

13 LUGLIO 2016

La “specialità” dell'autonomia
siciliana con riguardo al servizio
idrico

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



La “specialità” dell'autonomia siciliana con riguardo al servizio idrico^{*}

di Rosa Basile

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Messina

Sommario: 1. La “specialità” dell'autonomia siciliana in materia di organizzazione del servizio idrico regionale. 2. I precedenti tentativi del legislatore siciliano di riorganizzare il servizio idrico. 3. La recente riforma della l.r. n. 19/2015 e il ricorso del Governo dinanzi alla Consulta. 4. La presa di posizione dell'AEEGSI riguardo alla competenza della Giunta siciliana di approvare le tariffe del servizio idrico. 5. Considerazioni conclusive.

1. La “specialità” dell'autonomia siciliana in materia di organizzazione del servizio idrico regionale

L'Assemblea siciliana ha approvato la legge n. 19/2015 (Disciplina in materia di risorse idriche)¹ con cui ha inteso procedere all'ennesimo riassetto del servizio idrico e far fronte così all'emergenza idrica in cui versa da tempo il territorio della Regione². Il legislatore con la legge n. 19/2015, ma anche nei precedenti interventi normativi in materia, non sembra aver fatto buon uso della sua autonomia, e, anzi, potrebbe ritenersi la legge n. 19 come l'ennesima manifestazione sprecata dell'autonomia politico-normativa siciliana³. Non casualmente, la legge è stata subito impugnata dal Governo⁴, che ha evidenziato altresì che valuterà l'opportunità di riesaminare il ricorso se l'Assemblea regionale approverà una nuova normativa che riveda completamente il testo della legge⁵. Anche l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, in seguito all'approvazione della legge regionale, ha avviato un procedimento in materia di tariffe del

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr., Legge 11 agosto 2015, n. 19.

² Per un quadro sull'emergenza idrica siciliana e sulla frammentazione della gestione del servizio idrico tra piccole e grandi società si veda C. REALE, *Decine di gestori e nessun piano. La giungla del servizio idrico*, in www.livesicilia.it (2015).

³ Per un bilancio critico recente sull'autonomia siciliana si veda A. SAITTA, *L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in www.rivistaaic.it (2015).

⁴ Reg. ric. n. 99 del 2015, in G.U., n. 1, del 07/01/2016.

⁵ Cfr., Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 88 del 20 ottobre 2015, in www.governo.it.

servizio idrico integrato per le gestioni operanti nel territorio siciliano⁶, poiché l'art. 11 della l.r. n. 19 interferisce con i poteri di regolazione tariffaria della medesima Autorità⁷.

Invero, la *governance* complessiva del servizio idrico integrato pone diversi problemi ricostruttivi con riguardo al sistema delle competenze (dall'Unione europea fino ai comuni e alle città metropolitane, ove previste) e alle forme di gestione dei servizi pubblici, anche perché dopo il referendum abrogativo del giugno 2011 il legislatore statale non ha approntato una disciplina generale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica⁸. Con riferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria, gli spazi rimessi all'esercizio della potestà legislativa regionale sono piuttosto ristretti e sono il frutto di un lavoro continuo della giurisprudenza costituzionale, che ha disegnato un regime delle competenze tra i livelli di governo coinvolti a tutto favore dello Stato, al quale spetta quindi l'organizzazione generale del servizio idrico, compresa la definizione dei modelli tariffari, profili riconducibili alla tutela della concorrenza e dell'ambiente e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico (art. 117 Cost., co. 2, lett. e, m, s)⁹. Il rilevante contenzioso tra lo Stato e le Regioni ordinarie in materia di servizio idrico ha

⁶ Cfr., Deliberazione dell'AEEGSI del 7 ottobre 2015, n. 474/2015/R/IDR.

⁷ Cfr., d.P.C.M. del 20 luglio 2012, n. 63649 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici).

⁸ Come evidenzia 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), 2. Soltanto in tempi recenti il Parlamento ha approvato la legge delega del 7 agosto 2015, n. 124, per la redazione di un Testo unico sui servizi pubblici locali a rilevanza economica.

⁹ La Corte costituzionale ha affermato a più riprese la centralità delle prerogative in capo allo Stato con riferimento al servizio idrico integrato: sentt. nn. 32/2015 (con il commento di 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); 117/2015 (commentata da A. LUCARELLI, *La gestione del servizio idrico e la determinazione delle tariffe tra riparto delle competenze legislative e incertezze normative*, in *Giur. cost.*, 2015, 911 ss.); 62/20012 (commentata da 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, 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*, 837 ss.), 199/2012 (commentata da 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); 128/2011 (commentata da 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, 260 ss.), 187/2001; 29/2010; 142/2010; 325/2010; 246/2009; 307/2009; 168/2008. In tema, si vedano 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 in tema di servizio idrico integrato*, in *Analisi giur. dell'economia*, 2010, 143 ss.; M. ALBERTON, *Ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: il caso delle risorse idriche*, in *Ambiente&sviluppo*, 2010, 655 ss.

visto gli enti regionali reclamare maggiori spazi e la Consulta dare sempre ragione allo Stato¹⁰. La disciplina statale del servizio idrico, piuttosto ondivaga e incentrata sul profilo quasi assorbente della tutela della concorrenza¹¹, è contenuta nel d.lgs. n. 152/2006 (Testo unico dell'ambiente, più volte modificato, la cui sezione terza disciplina la gestione delle risorse idriche). Alle Regioni, quindi, spetta ben poco alla luce della normativa statale e della giurisprudenza costituzionale in materia, essendo abilitate a definire gli ambiti territoriali ottimali e a istituire e organizzare, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, gli enti di governo, ai quali partecipano obbligatoriamente tutti gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito territoriale (art. 147, d.lgs. n. 152/2006)¹². Infine, all'ente di governo, definito dalla Regione, compete la scelta della forma di gestione del servizio idrico e le relative procedure di affidamento, nonché di vigilare sulla corretta gestione del servizio, verificando anche la congruità delle tariffe, e di programmare, con la redazione di un piano, gli investimenti necessari per mantenere efficienti le infrastrutture idriche (art. 142, d.lgs. n. 152/2006)¹³.

Con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, la Consulta, nei pochi interventi in materia, ha chiarito che la «giurisprudenza, riferita al riparto tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, non è immediatamente trasponibile» e, invero, «sulla base della verifica complessiva e

¹⁰ La dottrina che si è occupata dei problemi circa il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria si è mostrata piuttosto critica, prospettando la possibilità di ampliare gli spazi rimessi alla potestà legislativa delle Regioni, di là dall'acclarata competenza afferente al "governo del territorio" (art. 117 Cost., co. 3, e art. 142, del d.lgs. n. 152/2006). Vi è da chiedersi se le Regioni possano legiferare non sui servizi pubblici quale materia innominata (art. 117 Cost., co. 4), bensì su singoli segmenti del servizio idrico, non interferenti con le relative competenze statali intercettate ed enucleando titoli competenziali concorrenti quali la tutela della salute e dell'alimentazione o la valorizzazione dei beni ambientali: cfr., E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze*, cit., 168.

¹¹ Si tratta di un rilievo diffuso in dottrina poiché, come osserva P. CHIARULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, in www.federalismi.it (2015), 36, «come interpretata sino ad ora, ... la "tutela della concorrenza" assurge a principio non bilanciabile con altri principi o norme costituzionali, che pure possono assumere rilievo nella disciplina del servizio idrico».

¹² Come evidenzia con riguardo al servizio idrico integrato A. SANDULLI, *L'acquedotto*, cit., 828 ss., il legislatore regionale sembra stretto in una morsa, poiché, da un lato, v'è il legislatore statale che norma, in virtù della tutela della concorrenza e dell'ambiente, e dall'altro, vi sono le competenze che la normativa statale attribuisce alle Autorità amministrative, istituite dalla legge regionale in sostituzione delle Autorità di Ambito. In concreto, la discrezionalità del legislatore regionale sembra confinata alla determinazione delle soluzioni organizzative volte a governare, a livello amministrativo, il servizio idrico, nonché le forme di cooperazione tra i diversi enti locali interessati. Peraltro, la Corte costituzionale ha chiarito, sempre con riguardo al settore idrico, che il legislatore regionale può intervenire in materie riconducibili alla tutela della concorrenza soltanto qualora introduca normative maggiormente concorrenziali rispetto alla disciplina statale (sent. n. 307/2009).

¹³ Le nuove autorità amministrative sostituiscono le Autorità d'ambito territoriale della legge Galli, n. 36/1994, soppresse dall'art. 2, co. 186-bis, della l. n. 191/2009. In tema, M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in www.federalismi.it (2016).



sistematica delle attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione, ...deve riconoscersi in capo alla Regione autonoma Valle d'Aosta 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»¹⁴. Anche alla Regione siciliana, in virtù del suo Statuto e della normativa di attuazione, deve riconoscersi un'analogha potestà primaria riguardo all'organizzazione generale del servizio idrico regionale¹⁵. Pertanto, si dovrà verificare quale sia lo spazio lasciato all'autonomia siciliana nella disciplina del servizio idrico alla luce dei limiti e dei vincoli discendenti dai principi costituzionali, dal diritto europeo rilevante in materia e, infine, dalle prescrizioni di carattere generale dello Stato volte a fissare *standard* uniformi in tutto il territorio nazionale, come le norme delle grandi riforme economico-sociale o i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Con riferimento al diritto europeo, si dovrà tener conto delle direttive che perseguono l'obiettivo di tutelare l'acqua «come patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale»¹⁶, e sembra opportuno rilevare, in proposito, come la Regione Siciliana si configura oggi 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 mancato rispetto degli *standard* ambientali

¹⁴ Cfr. punto 3.1. del *Cons. in dir.* della sent. n. 142/2015, 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, sentt. nn. 51/2016; 137/2014; 233/2013; 412/1994.

¹⁵ Lo Statuto della Regione Siciliana dispone l'appartenenza delle acque pubbliche al demanio regionale, con l'eccezione delle acque che interessano la difesa e i servizi di carattere nazionale (art. 32); al tempo stesso, l'art. 14 del medesimo Statuto attribuisce alla potestà legislativa esclusiva della Regione le materie delle acque, escludendo le opere pubbliche di interesse nazionale (lett. *i*), dell'urbanistica (lett. *f*), dei lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale (lett. *g*), nonché alla potestà concorrente le materie dell'igiene, sanità pubblica (art. 17, lett. *b*) e assunzione di pubblici servizi (art. 17, lett. *h*).

¹⁶ In tal senso, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. In proposito, S. MANCUSO, *Considerazioni sulla normativa siciliana in materia di acque alla luce del decreto legislativo 152/2006*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 3-4, 455 ss., osserva come sia stata data attuazione alle direttive europee prevalentemente con legge statale, mentre la Regione siciliana è stata poco sollecitata nel recepirle direttamente con leggi regionali. Così, il citato d.lgs. n. 152/2006 contiene la normativa di attuazione di ben 16 direttive comunitarie, indicate dall'art. 170, co. 4, del medesimo decreto.



stabiliti a livello europeo¹⁷. In secondo luogo, rileva la disciplina europea in materia di servizi pubblici, con la giurisprudenza della Corte di giustizia che si è formata sul punto, che riguarda in modo diretto l'esercizio del diritto fondamentale all'acqua da parte di comunità e singoli¹⁸. Sotto questo profilo, i principi europei posti a tutela della concorrenza e del mercato sono bilanciati, attraverso il riconoscimento dell'autonomia degli Stati membri, con l'esigenza di porre in essere forme di gestione dei servizi pubblici, tra i quali il servizio idrico, in cui si possa ritenere di far prevalere la presenza di soggetti pubblici in vista di una miglior tutela di beni e diritti ritenuti fondamentali. È possibile, pertanto, prevedere deroghe alla regola della procedura di aggiudicazione a evidenza pubblica e che le amministrazioni pubbliche, naturalmente nel rispetto del regime interno delle competenze, decidano di produrre direttamente il servizio o di affidarne la gestione a soggetti diversi, purché sottopongano gli affidatari ai penetranti controlli delineati, al riguardo, dalla giurisprudenza europea¹⁹.

Invero, come ha notato un'attenta dottrina, il settore dei servizi pubblici locali è quello più vicino agli interessi e ai bisogni dei cittadini, quello nel quale l'esigenza di assicurare a tutti le prestazioni, a prescindere dalle differenze territoriali (ai sensi dell'art. 117 Cost., co. 2, lett. *m*), si evidenzia con maggiore incisività²⁰. Indubbiamente le forme e le modalità di gestione delle risorse idriche sono determinati per l'erogazione di un bene che corrisponde a un diritto fondamentale del cittadino ed è scarso²¹. Proprio la disciplina delle forme di affidamento del servizio idrico costituisce il "capo delle tempeste" in cui sembrano scaricarsi tutte le tensioni che attraversano il settore dei servizi pubblici locali²²: su questo versante il legislatore statale si è esercitato in modo confuso e si

¹⁷ A fronte di 185 milioni di euro di sanzioni europee in arrivo per la violazione delle direttive in materia di depurazione delle acque, la mancanza di capacità e di organizzazione dell'amministrazione siciliana ha impedito di spendere 1,1 miliardi di fondi CIPE disponibili per realizzare i depuratori e le reti fognarie, particolarmente deficitari in un territorio come la Sicilia, pur ricca di risorse idriche, le cui condutture perdono circa la metà dell'acqua (46%): cfr., Laboratorio REF Ricerche, *La legge siciliana sul servizio idrico: un'intera Regione ripiomba nel caos*, n. 50, in www.refricerche.it (2015).

¹⁸ In tal senso S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in www.federalismi.it (2011), 13. Per una ricostruzione della disciplina europea sui servizi di interesse economico generale si vedano V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giur. cost.*, 2012, 2900; C. VOLPE, *Le nuove direttive sui contratti pubblici e l'in house providing*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2015, 1168 ss.

¹⁹ Così S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., 13.

²⁰ Cfr., V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici*, cit., 2900.

²¹ Sul diritto all'acqua come diritto fondamentale si vedano, anche per i riferimenti bibliografici, S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., 1 ss.; D. ZOLO, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 133 ss.

²² Cfr., E. SCOTTI, voce *Servizi pubblici locali*, in *Dig. Disc. pubbl., Agg.*, Torino 2012, 631, secondo il quale la dialettica più stringente è senz'altro data dalla contrapposizione tra concorrenza – mercato – liberalizzazioni, da un lato, e interessi generali – accessibilità – universalità dei servizi, dall'altro. Essa si

sono manifestate «le maggiori oscillazioni nelle scelte legislative»²³. Lo stesso sembra aver fatto, come si vedrà, il legislatore siciliano, approntando una disciplina delle forme di affidamento del servizio idrico regionale (art. 4, l.r. n. 19/2015) non soltanto contraddittoria rispetto ai principi ispiratori della riforma enunciati nell'art. 1 della medesima legge, ma anche contrastante con diversi principi costituzionali ed europei. La questione maggiore innanzi al legislatore, pertanto, è la ricerca di un modello di gestione in cui trovi adeguato sviluppo e contemperamento la dialettica tra efficienza, anche imprenditoriale, del servizio, nell'ambito dei vincoli europei, garanzia degli utenti, che sono titolari di un diritto fondamentale, e «irrinunciabile universalità» del servizio, e quindi tutela dei soggetti deboli a rischio di esclusione sociale²⁴.

Nondimeno, in tempi recenti è stata approvata la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che contiene la prima disciplina europea sulla gestione *in house* (codificando i principi inerenti *in house* della giurisprudenza della Corte di giustizia) ed è sufficientemente dettagliata da essere direttamente applicabile, una volta scaduto il termine del 28 agosto 2016 per il suo recepimento. A tal fine il Governo ha approvato il decreto legislativo n. 50/2016 per l'attuazione della direttiva²⁵, e, invero, i margini di discrezionalità lasciati al legislatore nazionale sono piuttosto limitati, con il «pieno sdoganamento» della gestione *in house* nell'ordinamento italiano e la pari ordinazione dei modelli di affidamento e di gestione dei servizi pubblici previsti dalla normativa europea²⁶. Pertanto, *in house* non costituisce più una forma di gestione eccezionale rispetto alla procedura della gara²⁷, essendo piuttosto una manifestazione del principio "della libera amministrazione" di prestare essa stessa i servizi pubblici, tutelato anche dall'art. 5 Cost. Quale sia la forma migliore di affidamento del servizio, *in house* o previa gara, è una scelta che compete alla stessa amministrazione affidante che è più vicina agli utenti del servizio stesso, scelta che, come

rinviene sia sul piano, oggettivo, degli interessi e del regime giuridico sia su quello, soggettivo, del rapporto tra i diversi enti dotati di competenze in materia. In tema, si veda altresì E. LANZA, *Autonomie e tutela della concorrenza in materia di contratti pubblici e servizi pubblici locali*, in AA.VV., *Diritti e territorio. Il valore delle autonomie nell'ordinamento repubblicano*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, Torino 2015, 301 ss.

²³ Cfr., S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., 16.

²⁴ In tal senso S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., 15.

²⁵ Cfr., D.lgs. del 18 aprile 2016, n. 50, e la legge di delega del 28 gennaio 2016, n. 11.

²⁶ In tal senso, C. VOLPE, *Le nuove direttive*, cit., 1168 ss. (di cui il virgolettato); P. CHIARULLI, *I servizi pubblici locali*, cit., 38.

²⁷ Di questo avviso sono, invece, la giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 32/2015 e 325/2010, cit.) e parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660 e sez. III, 7 maggio 2015, n. 2291).

ogni manifestazione di discrezionalità, è sottoposta al vaglio di legittimità del giudice amministrativo²⁸.

In conclusione, come si è osservato, tra i tentativi di riforma del legislatore nazionale, l'esito dei referendum di giugno 2011 e la giurisprudenza costituzionale in materia, un intero settore di amministrazione pubblica è governato da una disciplina generale di fonte «immediatamente» europea, come ha chiarito, del resto, la Corte nella sent. n. 24/2011 di ammissibilità del referendum²⁹. Peraltro, al legislatore nazionale è precluso introdurre nel settore stesso, in virtù della volontà popolare espressa attraverso il referendum, livelli di concorrenza più estesi e incisivi rispetto a quelli «minimi» imposti dal diritto europeo³⁰.

2. I precedenti tentativi del legislatore siciliano di riorganizzare il servizio idrico

Il processo di riordino del servizio idrico regionale è iniziato con la l.r. n. 10/1999³¹ con la quale il legislatore siciliano, con un certo ritardo rispetto alle altre Regioni, ha recepito le prescrizioni contenute nella legge Galli n. 36/1994, poi confluita nel d.lgs. n. 152/2006, che ha riorganizzato il servizio idrico nazionale³². Il riassetto del servizio idrico siciliano è stato quindi realizzato, in aderenza ai principi della legge Galli, con le seguenti modalità: a) costituzione della società mista Siciliacque SpA (75% privati, 25% Regione Sicilia), cui è stata affidata la gestione quarantennale dei grandi acquedotti interprovinciali (cd. sovrambito); b) costituzione, negli anni 2001-2002, di nove Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) coincidenti con i confini amministrativi delle nove

²⁸ Cfr., C. VOLPE, *Le nuove direttive*, cit., 1168 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici*, cit., 2908 ss.

²⁹ In tali termini V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici*, cit., 2900 ss. Nella citata sentenza n. 24/2011 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.).

³⁰ Così CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici*, cit., 2900 ss.

³¹ Cfr., i relativi decreti attuativi del Presidente della Regione nn. 114/2000, 209/2001 e 16/2002.

³² La legge Galli ha fissato i seguenti principi per l'organizzazione del servizio idrico: a) aggregazione funzionale del servizio idrico, in virtù del quale l'intero ciclo dell'acqua, dalla captazione al trasporto, fino allo scarico e alla depurazione, confluisce in una gestione unitaria (servizio idrico integrato); b) aggregazione territoriale del servizio idrico, attraverso la determinazione di bacini di utenza di dimensioni tali da consentire di realizzare economie di scopo; c) gestione industriale del servizio, separando la funzione di programmazione, regolazione e di controllo, affidata alle Autorità di ambito ottimale, costituite come associazioni obbligatorie di Comuni di un territorio circoscritto e istituite con legge regionale, dalla gestione del servizio stesso, da svolgersi secondo le forme di gestione previste dal d.lgs. n. 267/2000, il T.U. sugli enti locali (affidamento diretto del servizio “*in house*” a società a capitale pubblico, società miste pubblico-private, società private scelte con gara). Per un'analisi della legge n. 36/1994, J. BERCELLI, voce *Servizi idrici*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, VI, Milano 2006, 5513 ss.; E. LIONETTI, *La disciplina del servizio idrico integrato: un quadro di sintesi*, in *Analisi giur. dell'economia*, 2010, n. 1, 89 ss.



province siciliane e controllati dalle rispettive Autorità d'Ambito; c) superamento della frammentazione gestionale con la scelta di nove gestori del servizio idrico integrato (uno per ogni ATO); d) istituzione, con la l.r. n. 19/2005 e il successivo Decreto Presidenziale del 28 febbraio 2006, di un organismo pubblico di controllo, coordinamento e programmazione finanziaria del servizio idrico, l'Agenzia regionale per i Rifiuti e le Acque (ARRA), in seguito sostituita dal Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti (DRAR)³³.

Invero, è stata ritenuta inopportuna la scelta del legislatore siciliano di delimitare gli ATO in base ai confini amministrativi delle province piuttosto che con riferimento ai bacini idrografici, estensioni territoriali più ampie che avrebbero consentito di realizzare adeguate economie di scala³⁴, smarrendo così uno dei principi ispiratori della legge Galli. Con riguardo alle forme di gestione del servizio idrico, è prevalso l'affidamento a una società privata (4 ATO su 9), facendo detenere alla Sicilia il primato nazionale nella scelta di un gestore privato del servizio idrico integrato. Tuttavia, in diversi ATO (Messina, Ragusa e Trapani) non è stato portato a termine alcun affidamento della gestione e il servizio idrico è stato gestito direttamente dai comuni, restii a rinunciare a una delle loro prerogative tradizionali³⁵. D'altronde, anche negli ATO in cui le rispettive Autorità d'Ambito hanno sottoscritto le convenzioni per l'affidamento del servizio idrico, molte amministrazioni comunali non hanno provveduto alla consegna delle reti e degli impianti, continuando a gestire direttamente il servizio stesso³⁶. Con riguardo alla partecipazione degli enti locali ai consorzi obbligatori, la giurisprudenza amministrativa, chiamata a sindacare in più occasioni il comportamento di alcuni comuni refrattari ad aderire agli ambiti territoriali

³³ Sul riassetto del servizio idrico siciliano si vedano: *Progetto. I sistemi di premialità e la governance nei servizi pubblici. Il servizio idrico in Sicilia*, a cura di M. Genco, in www.focus.formez.it (2011); L. LA VECCHIA, *L'occasione perduta. La gestione del Servizio Idrico Integrato in Sicilia*, *briefing papers* n. 93, in www.brunoleoni.it (2011); AA.VV., *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT). Il decentramento delle funzioni sul territorio. Servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti urbani nella Regione Sicilia*, a cura del Nucleo regionale dei Conti Pubblici Territoriali della Regione Sicilia, in www.pti.regione.sicilia.it (2011); M. CASSARÀ, *Il riordino del servizio idrico in Sicilia*, Seminario di approfondimento del dottorato in "Economia e politica agraria dell'Università di Palermo, Palermo 12 maggio 2009, in www.unipa.it (2009).

³⁴ In tal senso, L. LA VECCHIA, *L'occasione perduta*, cit.

³⁵ Ciò ha indotto il Presidente della Regione, previa autorizzazione con l.r. n. 20/2008, a commissariare le rispettive Autorità d'Ambito al fine di provvedere all'affidamento del servizio. Dalla normativa vigente, a partire dalla legge Galli, si desume chiaramente che la titolarità delle funzioni di governo del servizio idrico è posta in capo alle forme di cooperazione tra gli enti locali costituite, secondo il modello del consorzio o della convenzione, in ciascun ambito territoriale ottimale e denominate "Autorità d'Ambito": cfr., *Astrid. Gruppo regolazione dei servizi idrici*, Prima relazione, a cura di R. Mazzola, in www.astrid-online.it (2012), 19.

³⁶ In particolare, nella provincia di Agrigento vi è stato un duro scontro poiché molti comuni si sono rifiutati di cedere le reti alla Girgenti Acque S.p.A., il gestore individuato dall'ATO, e in diversi comuni dell'agrigentino l'erogazione del servizio idrico è limitata a poche ore al giorno o ad alcuni giorni della settimana: cfr., L. LA VECCHIA, *L'occasione perduta*, cit.



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 consorziate 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 delibera, sulla gestione del servizio» (T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, sent. n. 18797 del 28/10/2008)³⁷.

L'ampio processo di riordino del servizio idrico avviato con la legge Galli ha subito una battuta d'arresto con l'approvazione della legge n. 42/2010 che ha soppresso le Autorità d'Ambito, demandando alle Regioni il compito di riallocare le funzioni da esse svolte, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza³⁸. La Regione siciliana, con la l.r. n. 12/2010, ha statuito così l'abolizione delle Autorità d'Ambito, rimandando tuttavia a una successiva legge regionale il riassetto del servizio idrico. Con la l.r. n. 2/2013 (Norme transitorie per la regolazione del servizio idrico integrato) si sono poste in liquidazione, quindi, le Autorità di ambito territoriale ottimale³⁹ e si è previsto che, con successiva legge regionale da emanarsi entro 6 mesi, «le funzioni delle Autorità d'ambito sono trasferite ai Comuni che le esercitano in forma singola o associata, con le modalità previste dal d.lgs. n. 267/2000, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica» (art. 1, co. 1). Peraltro, l'art. 1, co. 6, della medesima l.r. n. 2/2013 ha stabilito che «nelle more dell'approvazione della legge regionale di cui al comma precedente, i comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato, continuano la gestione diretta».

Il legislatore siciliano ha effettuato, pertanto, una sorta di retromarcia con l'approvazione della l.r. n. 2/2013 consentendo ai singoli comuni anche una gestione autonoma del servizio idrico; una scelta che si pone in contrasto con le prescrizioni della normativa statale vigente, che prevede che

³⁷ Più di recente, il C.G.A. ha chiarito che «la normativa vigente, interna e comunitaria, esclude in radice ogni possibilità dei singoli comuni consorziate di sottrarsi unilateralmente alla gestione concentrata del ciclo rifiuti, quest'ultima essendo stata imposta dal legislatore in esito alla sua opzione vincolante per la determinazione di un ambito ottimale sovracomunale, cui gli enti coinvolti non si possono sottrarre» (C.G.A., parere n. 1053/2011, che si riferisce al sistema integrato dei rifiuti modellato sulla medesima logica del servizio idrico integrato). Si vedano altresì Cons. di St., sent. n. 4901/2011; TAR Sicilia, Catania, sez. I, sent. n. 02241/2008; TAR Sicilia, Catania, sez. I, sent. n. 1974/2003.

³⁸ Secondo quanto riportato in AA.VV., *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT)*, cit., il mutamento degli orientamenti politici, indotto anche dall'esito positivo dei referendum svoltisi nei giorni 12 e 13 giugno 2011, è dovuto al fatto che l'esperienza di un quindicennio di applicazione della legge Galli non ha determinato, in base ai dati disponibili, specialmente in Sicilia e nel Mezzogiorno, maggiori investimenti nelle infrastrutture idriche, mentre le tariffe del servizio hanno subito notevoli aumenti.

³⁹ In merito, la circolare n. 2/2013 dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità con le direttive per i commissari straordinari e liquidatori delle sopresse Autorità d'Ambito del servizio idrico.



gli enti locali esercitano le loro prerogative di programmazione e di scelta delle forme di gestione del servizio idrico in forma associata, e non già singola (nel medesimo senso le sentt. nn. 325/2010, 32 e 117/2015 della Corte costituzionale)⁴⁰. Invero, il problema della gestione diretta del servizio idrico da parte di singoli enti locali sembra costituire quasi il *fil rouge* degli interventi del legislatore siciliano in materia; anche la più recente legge di riforma del servizio idrico n. 19/2015 prevede una clausola di salvaguardia di queste forme di gestione che contrastano con la logica sovracomunale sottesa alla gestione del servizio idrico integrato⁴¹.

3. La recente riforma della l.r. n. 19/2015 e il ricorso del Governo dinanzi alla Consulta

L'Assemblea siciliana, diffidata in precedenza dal Governo⁴², ha approvato infine la legge n. 19/2015 sulla gestione delle risorse idriche della Regione e sull'erogazione dei relativi servizi; una normativa ancora in attesa dei decreti attuativi e le cui sorti sono legate anche all'impugnativa del Governo dinanzi alla Corte costituzionale. La legge n. 19 si apre con una serie di solenni proclamazioni dei principi ispiratori della riforma del servizio idrico regionale per poi tradurli in disposizioni normative in buona parte contrastanti con i medesimi principi, oltre che con diversi principi costituzionali ed europei. 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

⁴⁰ Riguardo alla l.r. n.2/2013 si vedano i rilievi critici di L. NIVARRA, *Il servizio idrico integrato: evoluzione e prospettive*, in *Riv. di dir. dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2015, XIII, 171 ss.; M. GRECO, *Su acqua e rifiuti i primi passi dell'Assemblea Regionale siciliana non convincono*, in www.ambientediritto.it (2013).

⁴¹ L'art. 4, co. 8, della l.r. n. 19/2015 prevede, infatti, che i comuni montani con popolazione inferiore a 1000 abitanti nonché i comuni delle isole minori ed i comuni di cui al co. 6 dell'art. 1 della l. r. del 9 gennaio 2013, n. 2 (che si riferisce ai comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori d'ambito) possono gestire il servizio in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica.

⁴² Il Governo ha avviato l'ennesimo riassetto della *governance* del servizio idrico integrato con il d.l. del 12 settembre 2014, n. 133 ("Sblocca Italia"), ridefinendo ruoli e prerogative dei diversi soggetti coinvolti (Regioni, Enti locali e Enti di governo d'ambito). Invero, sull'applicabilità delle previsioni del d.l. n. 133/2014 alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano si veda la recente sentenza della Corte costituzionale n. 51/2016 che ha chiarito che l'estensione alla Provincia di Trento del potere di assegnare un termine agli enti locali per l'adesione agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, previsto dall'art. 7, co. 1, lett. b, del d.l. n. 133/2014, è lesiva della competenza primaria spettante alla medesima Provincia in materia di organizzazione del servizio idrico provinciale. Per un quadro sulla riorganizzazione del servizio idrico si veda Laboratorio REF Ricerche, *La legge siciliana sul servizio idrico: un'intera Regione ripiomba nel caos*, cit.; ID., *Diffide, impugnative e poteri sostitutivi: la "stretta" via al riassetto della governance*, n. 53, in www.refricerche.it (2016); e, con particolare riferimento alla giurisprudenza amministrativa in materia, F. BACCOLINI, *La gestione del servizio idrico integrato dopo le misure urgenti in materia ambientale*, in www.dirittodeiservizi pubblici.it (2015).



dell'organizzazione di un servizio pubblico che corrisponde a un diritto umano di natura fondamentale (principi richiamati dall'art. 1, co. 5, della legge n. 19). Dai principi ispiratori della legge siciliana si evince un modello di gestione delle risorse idriche volto a sottrarre il bene acqua a qualsiasi meccanismo di mercato. Si statuisce, infatti, che l'acqua è un «bene comune pubblico non assoggettabile a finalità lucrative, quale patrimonio da tutelare, in quanto risorsa pubblica limitata, essenziale ed insostituibile per la vita e per la comunità, di alto valore ambientale, culturale e sociale», e altresì che «la disponibilità e l'accesso all'acqua potabile ed all'acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni collettivi costituiscono un diritto umano, individuale e collettivo, non assoggettabile alle ragioni di mercato» (art. 1, co. 1). Si prevede, inoltre, «la gestione pubblica dei beni del demanio idrico senza finalità lucrative» (art. 1, co. 2, lett. c) e che «gli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali realizzano la gestione pubblica del servizio idrico integrato nelle forme consentite dal vigente ordinamento europeo che... è da considerarsi un servizio pubblico locale di interesse generale» (art.1, co. 5).

Orbene, non sembra dubbio che il legislatore siciliano, nell'esercizio della sua potestà primaria con riguardo all'organizzazione generale del servizio idrico regionale⁴³, possa configurarlo legittimamente come un servizio di interesse generale privo di rilevanza economica, stabilendo la "riserva pubblica" nella gestione del servizio stesso e la conseguente sottrazione al mercato, come ha evidenziato del resto la medesima Avvocatura dello Stato nel ricorso governativo. La normativa europea in materia di acque (Direttiva 2000/60/UE) non impone, infatti, di organizzare il servizio idrico come un servizio a rilevanza economica⁴⁴ e anche la recente Direttiva 2014/25/UE ribadisce che non vi è alcun obbligo per gli Stati di «affidare a terzi o di esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici»⁴⁵. Pertanto, è consentita la gestione pubblica di un servizio di interesse generale, attraverso società *in house* con diritti di esclusiva, allorché l'applicazione delle regole della concorrenza, con l'affidamento a terzi mediante gara, sia «di ostacolo, in fatto e in diritto, alla speciale missione» affidata all'ente pubblico (art. 106 del TFUE)⁴⁶.

⁴³ La potestà legislativa primaria è desumibile dallo Statuto della Regione Siciliana e dalla normativa di attuazione, in conformità con le pronunce della Corte costituzionale riguardo alle competenze delle Regioni ad autonomia speciale in materia di organizzazione e programmazione del servizio idrico (v. in nt. 14 e 15).

⁴⁴ Cfr., E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze*, cit., 180.

⁴⁵ Cfr., P. CHIARULLI, *I servizi pubblici locali*, cit., 37.

⁴⁶ L'ente pubblico, quindi, deve giustificare la sua scelta dimostrando che in quel determinato settore l'applicazione delle regole della concorrenza (nel mercato) è di ostacolo alla missione perseguita attraverso



Una simile scelta non sembra consentita, invece, alle Regioni ad autonomia ordinaria poiché l'organizzazione generale del servizio idrico e la determinazione della relativa tariffa, che rappresenta il principale indice della rilevanza economica del servizio stesso, spettano al legislatore statale, che ha configurato il servizio idrico in termini economici con la conseguente applicazione delle norme concorrenziali europee sulle forme di gestione e di affidamento dei servizi pubblici⁴⁷.

Tuttavia, nel delineare l'organizzazione del servizio idrico regionale, la legge siciliana è contraddittoria poiché alcune previsioni normative prefigurano una chiara rilevanza economica del servizio stesso. Basti pensare al riguardo, come ha osservato anche l'Avvocatura dello Stato nel ricorso, all'art. 11, co. 1, della l.r. n. 19 che riprende in gran parte le previsioni dell'art. 154 del d.lgs. n. 152/2006, ai sensi del quale la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata «in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio chi inquina paga» (principi di derivazione comunitaria). Il legislatore siciliano, pertanto, ha organizzato il servizio idrico in termini economici e ha poi "imposto" agli Enti di governo degli ambiti territoriali ottimali di preferire la forma dell'affidamento *in house*, ponendo condizioni molto più stringenti per gli affidamenti a società private o miste (art. 4, co. 2, 3, 4)⁴⁸. Come ha

il servizio e che l'affidamento diretto in deroga alle regole della concorrenza (per il mercato) trova, a sua volta, specifiche motivazioni: cfr., V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici*, cit., 2908 ss. Naturalmente, l'ente pubblico dovrà rispettare altresì le condizioni previste dalla giurisprudenza europea per la definizione del modello di società *in house* come una sorta di articolazione organizzativa dell'ente stesso (il capitale totalmente pubblico della società affidataria, il cd. controllo analogo e la prevalenza dell'attività dell'affidatario nei riguardi dell'ente affidante).

⁴⁷ In tal senso, E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze*, cit., 180. In proposito, 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 (sent. n. 325/2010, cit.). Invero, una dottrina ritiene che sia 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: P. CHIARULLI, *I servizi pubblici locali*, cit., 7 e 36. L'A. ha approfondito il tema nel saggio *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, 302 ss.

⁴⁸ Difatti, l'art. 4, co. 2, 3 e 4, pone una serie di condizioni piuttosto stringenti per le sole gestioni del servizio affidate a società private o società miste a partecipazione pubblica. Innanzitutto, l'affidamento del servizio idrico integrato all'esito di procedure di evidenza pubblica «ha luogo previa verifica, da parte delle Assemblee territoriali idriche, della sussistenza di condizioni di migliore economicità dell'affidamento rispetto alle ipotesi» di affidamento c.d. *in house*; prevede un termine massimo di nove anni per l'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica, mentre non stabilisce alcun termine per l'affidamento *in house* della gestione del servizio idrico; stabilisce solo nel caso di affidamento a gestori privati l'invarianza delle condizioni economiche dell'affidamento; infine, delinea un trattamento diverso tra gestori privati e pubblici in caso di interruzione del servizio, prevedendo la rescissione del contratto di



evidenziato l'Avvocatura dello Stato nel ricorso, la legge siciliana tende alla gestione in forma pubblica del servizio idrico, con un chiaro *favor* per l'affidamento *in house*; da qui discendono le plausibili doglianze di illegittimità del Governo nei riguardi delle norme sulle forme di affidamento, che violano il principio di eguaglianza-ragionevolezza e i principi di non discriminazione sanciti dal diritto europeo in materia di affidamenti, e, sulla falsariga di questo, anche le prescrizioni della normativa statale (art. 149-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006).

Come si è osservato, nell'ambito di un'organizzazione del servizio idrico in termini economici, la possibilità di scelta, da parte degli enti pubblici affidanti, tra forme di gestione collocate sullo stesso piano costituisce una condizione necessaria e altresì sufficiente per non eludere la normativa antimonopolista europea⁴⁹. Pertanto, non sarebbero compatibili con la disciplina europea in materia di affidamenti prescrizioni, nazionali o regionali, che impongano, o anche soltanto privilegino, il ricorso ad una determinata forma di gestione del servizio⁵⁰. Soltanto 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 del medesimo ente pubblico. A chiunque spetti la competenza organizzativa generale del servizio idrico (che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, appartiene al legislatore statale con riguardo alle sole Regioni ad autonomia ordinaria⁵¹), non dovrebbe sopprimere, dunque, la discrezionalità degli enti locali cui è conferita la funzione di affidare la gestione e che sono più vicini agli utenti del servizio stesso, che devono poter orientare la scelta del gestore secondo il contesto sociale, geografico ed economico di riferimento (in virtù del principio di sussidiarietà e di differenziazione di cui all'art. 118 Cost.)⁵².

Sempre con riguardo alle forme di affidamento del servizio idrico, il Governo ha censurato anche l'art. 4, co. 7, che consente, «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

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.

⁴⁹ In tal senso, E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze*, cit., 168

⁵⁰ Prendendo spunto dal rilievo formulato da E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze*, cit., 179, con riguardo a norme che impongano il ricorso al mercato quale forma ordinaria di gestione del servizio. L'A. sottolinea come dall'organizzazione in termini economici del servizio idrico non debba conseguire il superamento dell'equiordinazione delle forme di gestione consentite dalla normativa europea, prevedendo modelli ordinari e modelli eccezionali di gestione, e 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 (176 ss.).

⁵¹ In merito si veda la giurisprudenza costituzionale riportata in nt. 9.

⁵² Cfr., E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze*, cit., 177.



associata del servizio idrico integrato. La medesima possibilità di perimetrare sub-ambiti è prevista, 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 di cui all'art. 147, co. 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 152/2006; una facoltà di cui si sono avvalsi tempestivamente diversi comuni dell'ex provincia di Agrigento⁵³. Si tratta di previsioni che, come ha osservato anche l'Avvocatura dello Stato, contrastano con il principio dell'unicità della gestione del servizio idrico integrato in ciascun ambito territoriale ottimale, superando la frammentazione dovuta alle persistenti gestioni comunali, peraltro spesso in perdita⁵⁴. Inoltre, l'art. 147, co. 2-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006, limita la costituzione di sub-ambiti al solo caso in cui l'ATO abbia una dimensione regionale e, pertanto, i sub-ambiti non devono essere inferiori al territorio delle province o delle città metropolitane.

Infine, il Governo ha impugnato il medesimo art. 4, co. 8, della legge siciliana che consente la gestione diretta e in forma singola del servizio idrico da parte dei comuni montani con popolazione inferiore ai 1000 abitanti, dei comuni delle isole minori e, infine, dei comuni di cui alla l. r. n. 2/2013 che non hanno consegnato gli impianti ai gestori unici dei rispettivi ATO. Come ha evidenziato il Governo nel ricorso, la deroga al principio dell'unicità della gestione del servizio idrico prevista dalla legge siciliana non è conforme alla deroga posta dall'art. 147, co. 2-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006 per i soli comuni montani con popolazione inferiore ai 1000 abitanti; una *ratio* derogatoria estendibile certamente ai comuni delle isole minori, ma non già ai comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori unici dei rispettivi ATO. La previsione di una gestione diretta e in forma singola da parte di questi comuni «nei casi in cui la gestione associata del servizio idrico risulti antieconomica» (art. 4, co. 8) sembra troppo blanda e generica per poter giustificare la frammentazione della gestione del servizio idrico, scavalcando le competenze delle Assemblee Territoriali Idriche riguardo alla scelta della forma di gestione.

La legge siciliana conferma, infatti, in coerenza anche con le previsioni del d.lgs. n. 152/2006, la ripartizione del territorio della Regione in ambiti territoriali ottimali coincidenti con le zone

⁵³ Il censurato art. 5, co. 6, della l.r. n. 19 prevede, infatti, che la deliberazione motivata dei comuni al fine di costituire un sub-ambito per la gestione diretta e in forma associata del servizio idrico sia adottata entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale. Si veda ad esempio la proposta di costituzione di un sub-ambito da parte di 16 comuni dell'ex provincia di Agrigento (deliberazione n. 98 del 18/11/2015).

⁵⁴ In proposito l'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006, stabilisce che i servizi idrici sono «organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni» nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: i) garanzia dello svolgimento del servizio «secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità»; ii) «unicità della gestione»; iii) «adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici».

omogenee dei bacini idrografici o con i preesistenti ATO delle *ex* province siciliane della l.r. n. 2/2013. Le funzioni di governo del servizio idrico integrato sono affidate alle Assemblee Territoriali Idriche di ogni ATO, composte dai sindaci dei Comuni appartenenti all'Ambito (art. 3), che non sono ancora operative alla luce dei dati disponibili⁵⁵, seppur siano istituite *ex lege* senza che sia necessario alcun atto di adesione da parte degli enti locali tramite una convenzione o un accordo.

Forse, potrebbe essere esente da censure di illegittimità, nonostante le contestazioni del Governo, la previsione della competenza della Giunta regionale di definire ed approvare, su proposta delle Assemblee Territoriali Idriche, i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura (art. 11, co. 1, della l.r. n. 19/2015). La Corte costituzionale ha già chiarito che alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano spetta una potestà legislativa primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva anche «dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo» (sentt. nn. 51/2016, 142/2015, 137/2014, 233/2013, 357/2010, 412/1994)⁵⁶. Proprio in coerenza con queste affermazioni della Consulta, l'art. 4 del d.P.C.M. 20 luglio 2012, n. 64379, relativo alle funzioni di regolazione tariffaria dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, che non casualmente non viene citato nel ricorso governativo, fa salve le competenze delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi Statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

Peraltro, il censurato art. 11 della legge siciliana prevede che la Giunta regionale eserciti i suoi poteri in materia di determinazione dei modelli tariffari nel rispetto dei principi europei e statali vigenti al riguardo (richiamando l'art. 154 del d.lgs. n. 152/2006 e l'art. 9 della direttiva 2000/60/CE). Si tratta di una previsione analoga a quella della legge della Provincia autonoma di Trento del 30 luglio 2012, n. 17, che la Corte costituzionale ha già ritenuto esente dai vizi di

⁵⁵ Cfr., Relazione dell'AEEGSI, n. 665/2015/I/IDR, aggiornata al 28 dicembre 2015, in www.associazioneanea.it, 10; Laboratorio REF Ricerche, *Diffide, impugnative e poteri sostitutivi*, cit., 6 ss. (i dati sono aggiornati a gennaio 2016).

⁵⁶ Le Regioni ad autonomia ordinaria, invece, non possono legiferare in materia di determinazione delle tariffe dei servizi idrici in quanto si tratta di profili afferenti alla tutela dell'ambiente e della concorrenza, materie, queste, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, che ha attribuito il relativo potere amministrativo all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (art. 3 del d.P.C.M. 20 luglio 2012, n. 64379, cit.). In tema si veda la giurisprudenza costituzionale: sentt. nn. 67/2013; 29/2010 (commentata da C. MAINARDIS, "Materie" trasversali statali e (in)competenza regionale, in www.forumcostituzionale.it, 2010), 142/2010; 246/2009, 307/2009.



legittimità denunciati dal Governo⁵⁷. La Consulta, pertanto, potrebbe limitarsi a specificare, come ha fatto nei riguardi della Regione Valle d'Aosta, che i provvedimenti della Giunta siciliana dovranno essere conformi alle direttrici della metodologia tariffaria statale 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 sent. n. 142/2015)⁵⁸. Un chiarimento della Consulta sul punto potrebbe indurre altresì l'AEEGSI a rivalutare, almeno in parte, i procedimenti avviati, a ridosso dell'entrata in vigore della legge n. 19/2015, in materia di tariffe del servizio idrico integrato per le gestioni operanti nel territorio siciliano⁵⁹.

Infine, sempre in materia tariffaria, il Governo ha censurato il medesimo art. 11 della legge siciliana in quanto non prevede che la Giunta regionale approva i modelli tariffari relativi anche ai servizi di depurazione, oltre che quelli riguardanti l'acquedotto e la fognatura. Una conclusione, questa, che è avvalorata, come osservato dall'Avvocatura dello Stato nel ricorso, dall'autonoma considerazione che la l.r. n. 15/2015, concernente l'ordinamento e le funzioni dei Consorzi comunali, fa del servizio di depurazione, attribuendo la competenza del relativo servizio, in via sussidiaria, ai Consorzi comunali (art. 27, co. 1, lett. e)⁶⁰.

⁵⁷ La Consulta ha affermato, infatti, che «l'impugnato art. 1, comma 2, ... stabilendo che la Giunta provinciale deve definire i 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): punto 2.1. del *Cons. in dir.* della sent. n. 233/2013.

⁵⁸ Come è stato chiesto anche dall'Avvocatura dello Stato nel ricorso governativo: in subordine rispetto alla censura principale - nella pur denegata ipotesi in cui si ritenesse che alla Regione Siciliana debbano essere riconosciute particolari forme di autonomia in materia di determinazione della tariffa in coerenza con quanto affermato dalla Corte costituzionale in relazione alla Regione autonoma Valle d'Aosta (sentenza n. 142/2015) - la disposizione impugnata sarebbe comunque illegittima nella parte in cui non prevede che i provvedimenti regionali debbano comunque «conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale».

⁵⁹ Cfr., Deliberazione dell'AEEGSI del 7 ottobre 2015, n. 474/2015/R/IDR.

⁶⁰ Nondimeno, anche nei confronti della l.r. n. 15/2015 sono state avanzate delle doglianze di incostituzionalità da parte del Governo, che riguardano anche l'art. 27, co. 1, lett. e, nella parte in cui affida le funzioni concernenti il servizio di depurazione delle acque in prima battuta ai Comuni, singoli o associati, e in via sussidiaria ai Consorzi comunali, per violazione dell'art. 117 Cost., co. 2, lett. e e s, e dell'art. 14, co. 1, dello Statuto della Regione siciliana: ricorso n. 89 del 2015, in G.U., n. 46, del 18/11/2015. In particolare, il Governo ha ritenuto che tale articolo leda «i principi della necessaria unicità orizzontale e verticale della relativa gestione», poiché la riconosciuta competenza comunale e in via sussidiaria del Consorzio comunale per le sole funzioni concernenti la depurazione delle acque, scorporandole dagli altri servizi, contrasterebbe con l'attribuzione unitaria delle funzioni relative al servizio idrico agli enti di governo degli ATO, prevista dagli artt. 141, co. 2, 142, co. 3, e 147 del d.lgs. n.



4. La presa di posizione dell'AEEGSI riguardo alla competenza della Giunta siciliana di approvare le tariffe del servizio idrico

Il riconoscimento di una competenza esclusiva della Regione siciliana anche in materia di determinazione delle tariffe del servizio idrico regionale potrebbe comportare tuttavia rilevanti effetti critici sulla finanza pubblica⁶¹. Si potrebbe sostenere, infatti, che nei bienni 2012/2013 e 2014/2015 gli utenti abbiano erroneamente versato ai gestori del servizio - in maggioranza enti pubblici o s.p.a. partecipate da enti pubblici - tariffe calcolate in base a provvedimenti dell'AEEGSI risultati poi improduttivi di effetti per difetto assoluto di attribuzione. Difatti, antecedentemente alla l.r. n. 19/2015, la materia delle tariffe del servizio idrico regionale è stata disciplinata dall'art. 69 della l.r. n. 10/1999 che rinviava alle disposizioni della legge Galli n. 36/1994, poi trasfusa nel d.lgs. n. 152/2006, e in particolare al Metodo Tariffario Normalizzato di cui al DM del 1 agosto 1996. D'altro canto, nessuna disposizione regionale ha previsto l'applicazione nel territorio siciliano del citato d.P.C.M. 20 luglio 2012, n. 64379, relativo alle funzioni dell'AEEGSI in materia di determinazione delle tariffe, che peraltro, come si è già notato, all'art. 4 ha posto una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Al di là dell'interpretazione ampia dei poteri di regolazione tariffaria fatta propria dall'AEEGSI, non risulta chiaro, pertanto, sulla base di quale fondamento normativo l'Autorità abbia provveduto alla determinazione delle tariffe relative anche alle gestioni idriche siciliane⁶².

La medesima AEEGSI, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 142/2015, ha manifestato, del resto, l'intenzione di richiedere un parere al Consiglio di Stato in merito

152/2006. Sull'istituzione dei Consorzi comunali con la l.r. del 24 marzo 2014, n. 8, e sulla successiva l.r. n. 15/2015 che ha tracciato l'ordinamento e le funzioni degli Enti di area vasta della Regione siciliana, S. AGOSTA, *Il singolare destino del livello di area vasta nell'alternanza di svuotamenti e riempimenti dell'esperienza siciliana*, in www.giurcost.org (2015). Sui profili di compatibilità della l.r. n. 15/2015 con le previsioni dello Statuto siciliano e della Costituzione, M. GRECO, *L'ardita riforma dell'ente intermedio in Sicilia*, in www.forumcostituzionale.it (2015).

⁶¹ Come ha osservato l'Avvocatura dello Stato nel ricorso governativo.

⁶² L'AEEGSI ha adottato un'interpretazione estensiva dei suoi poteri di regolazione tariffaria, con il conforto della prima giurisprudenza amministrativa che si è pronunciata al riguardo. In particolare, l'Autorità ha ritenuto di poter esercitare i poteri di regolazione delle tariffe con riguardo a «tutte le gestioni presenti nel territorio nazionale, sia nei contesti in cui il servizio idrico è già stato effettivamente integrato (in conformità alle disposizioni della legge 36/94 prima, e di quelle del d.lgs. 152/06 poi), sia in quelli in cui i singoli servizi che lo compongono siano invece eventualmente ancora svolti, transitoriamente, in forma disgiunta» (così nei «*Considerando*» della deliberazione dell'AEEGSI del 28 febbraio 2013, n. 88/2013/R/IDR): cfr., 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, 765 ss.; Documento per la consultazione del 26 novembre 2015, n. 577/2015/R/IDR, *Metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio (MTI-2). Orientamenti finali*, in www.autorità.energia.it.



all'applicabilità della regolazione tariffaria nazionale anche alle Regioni a Statuto speciale⁶³. Nell'attesa di un pronunciamento della Corte costituzionale sulla legge siciliana n. 19, l'AEEGSI ha avviato anche dei procedimenti al fine di valutare l'opportunità di revocare i provvedimenti tariffari sinora adottati per le gestioni siciliane, relativi agli anni 2012, 2013, 2014 e 2015, prospettando altresì la cessazione di efficacia dei propri provvedimenti a partire dall'entrata in vigore della legge regionale n. 19⁶⁴. Peraltro, la legge n. 19 non ha previsto un regime tariffario transitorio, nell'attesa che la Giunta regionale determini il nuovo modello tariffario, pur se alcune disposizioni della legge n. 19 sono sufficientemente dettagliate da essere subito applicabili (per esempio la previsione di una riduzione della tariffa in misura pari al 50% in relazione al livello di qualità della risorsa idrica o nei casi in cui la stessa non sia utilizzabile per fini alimentari).

Da ultimo, il legislatore siciliano è nuovamente intervenuto con la legge di stabilità regionale n. 3/2016⁶⁵, ponendo fine alla situazione di incertezza riguardo al regime tariffario transitorio. Si prevede infatti che, «nelle more della definizione e del concreto avvio del modello tariffario regionale» previsto dalla legge n. 19, l'AEEGSI continui ad esercitare i suoi poteri 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, della l.r. n. 3/2016)⁶⁶. Dal suo canto, l'AEEGSI ha concluso i procedimenti avviati nei riguardi delle gestioni siciliane e, alla luce del mutato quadro normativo, ha ritenuto di confermare l'efficacia dei provvedimenti in precedenza adottati⁶⁷.

Nondimeno, sarebbe auspicabile un intervento della Consulta che chiarisca i rispettivi ambiti di competenze della Giunta e dell'AEEGSI, specificando in particolare che i provvedimenti della Giunta siciliana dovranno essere conformi alle direttrici della metodologia tariffaria statale fissate dall'AEEGSI (come stabilito, con riferimento alla Regione Valle d'Aosta, nella sent. n. 142/2015).

⁶³ Cfr., Documento per la consultazione del 26 novembre 2015, n. 577/2015/R/IDR, *Metodo tariffario idrico*, cit., 11 s. Peraltro, l'AEEGSI, in previsione di un pronunciamento della Consulta sulla legge siciliana, ha ritenuto di posticipare la richiesta del parere al Consiglio di Stato.

⁶⁴ Si tratta, in particolare, di provvedimenti di approvazione delle tariffe e di determinazione d'ufficio delle medesime. Per l'elenco dei provvedimenti tariffari adottati dall'AEEGSI con riguardo alle gestioni idriche siciliane si veda l'allegato A alla Deliberazione dell'AEEGSI del 7 ottobre 2015, n. 474/2015/R/IDR, cit.

⁶⁵ Cfr., Legge del 18 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale).

⁶⁶ Con riferimento ai provvedimenti tariffari di cui all'allegato A alla Deliberazione dell'AEEGSI del 7 ottobre 2015, n. 474/2015/R/IDR, cit.

⁶⁷ Cfr., Deliberazione dell'AEEGSI del 14 aprile 2016, n. 181/2016/R/IDR.



5. Considerazioni conclusive

Si può ritenere che complessivamente le censure di incostituzionalità del Governo nei riguardi della legge siciliana di riforma del servizio idrico regionale n. 19/2015 non siano pretestuose, trovando copertura in diversi principi europei e costituzionali. La previsione della competenza della Giunta siciliana di approvare le tariffe del servizio idrico regionale, invece, potrebbe non essere incostituzionale in quanto sia esercitata nel rispetto dei principi europei e statali vigenti al riguardo. La Consulta, come si è argomentato, potrebbe limitarsi a specificare che la Regione siciliana deve attenersi altresì alle direttrici della metodologia tariffaria stabilite dall'AEEGSI, salvaguardando in tal modo l'interesse dello Stato a una regolazione delle tariffe idonea a garantire, in tutto il territorio nazionale, gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti del servizio idrico. Non può escludersi, peraltro, che l'Assemblea regionale decida di rivedere il testo della legge n. 19 alla luce delle indicazioni provenienti dalla Presidenza del Consiglio nelle trattative in corso di svolgimento, facendo venir meno altresì i presupposti per una pronuncia di merito della Corte costituzionale sul ricorso governativo.

Invero, il limite forse più incisivo della potestà legislativa siciliana, in materia di organizzazione del servizio idrico, sembra discendere dalla normativa europea relativa ai servizi di interesse economico generale, una disciplina che con la recente direttiva 2014/25/UE *self-executing* si sta facendo sempre più compiuta e cogente. Sarebbe auspicabile, pertanto, che il Governo eserciti in tempi brevi la recente delega legislativa per la redazione di un T.U. sui servizi pubblici locali a rilevanza economica, nell'ambito naturalmente dei vincoli europei, al quale le Regioni a statuto speciale e le Province autonome dovranno adeguarsi in conformità ai rispettivi Statuti (art. 1, co. 3, dello schema del decreto legislativo)⁶⁸.

⁶⁸ Lo schema di testo unico, approvato dal Consiglio dei Ministri il 26 gennaio 2016 (sulla base della legge di delega del 7 agosto 2015, n. 124) e ora al vaglio delle commissioni parlamentari, è consultabile in www.funzionepubblica.gov.it. Il testo contiene interessanti novità con riguardo alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica le quali, in sintonia con i processi di liberalizzazione promossi dall'Unione europea, limitano la gestione pubblica ai soli casi di stretta necessità, in modo da incentivare il ruolo dei privati e di valorizzare la concorrenza: cfr., F. SCALIA, *Le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, in www.federalismi.it (2016), spec. 21 ss.