubblici servizi”, e non già primaria, analogamente a quanto la Corte ha affermato nei riguardi della Provincia di Trento e della Regione della Valle d’Aosta sulla base di un sistema di previsioni statutarie differente. Difatti, la materia delle “acque pubbliche” rientra nella legislazione esclusiva della Regione siciliana, ma, com’è precisato nella lett. *i* dell’art. 14 dello Statuto, solo “in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale”²², e pertanto la previsione normativa è riferita al demanio idrico e marittimo, come può desumersi anche dall’art. 32 del medesimo Statuto, che stabilisce l’appartenenza delle acque pubbliche al demanio regionale, con l’eccezione delle acque che interessano la difesa e i servizi di carattere nazionale (punto 2.1. del *Cons. in dir.* della sent. n. 93/2017)²³. Trattandosi quindi di competenze meno ampie

²¹ Punto 2.1. del *Cons. in dir.* della citata sent. n. 233/2013.

²² Così precisava già Corte cost., sent. n. 6/1957, resa in un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione siciliana con riferimento alla competenza sulla formazione degli elenchi delle acque pubbliche.

²³ Coerentemente il d.Pr. del 30 luglio 1950, n. 878, recante “Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche”, prevede che la Regione siciliana esercita, nell’ambito del proprio territorio, ai sensi dell’art. 20 dello statuto, in relazione all’art. 14, lettere *f*), *g*), *i*), *s*), dello statuto medesimo, tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle seguente materie: urbanistica, lavori pubblici eccettuate

rispetto a quelle spettanti, nel medesimo ambito, alle Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 4, la Consulta ha ritenuto che alla Regione siciliana debba riconoscersi, in virtù della “clausola di maggior favore” prevista dall'art. 10, l. cost. n. 3/2001, una potestà legislativa residuale, e perciò anch'essa limitata dalle competenze esclusive trasversali dello Stato interferenti con la materia del servizio idrico integrato, come la tutela della concorrenza e dell'ambiente.

La Corte ha chiarito, pertanto, che la normativa del d.lgs. n. 152/2006 sul servizio idrico integrato è applicabile anche nel territorio della Regione siciliana, dichiarando illegittime le contrastanti previsioni della l.r. n. 19/2015. La Consulta, pur non condividendo la tesi avanzata nel ricorso governativo sulla sussistenza di una potestà legislativa primaria della Regione siciliana nella materia del servizio idrico, ha ritenuto incostituzionali quasi tutte le previsioni normative censurate dal Governo, che ha invocato il rispetto, oltre che dei principi costituzionali, della disciplina europea e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica²⁴.

È presumibile che anche la Regione siciliana si aspettasse da parte della Consulta il riconoscimento di una competenza primaria riguardo alla disciplina del servizio idrico integrato, coerente con la giurisprudenza costituzionale relativa agli enti ad autonomia differenziata. Ciò tanto più che la Corte, in occasione del rilevante contenzioso tra lo Stato e le Regioni ordinarie, ha affermato la centralità delle prerogative dello Stato, al quale spetta la disciplina generale dell'organizzazione del servizio idrico integrato, compresa la definizione dei modelli tariffari, profili riconducibili alla tutela della concorrenza e dell'ambiente, *ex art.* 117 Cost., comma 2, lett. *e, s*, con la precisazione che il legislatore regionale può intervenire soltanto qualora introduca normative maggiormente concorrenziali rispetto alla disciplina statale²⁵. Alle Regioni,

le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale, acque pubbliche in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale (art. 1).

²⁴ Reg. ric. n. 99 del 2015, in G.U., n. 1, del 07/01/2016.

²⁵ Corte cost. sentt. nn. 173/2017; 160/2016; 117/2015 (su cui A. LUCARELLI - L. LONGHI, *La gestione del servizio idrico e la determinazione delle tariffe tra riparto delle competenze legislative e incertezze normative*, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 911 ss.), 32/2015 (su cui G. CRISAFI, *Forme di gestione del servizio idrico integrato tra tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Commento alla sentenza Corte cost., 12 marzo 2015, n. 32*, in www.osservatorioaic.it, 2015); 199/2012 (su cui M. MENGOZZI, *Sussidiarietà orizzontale e servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012: un rapporto difficile ma non impossibile*, in www.federalismi.it, 2013), 62/2012 (su cui A. SANDULLI, *L'acquedotto pugliese e la gestione del servizio idrico: slapstick comedy del legislatore regionale e carattere pervasivo della tutela della concorrenza*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 828 ss.; A. LUCARELLI, *Il governo pubblico dell'acqua tra l'eterodossa nozione di interesse economico generale ed il regime delle competenze Stato-Regioni*, *ivi*, pp. 837 ss.); 187/2001, 128/2011 (su cui F. CASTOLDI, *La riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica al vaglio della Corte costituzionale: i riflessi di alcune delle questioni trattate dalla sentenza sul servizio idrico integrato nazionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, pp. 260 ss.); 325/2010, 142/2010, 29/2010; 307/2009, 246/2009; 168/2008. In tema, v. altresì M. CECCHETTI, *L'organizzazione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Un colosso giurisprudenziale dai piedi d'argilla*, in www.federalismi.it, 2012; L. MUZI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di servizio idrico integrato*, in www.rivistaaic.it, 2012; E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni*, *cit.*, pp. 143 ss.; M. ALBERTON, *Ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: il caso delle risorse idriche*, in *Ambiente&sviluppo*, 2010, pp. 655 ss.

pertanto, spetta ben poco alla luce della normativa statale e della giurisprudenza costituzionale in materia, essendo abilitate a definire gli ambiti territoriali ottimali e ad istituire, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, i relativi organi di governo, ai quali partecipano obbligatoriamente tutti gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito territoriale (art. 147, d.lgs. n. 152/2006). Infine, all'organo di governo di ogni ambito compete la scelta della forma di gestione del servizio idrico tra quelle previste dall'ordinamento europeo²⁶, provvedendo all'affidamento, nonché di vigilare sulla corretta gestione del servizio, verificando anche la congruità delle tariffe, e di programmare, con la redazione di un piano d'ambito, gli investimenti necessari per mantenere efficienti le infrastrutture idriche (artt. 142 e 149-*bis*, d.lgs. n. 152/2006)²⁷.

Se, dunque, l'assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni ad autonomia ordinaria delineato progressivamente dalla giurisprudenza costituzionale è estendibile alla Regione siciliana, sarebbe auspicabile una rimediazione e un maggior affinamento dei criteri di tale riparto di competenze, nel segno di una valorizzazione delle autonomie regionali nella disciplina del servizio idrico integrato individuando ambiti non intercettati dalle competenze trasversali dello Stato. A fronte del notevole rilievo dato dalla giurisprudenza costituzionale alla "tutela della concorrenza" nella materia dei servizi pubblici locali, con la conseguente attribuzione allo Stato di una competenza legislativa trasversale (la Regione può solo porre una disciplina maggiormente concorrenziale), si potrebbero individuare altre norme e principi costituzionali che evocano i fini sociali meritevoli di tutela²⁸.

L'orientamento interpretativo della Consulta è stato confermato in una successiva pronuncia, n. 229/2017, che ha accolto le censure di incostituzionalità del Governo riguardo a una previsione della legge della Regione siciliana 29 settembre 2016, n. 20 (Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie), che ha differito il termine per la denuncia dei pozzi prescritto dal d.lgs. del 12 luglio 1993, n. 275 (Riordino in materia di concessione di acque pubbliche). La Corte, nel ricostruire le competenze spettanti alla Regione siciliana, ha affermato di aver già precisato, nella citata sentenza n. 93/2017, che la materia

²⁶ In assenza di una normativa statale sui servizi pubblici locali a rilevanza economica, si richiama Corte cost., sentenza n. 24/2011, che ha dichiarato ammissibile il referendum, ove la Consulta ha precisato che dall'abrogazione dell'art. 23-bis, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, sarebbe conseguita «l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (...) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» (punto 4.2.2. del Cons. in dir.).

²⁷ Sulle nuove autorità amministrative, che sostituiscono le Autorità d'ambito della legge Galli n. 36/1994 soppresse dall'art. 2, comma 186-*bis*, della l. n. 191/2009, M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in www.federalismi.it (2016); A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove Autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle Regioni e vincoli referendari*, in www.federalismi.it (2014).

²⁸ In tal senso, P. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali*, cit., pp. 36 ss.; A. LUCARELLI - A. LONGHI, *La legittimità della gestione pubblica (azienda speciale)*, cit., pp. 23 ss. Sul punto, v. altresì A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove Autorità d'ambito*, cit., pp. 7 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze*, cit., p. 168; A. SANDULLI, *L'acquedotto pugliese*, cit., pp. 828 ss.

delle “acque pubbliche” rientra nella legislazione esclusiva solo “in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale” ai sensi dell’art. 14, lett. *i*, dello Statuto, e che quindi la previsione è riferita al demanio idrico regionale; in questo quadro, mentre la disciplina del servizio idrico integrato è riconducibile alla potestà legislativa residuale, la regolazione degli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, incluso l’obbligo di denuncia dei pozzi in uso, afferisce alla disciplina demaniale dell’acqua.

La pronuncia della Corte presenta spunti di interesse anche per la qualificazione della normativa statale in materia di tutela delle acque come legge di riforma economico-sociale, «sia per il suo contenuto riformatore, sia per la sua attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (punto 2.3. del *Cons. in dir.* della cit. sent. n. 229/2017). A partire dalla legge Galli n. 36/1994 sino al vigente d.lgs. n. 152/2006, il legislatore statale ha seguito un approccio innovativo e globale alla regolazione della materia, volto al governo della risorsa idrica con l’obiettivo di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato, equo ed integrato. Non è invocabile, quindi, con riguardo all’esercizio delle competenze regionali il solo limite dell’ambiente, in sé e per sé considerato, ma esso va congiunto con il limite statutario delle riforme economico-sociali della Repubblica, riferite, in tal caso, alle tematiche ambientali²⁹. In questo quadro, ha affermato la Consulta, vanno considerate come “norme fondamentali delle riforme economico-sociali” non solo le disposizioni statali direttamente espressive del modello regolatorio in tema di tutela delle acque, ma altresì «le previsioni, solo apparentemente di dettaglio, che siano collegate alle prime da un rapporto di coesenzialità o di necessaria integrazione» (punto 2.3. del *Cons. in dir.* della sent. n. 229/2017). Ed è ciò che accade con riguardo alla previsione statale, evocata quale norma interposta, che impone la denuncia dei pozzi in uso, ricoprendo un’importanza decisiva per la tutela quantitativa della risorsa idrica e per la pianificazione della sua utilizzazione. La Consulta ha dichiarato quindi illegittima la deroga introdotta dal legislatore siciliano riguardo al termine per la denuncia dei pozzi in quanto incompatibile con una norma fondamentale di riforma economico-sociale dello Stato.

3. La dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana n. 19/2015

Una volta chiarito che la Regione siciliana, nel legiferare in materia di servizio idrico integrato, deve rispettare i principi posti dalla normativa statale, la Consulta ha dichiarato illegittime le contrastanti previsioni della l.r. n. 19/2015 relative alle modalità di affidamento e alla tariffa del servizio idrico (art. 3, comma 3, lett. *i*, art. 4, commi 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 12, art. 5, commi 2 e 6, art. 7, comma 3, art. 11)³⁰; peraltro,

²⁹ Punto 4.3. del *Cons. in dir.* della cit. sent. n. 212/2017.

³⁰ La Consulta ha ritenuto infondata la sola censura dell’art. 1, comma 2, lett. *c*, della l.r. n. 19/2015 in quanto la previsione ha una portata meramente ricognitiva del demanio accidentale ai sensi dell’art. 822 ss. del c.c., senza

il Governo regionale, secondo un indirizzo costante degli ultimi tempi, non si è costituito nel giudizio di legittimità³¹.

Un primo profilo di incostituzionalità della normativa regionale riguarda le modalità di affidamento del servizio idrico integrato, con previsioni normative che “impongono” alle Assemblee territoriali idriche di ciascun ambito ottimale di prediligere l’affidamento *in house* e, al contempo, disincentivano gli affidamenti, in esito a procedure ad evidenza pubblica, a società private o miste. Il legislatore regionale ha stabilito una sorta di graduazione tra le forme di gestione possibili, che si pone in contrasto con la pluralità e la pari ordinazione delle forme di gestione dei servizi pubblici locali consentite dalla normativa europea³², cui rinvia l’art. 149-*bis*, d.lgs. n. 152/2006, in mancanza di una disciplina statale sui servizi pubblici locali a rilevanza economica. La Corte ha affermato, alla stregua della sua giurisprudenza, che la disciplina concernente le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali afferisce alla competenza legislativa statale in tema di “tutela della concorrenza”, e ha annullato le deroghe introdotte dal legislatore regionale che si traducono in un effetto restrittivo dell’assetto competitivo del mercato nel settore del servizio idrico³³.

Per le medesime ragioni di violazione della disciplina statale sulle modalità di affidamento, la Corte ha dichiarato illegittima la deroga stabilita dal legislatore regionale riguardo ai requisiti per l’affidamento *in house* prescritti dall’ordinamento europeo (art. 12 della direttiva 2014/25/UE, attuata con l’art. 5 del d.lgs. n. 50/2016), omettendo di prevedere la prevalenza funzionale dell’attività svolta dalla società affidataria

produrre gli effetti espropriativi lamentati dal Governo ricorrente. Sulla sentenza n. 93/2017, E. SPARACINO, *La Corte costituzionale e l’autonomia siciliana in materia di regolazione del servizio idrico*, in www.forumcostituzionale.it (2017); F. GUELLA, *Le acque pubbliche*, cit., pp. 16 ss.

³¹ Sul punto, E. ROSSI, *Il Presidente della Sicilia (sempre più) legislatore negativo*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 897; A. CARIOLA, *Lo Statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire (settembre 2017). Intervento per l’anniversario dello Statuto siciliano, 16 maggio 2017*, in www.issirfa.cnr.it (2017).

³² Ciò sia per non incrinare l’equilibrio tra mercato e Stato (con la possibilità anche di finanziamenti dello Stato), sia per non comprimere la discrezionalità degli enti locali cui sono conferite le funzioni di governo del servizio idrico integrato: cfr. E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze*, cit., p. 176, che evidenzia come solo nel caso in cui il servizio idrico sia organizzato in modo da non interessare il mercato, perché comporta necessariamente una gestione in perdita o, comunque, non consente di realizzare un margine minimo di utile, diventa obbligata la strada della gestione *in house* da parte dell’ente pubblico.

³³ Il censurato art. 4, commi 2, 3, 4, e 6, l.r. n. 19/2015, poneva una serie di condizioni per gli affidamenti del servizio idrico, in esito a procedure ad evidenza pubblica, a società private e miste, richiedendo una «previa verifica, da parte delle Assemblee territoriali idriche, della sussistenza di condizioni di migliore economicità rispetto alle ipotesi» di affidamento *in house*; prevede un termine massimo di nove anni per l’affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, mentre non stabilisce alcun termine per l’affidamento *in house*; stabilisce solo per i gestori privati l’invarianza delle condizioni economiche dell’affidamento, rimanendo a carico dell’affidatario anche gli oneri relativi ad eventuali varianti, per qualsiasi causa necessarie, ove funzionali all’espletamento del servizio; infine, delinea un trattamento diverso in caso di interruzione del servizio idrico, prevedendo la rescissione del contratto di affidamento e il pagamento di una penale per il gestore privato e la riduzione della tariffa proporzionale alla durata dell’interruzione del servizio per il gestore pubblico.

del servizio in favore dell'ente pubblico affidante rispetto all'altra attività che questa eventualmente gestisca (art. 4, comma 2, l.r. n.19/2015).

Il legislatore regionale ha dato ampio spazio alle gestioni autonome del servizio idrico integrato da parte degli enti locali, che si pongono in contrasto con il fondamentale principio dell'unicità della gestione delle risorse idriche in ciascun ambito territoriale ottimale, sancito sin dalla legge Galli n. 36/1994 e recepito dal vigente d.lgs. n. 152/2006. La Consulta ha annullato quindi l'art. 4, comma 7, l.r. n. 19/2015, che consentiva, «al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti», di costituire sub-ambiti entro i quali siano i Comuni a provvedere alla gestione diretta e in forma associata del servizio idrico integrato. La dichiarazione di illegittimità è stata estesa in via consequenziale all'art. 5, comma 6, che prevedeva la medesima facoltà di perimetrare sub-ambiti, nelle more dell'espletamento delle procedure di affidamento del servizio idrico, per i comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l'implementazione della gestione unica ai sensi dell'art. 147, comma 2, lett. b, d.lgs. n. 152/2006³⁴. Come ha chiarito la giurisprudenza costituzionale in diverse occasioni, l'allocatione ad un'unica Autorità d'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato è volta a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e, al contempo, «ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio» stesso (punto 5.1. del *Cons. in dir.* della sent. n. 93/2017)³⁵.

La Corte, infine, ha annullato il medesimo art. 4, comma 8, della l.r. n. 19/2015, che consentiva la gestione diretta e in forma singola del servizio idrico ai comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori dei rispettivi ambiti territoriali, non rispettando così i limiti della deroga introdotta dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del servizio «esclusivamente in ragione di un elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica di talune aree del territorio» (punto 6.1. del *Cons. in dir.* della sent. n. 93/2017).

³⁴ Una facoltà di cui 16 comuni dell'ex provincia di Agrigento si sono avvalsi tempestivamente per costituire un sub-ambito: deliberazione n. 98 del 18/11/2015.

³⁵ In proposito, la giurisprudenza amministrativa, chiamata a sindacare in più occasioni il comportamento dei comuni refrattari ad aderire agli ambiti territoriali ottimali per la gestione integrata del servizio idrico, ha affermato che «dal momento della costituzione dell'Ente di ambito tutte le funzioni in materia di servizi idrici dei comuni e delle province consorziati sono esercitate dall'Ente di ambito medesimo, restando sottratta agli enti territoriali partecipanti al consorzio obbligatorio l'esercizio di un potere diretto sugli impianti e la possibilità di incidere, con propria autonoma possibilità di incidere, con propria autonoma delibera, sulla gestione del servizio»: TAR Campania-Napoli, sez. I, 28 ottobre 2008, n. 18797; e *adde*, TAR Campania-Napoli, sez. I, 2 febbraio 2017, n. 699; Tar Sicilia-Palermo, sez. III, 21 gennaio 2013, n. 154. Con riguardo all'obbligo degli enti locali di trasferire le infrastrutture idriche in concessione d'uso gratuita al gestore del servizio nell'ambito ottimale, Cons. St., sez. V, 14 giugno 2017, n. 2913; TAR Sardegna-Cagliari, sez. II, 1 giugno 2016, n. 481.

In una precedente occasione, la Consulta ha censurato un tentativo simile della Regione Puglia, che con la l.r. n. 11/2011 aveva disposto l'affidamento diretto del servizio idrico a una specifica azienda pubblica regionale, istituita a tal fine dalla medesima legge, impedendo in tal modo alla competente Autorità idrica pugliese di procedere alla scelta, previa valutazione comparativa delle modalità di gestione e degli affidatari³⁶. La normativa regionale non dovrebbe comprimere, dunque, la discrezionalità degli enti locali cui è conferita la funzione di affidare la gestione del servizio idrico, scelta che sarà sindacabile dal giudice amministrativo, e che devono poter orientare la scelta del gestore secondo il contesto sociale, geografico ed economico di riferimento (in virtù dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.)³⁷.

Nel caso siciliano l'intervento della Corte è sembrato piuttosto deciso anche riguardo alla regolazione tariffaria del servizio idrico integrato. La Consulta, nell'annullare la previsione normativa che attribuiva alla Giunta regionale la competenza di definire ed approvare, su proposta delle Assemblee territoriali idriche, i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura (art. 11, comma 1, della l.r. n. 19/2015), ha affermato come la giurisprudenza costituzionale riconduca la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. e, s, che ha attribuito il relativo potere amministrativo all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico³⁸. Difatti, l'uniforme metodologia tariffaria garantisce, in primo luogo, un trattamento omogeneo alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro riguardo ai costi aziendali, assicurando altresì, con un metodo tariffario volto a garantire la copertura integrale dei costi, l'equilibrio economico-finanziario della gestione e l'efficienza e l'affidabilità del servizio idrico. Inoltre, attraverso la determinazione della tariffa il legislatore statale fissa livelli uniformi di tutela dell'ambiente e ha incluso i costi ambientali nelle tipologie dei costi che la medesima tariffa è volta a recuperare.

Peraltro, la stessa previsione dell'art. 11 è stata dichiarata illegittima in quanto non includeva nella tariffa il servizio di depurazione delle acque reflue, violando così il principio della "full cost recovery" riguardo a tutti i segmenti che compongono il servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 141, comma 2, d.lgs. n. 152/2006³⁹. Né è consentito al legislatore regionale di porre una disciplina autonoma delle componenti

³⁶ Corte cost., sentt. n. 62/2012. Sempre in tema di competenze delle Regioni e degli enti locali, Corte cost., sentt. nn. 32/2015; 50/2013. In tema, A. PIOGGIA, *La gestione diretta del servizio idrico integrato*, cit., spec. pp. 99 ss.; A. SANDULLI, *L'acquedotto pugliese*, cit., pp. 828 ss.; A. LUCARELLI, *Il governo pubblico dell'acqua*, cit., pp. 837 ss.

³⁷ In tal senso, E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze*, cit., pp. 168 ss.

³⁸ Corte cost., sentt. nn. 117/2015 (su cui A. LUCARELLI - L. LONGHI, *La gestione del servizio idrico*, cit., pp. 911 ss.); 67/2013; 142/2010, 29/2010 (su cui C. MAINARDIS, "Materie" trasversali statali e (in)competenza regionale, in www.forumcostituzionale.it, 2010); 307/2009, 246/2009.

³⁹ Si osserva, in proposito, che la Regione Siciliana si configura come la porzione di territorio italiano maggiormente interessata dalle procedure di infrazione pendenti contro l'Italia in materia di depurazione delle acque reflue per il

tariffarie, in deroga a quella statale, stabilendo la riduzione della tariffa in relazione al livello di qualità della risorsa idrica o nei casi in cui la stessa non sia utilizzabile per fini alimentari (art. 11, l.r. n. 19/2015), e, ancora, prevedendo l'istituzione di un Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti che, essendo posto a carico del gestore, si traduce in una componente di costo aggiuntiva da imputarsi in tariffa (art. 4, comma 12, l.r. n. 19/2015)⁴⁰.

Anche la Regione della Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento, nell'esercizio della loro potestà legislativa primaria in materia di organizzazione del servizio idrico integrato, comprensiva dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, sono tenute a conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria fissate dall'AEEGSI (le cit. sentt. nn. 142/2015, 233/2013).

In proposito, la giurisprudenza amministrativa, adita da associazioni ambientaliste e di tutela dei consumatori che avevano impugnato il metodo tariffario stabilito dall'AEEGSI, ha affermato che gli oneri finanziari relativi al capitale investito che l'Autorità di regolazione ha incluso ai fini del calcolo della tariffa non concernono la remunerazione del capitale, ma il recupero dei costi cui il gestore del servizio idrico deve far fronte per poterlo gestire adeguatamente⁴¹. Il principio della copertura integrale dei costi è un elemento essenziale dell'economicità della gestione del servizio idrico e va tenuto distinto dalla remunerazione del capitale, pur se l'abrogazione referendaria dell'art. 154, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, non ha eliminato del tutto la possibilità di un "profitto" per il privato, di cui permane traccia in alcune previsioni dello stesso codice dell'ambiente⁴².

mancato rispetto degli *standard* ambientali stabiliti dalla normativa europea: cfr. Laboratorio REF Ricerche, *La legge siciliana sul servizio idrico: un'intera Regione ripiomba nel caos*, n. 50, in www.refricerche.it, 2015.

⁴⁰ La Corte ha puntualizzato che le Regioni possono introdurre misure sociali di accesso alla risorsa idrica purché non interferiscano con la materia tariffaria e si coordinino con le misure di analoga funzione previste dalla disciplina statale (art. 60, l. 28 dicembre 2015, n. 221, e d.P.C.M. 13 ottobre 2016). Sugli orientamenti dell'AEEGSI volti all'implementazione della disciplina relativa al *bonus* sociale idrico, v. *Documento per la consultazione 470/2017/R/IDR, Bonus sociale idrico per la fornitura del servizio idrico integrato agli utenti domestici disagiati. Inquadramento generale e primi orientamenti*, 22 giugno 2017.

⁴¹ Si tratta in particolare del metodo tariffario transitorio approvato, per gli anni 2012 e 2013, con la delibera n. 585/2012/R/IDR del 2012. Cfr. Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481, su cui v. M. DELLA MORTE, *Il servizio idrico integrato al Consiglio di Stato: modulazione o svilimento dell'esito referendario?*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 639 ss.; TAR Lombardia-Milano, sez. II, 26 marzo 2014, n. 779, su cui v. F. CASTOLDI, *Nota a TAR Lombardia, Milano, sez. II, 26 marzo 2014, n. 779*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2014, pp. 576 ss. In tema, v. F. COSTANTINO, *Bene comune e scelte del regolatore*, in *Dir. e soc.*, 2016, pp. 573 ss.; L. CORTI, *Tariffe del servizio idrico: i nuovi poteri dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2014, pp. 765 ss.; A. TRAVI, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2014, pp. 127 ss.

⁴² Il rilievo è di F. CINTIOLI, *Resoconto del Convegno*, cit., che cita la previsione dell'art. 149, d.lgs. n. 152/2006, relativa al "piano d'ambito" ed evidenzia come già Corte cost., sent. n. 26/2011, distingue tra due modelli di remunerazione: un metodo economico basato sulla copertura dei costi mediante i ricavi ed un metodo caratterizzato dallo scopo di lucro in senso oggettivo.

4. Notazioni conclusive

Il servizio idrico, quale servizio pubblico essenziale (art. 43 Cost.), corrisponde a un bisogno primario della persona e pertanto deve esserle assicurato a costi sostenibili e con una ragionevole continuità e sufficiente efficienza. Molteplici istanze contrapposte devono essere prese in considerazione e adeguatamente bilanciate: una disciplina uniforme che garantisca livelli essenziali di prestazioni in tutto il territorio nazionale e una regolazione tariffaria stabile e adeguata a sostenere gli investimenti necessari e, a un tempo, rispetto delle specificità e delle autonomie regionali e locali; promozione della concorrenza e della libera iniziativa, anche sociale, dei privati e, nel contempo, tutela degli utenti e quindi accessibilità e universalità dei servizi pubblici; efficienza, efficacia ed economicità della gestione dei servizi e contenimento della spesa pubblica⁴³. A tal fine, come si è già notato, l'alternativa tra affidare la gestione del servizio a una s.p.a. controllata dal pubblico o dal privato ovvero mista non sembra dirimente. Difatti, il privato prende il servizio in affidamento operando in nome e per conto del pubblico e, soprattutto, alle condizioni e con le tariffe stabilite dal pubblico⁴⁴. Anzi, in proposito, il principio costituzionale di sussidiarietà, sancito dall'art. 118, u.c., richiede che gli enti territoriali favoriscano "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale", esprimendo «una decisione di preferenza» in favore dell'ambito più prossimo ai consociati (in tal caso, del privato) e un ruolo sussidiario dell'ente pubblico, chiamato a sopperire all'eventuale inadeguatezza dei cittadini, singoli o associati⁴⁵.

Ed è con il venir meno del ruolo di protagonista dello Stato nell'erogazione dei servizi pubblici e il possibile ingresso dei privati che si è recepita l'idea della necessità di una forma di regolazione e di vigilanza, affidata a un'autorità indipendente, che valesse ad assicurare nel contempo la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore idrico, la fruibilità e la diffusione dei servizi in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale, un sistema tariffario stabile e basato su criteri predefiniti, la tutela degli utenti⁴⁶.

⁴³ Istanze e tensioni nel settore dei servizi pubblici locali ben evidenziate da E. SCOTTI, voce *Servizi pubblici locali*, cit., pp. 631 ss.

⁴⁴ T.F. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'acqua*, cit., pp. 867 s.

⁴⁵ In tal senso, A. D'ATENA, *Sussidiarietà orizzontale e affidamento "in house"*. (Nota a Corte cost. n. 439/2008), in corso di pubblicazione in "Giurisprudenza costituzionale", 2008), in www.forumcostituzionale.it (2008), pp. 3 s. Sull'applicabilità del principio di sussidiarietà orizzontale alla materia dei servizi pubblici locali, v. anche M. MENGOZZI, *Sussidiarietà orizzontale e servizi pubblici locali*, cit., pp. 7 ss.

⁴⁶ La legge di bilancio n. 205/2017, art. 1, commi 527-530, ha introdotto novità significative riguardo all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas e il sistema idrico, alla quale sono attribuite funzioni di regolazione e vigilanza anche del ciclo dei rifiuti urbani e la cui denominazione, pertanto, viene modificata in Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).

Non può ritenersi che il legislatore siciliano, nel bilanciamento tra la natura pubblicistica della risorsa idrica e la sua destinazione a soddisfare i bisogni primari della comunità regionale, abbia predisposto strumenti adeguati ad assicurare un'erogazione efficiente, continua e a costi sostenibili del servizio idrico integrato. L'intento di "ripubblicizzare" la gestione del servizio idrico, perseguito con misure normative disincentivanti l'ingresso dei privati, comporta un effetto restrittivo dell'assetto competitivo del mercato. A seguito dell'abrogazione dell'art. 23-bis, d.l. n. 112/2008, e dell'approvazione della citata direttiva 2014/25/UE, la gestione pubblica, mediante un'azienda speciale o una società *in house*, è certamente possibile, ma non già obbligatoria. Ed è appena il caso di rilevare come gli spazi per le gestioni autonome del servizio idrico da parte degli enti locali, dopo l'intervento della Consulta, siano limitati e giustificati esclusivamente dalla peculiarità idrica del territorio.

La Regione siciliana dovrà adeguare la legge n. 19/2015 ai principi del d.lgs. n. 152/2006 e, poiché la sentenza n. 93/2017 non ha coinvolto le disposizioni relative all'istituzione e all'organizzazione dei nuovi organi di governo degli ambiti territoriali ottimali (art. 3, l.r. n. 19/2015), le Assemblee territoriali idriche dovranno procedere, in luogo delle persistenti gestioni in economia di molti comuni, alla scelta della forma di gestione e al conseguente affidamento del servizio idrico integrato sempre in conformità al d.lgs. n. 152/2006⁴⁷. Ad oggi, le Assemblee territoriali idriche, insediate in 9 ambiti ottimali, non sono pienamente operative⁴⁸ sicché l'Assessore regionale, a seguito della sentenza n. 93/2017, ha fissato il termine di 6 mesi per la definizione delle procedure di affidamento del servizio idrico integrato, puntualizzando che il mancato insediamento formale delle ATI, la mancata approvazione del loro statuto e il mancato avvio della gestione avrebbe comportato l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione⁴⁹. Il ruolo della regolamentazione locale è importante in questa materia in cui sussiste la necessità di attribuire il giusto peso alle specifiche esigenze territoriali e, in tal senso, si sono strutturate forme di partecipazione a livello locale.

⁴⁷ Con particolare riferimento agli affidamenti del servizio idrico non conformi alle previsioni del d.lgs. n. 152/2006 negli ATO di Palermo, Catania, Messina, Ragusa, Trapani e Siracusa, mentre negli ATO di Enna, Caltanissetta e Agrigento il servizio è stato affidato ad un gestore unico: v. Relazione dell'AEEGSI 898/2017/I/IDR, *Sesta relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-Bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale"*, aggiornata al 21 dicembre 2017, in www.arera.it, pp. 17 e 27. Sull'attuazione del servizio idrico integrato nelle Regioni, v. F.C. RAMPULLA, *Il servizio idrico integrato e le opzioni regionali*, in www.rivistadga.it (2017).

⁴⁸ Come risulta dalla Relazione dell'AEEGSI 898/2017/I/IDR, *Sesta relazione*, cit., p. 15. Le Assemblee territoriali idriche sono state istituite con il D.A. n. 75 del 29 gennaio 2016, in attuazione del citato art. 3, comma 1, l.r. n. 19/2015, che, in coerenza con il d.lgs. n. 152/2006, ha stabilito la ripartizione del territorio della Regione in nove ambiti territoriali ottimali coincidenti con i preesistenti ATO delle *ex* province siciliane della l.r. n. 2/2013.

⁴⁹ Circolare dell'Assessore dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, prot. n. 4586/GAB del 18 maggio 2017, *"Riorganizzazione del servizio idrico integrato in Sicilia – Legge regionale 11 agosto 2015, n. 19 – Sentenza della Corte costituzionale n. 93 del 4 maggio 2017 – Adempimenti delle Assemblee Territoriali Idriche – Atto di indirizzo"*.



Decorso vanamente il suddetto termine, nella Regione siciliana persiste quindi la frammentazione della gestione del servizio idrico e l'uso inefficiente delle risorse idriche⁵⁰, e, infine, il Consiglio dei ministri ha dichiarato, per 12 mesi, lo stato di emergenza idrica nel territorio della città metropolitana di Palermo, nominando altresì il Presidente della Regione siciliana Commissario delegato⁵¹.

⁵⁰ La grave situazione in cui versa il servizio idrico integrato nella Regione siciliana è emersa nella discussione riguardo a diverse mozioni sull'emergenza idrica regionale: *Assemblea regionale siciliana, XVII Legislatura, Resoconto Stenografico*, mercoledì 21 febbraio 2018, a cura del Servizio Lavori d'Aula, Ufficio del regolamento e dei resoconti.

⁵¹ Delibera del Consiglio dei ministri dell'8 febbraio 2018, in G.U., n. 55, del 7/03/2018. V. altresì ord. del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 9 marzo 2018, in G.U., n. 63, del 16/03/2018, in merito ai primi interventi urgenti per fronteggiare lo stato di emergenza idrica e per garantire tempi certi da parte della Regione e degli enti locali nell'attuazione del servizio idrico integrato.