

LA CORTE COSTITUZIONALE E L'AUTONOMIA SICILIANA IN MATERIA DI REGOLAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO*

di Elio Sparacino**
(14 settembre 2017)

Il tema del riparto della competenza legislativa in merito ai vari aspetti della gestione del servizio idrico è, da alcuni anni, al centro di un vivace dibattito sia in dottrina che in giurisprudenza; la questione ha assunto una maggiore rilevanza, come si vedrà, in seguito all'approvazione di leggi regionali con cui si regolavano alcuni settori della gestione del SII.

In tale contesto si inserisce la legge della Regione siciliana n. 19 dell'11 agosto 2015 che è stata dichiarata, nelle sue disposizioni principali, costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale, con la recente pronuncia n. 93 del 7 marzo 2017

Con tale disposizione normativa il legislatore regionale aveva inteso disciplinare in maniera autonoma la gestione del servizio idrico integrato rispetto a quanto fissato dalle disposizioni nazionali; nell'ambito di tale riforma, tra l'altro, venivano previste alcune norme volte ad incidere sul sistema delle tariffe per la fruizione del servizio stesso.

Come è noto, negli ultimi anni il tema della gestione del SII è stato al centro di un ampio dibattito dottrinale alimentato (e, per alcuni aspetti, si potrebbe dire generato) dall'approvazione del quesito referendario del 2011 che ha comportato l'abrogazione dell'art. 23bis del d.l. n. 112/2008 come convertito con modificazioni dalla l.n. 133/2008¹.

Nel periodo successivo all'entrata in vigore del d.P.R. n. 113/2011 con cui si dava seguito al risultato del referendum, la stessa Corte costituzionale era tornata più volte ad esprimersi² stabilendo che, per quanto atteneva al SII, si sarebbe dovuta ritenere direttamente applicabile la normativa europea come meglio specificata nelle citate pronunce della Corte stessa.

Tuttavia, anche dopo l'intervento del legislatore statale che ha emanato una disposizione che, almeno nelle linee generali, ricalcava le disposizioni comunitarie, numerose sono state le questioni aperte; sicuramente una di queste ha riguardato il riparto della competenza tra Stato e regioni, a statuto ordinario e speciale, con riguardo alla disciplina normativa volta a stabilire quali debbano essere i modelli di gestione, le procedure di affidamento degli stessi e la determinazione della tariffe.

In merito va detto che la Corte costituzionale si era pronunciata già con diverse sentenze con cui aveva ritenuto sussistente la competenza esclusiva dello Stato in virtù di quanto stabilito dall'art. 117 lett. e) ed s) Cost.³; in tali pronunce, tuttavia, il

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Diversi sono stati gli Autori che si sono occupati delle conseguenze dell'approvazione del quesito referendario; tra gli altri, si veda LUCARELLI, *Il governo pubblico dell'acqua tra l'eterodossa nozione di interesse economico generale ed il regime delle competenze Stato-Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2012, 837 ss. Interessante è, inoltre, fare riferimento alla pronuncia con cui la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibili i quesiti referendari al fine di poter valutare i successivi interventi della Consulta che, come si vedrà, ha contribuito in maniera significativa a fissare i principi in materia di gestione del SII.

2 Si vedano, tra le altre, le sentenze n. 62 del 2012 e 199 del 2012.

3 Cfr. Corte cost. n. 246 del 2009, n. 29 del 2010; dopo l'approvazione del referendum, sent. n. 67 del 2013 e, più di recente, Corte cost. n. 117 del 2015 per quanto attiene alla disciplina della tariffa del servizio idrico. Il tale ultima pronuncia, la Corte costituzionale, nel ribadire la competenza esclusiva dello Stato per quanto attiene alla gestione del SII e al procedimento di fissazione delle tariffe, ha richiamato espressamente la normativa in materia di forme e condizioni dell'affidamento (d.l. n. 179

Giudice delle leggi si era espresso in merito a ricorsi statali aventi ad oggetto leggi regionali emanate da regioni a statuto ordinario.

Nella sentenza in commento, invece, la Corte costituzionale si è dovuta pronunciare in merito ad un ricorso avente ad oggetto una legge regionale della Sicilia emanata sul presupposto che, trattandosi di una regione a statuto speciale, avrebbero potuto trovare applicazione (almeno) gli stessi principi che erano stati fissati con precedenti pronunce in merito alle leggi della regione Valle d'Aosta e della Provincia Autonoma di Trento⁴.

Secondo quanto affermano dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza in commento, infatti, i principi espressi nelle pronunce aventi ad oggetto le normative regionali approvate dai Consigli di regioni a statuto ordinario non avrebbero potuto trovare applicazione nel ricorso in esame; in tal caso, infatti, era preliminarmente necessario stabilire se sussistesse o meno, in virtù della legge costituzionale di approvazione dello Statuto, la competenza primaria della Regione in materia di gestione del servizio idrico con tutto ciò che ne consegue in merito alla fissazione dei modelli e delle tariffe da applicare ai soggetti utilizzatori.

È evidente come la Corte si sia, *in primis*, preoccupata di sgombrare il campo circa la possibilità di riconoscere alla Regione Sicilia competenza primaria in materia di gestione del servizio idrico; tale passaggio, tuttavia, soprattutto alla luce delle recenti pronunce prima citate aventi ad oggetto le leggi di Valle d'Aosta e della Provincia Autonoma di Trento, poteva non essere del tutto scontato.

Ciò in quanto ad entrambi gli enti era stata riconosciuta, come detto, potestà primaria su alcuni aspetti della gestione ed organizzazione del servizio idrico sul presupposto che gli statuti speciali riconoscevano sia alla Valle d'Aosta che alla Provincia Autonoma di Trento tale potere⁵; nella sentenza n. 93 del 2017, invece, il Giudice delle leggi non riconosce alla Regione Sicilia alcuna potestà primaria né in materia di gestione del servizio idrico né in materia di fissazione delle tariffe.

La Corte perviene a tale conclusione in virtù dell'interpretazione dello Statuto della Regione siciliana che, all'art. 14, compie un riferimento alla materia "acque pubbliche" riservandone la potestà legislativa alla Regione ma specificando che tale potere potrà essere esercitato solo ove le acque pubbliche non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale; ciò ha portato la Corte costituzionale a ritenere, soprattutto alla luce dell'interpretazione delle altre disposizioni dello Statuto stesso, che tale norma vada interpretata come riferita unicamente alle acque

del 2012 convertito con l.n. 221 del 2012) che ha, come detto in precedenza, sostanzialmente riprodotto la normativa europea. In merito si veda LUCARELLI-LONGHI, *La gestione del servizio idrico e la determinazione delle tariffe tra riparto delle competenze legislative e incertezze normative*, in *Giur. Cost.*, 2015, 911 ss. Per quanto attiene le forme di gestione e le modalità di affidamento, si vedano, anche, Corte cost. n. 32 del 2015, n. 62 del 2012, 187 del 2011 e 228 del 2013.

⁴ Cfr. Corte cost. n. 51 del 2016 e 142 del 2015.

⁵ Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, il d.P.R. n. 670 del 1972 recante l'approvazione del Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige, attribuiva alle Province autonome potestà primaria in materia "acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale" all'art. 8, numero 17, di "assunzione diretta dei servizi pubblici e loro gestione mediante aziende speciali" all'art. 8 numero 19 e di "opere idrauliche" all'art. 8 numero 24. Per quanto riguarda, invece, la Regione Valle d'Aosta, la situazione appariva più complessa. Nonostante ciò, con la sentenza n. 142 del 2015, la Corte costituzionale ha espressamente riconosciuto la potestà legislativa primaria della Valle d'Aosta alla luce del combinato disposto delle norme dello statuto del 1948 (segnatamente agli artt. 2, primo comma lett. i e lett. m) con le quali è stata riconosciuta sussistente la potestà legislativa primaria della Regione in materia di acque minerali e termali e delle acque pubbliche destinate ad irrigazione ed uso domestico con le norme di attuazione dello Statuto stesso, a cui è stato riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale un ruolo interpretativo e integrativo delle norme statuarie, con le quali è stato disposto il trasferimento al demanio della Regione di tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini di irrigazione o potabili.

pubbliche intese come bene demaniale essendo, invece, i servizi pubblici espressamente riconosciuti come materia di legislazione concorrente.

Pertanto, la Regione siciliana, per effetto dell'applicazione dell'art. 117 Cost., sarà sottoposta al medesimo regime delle regioni a statuto ordinario data la maggiore autonomia a queste riconosciuta dalla Costituzione in seguito all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La conclusione a cui è pervenuta la Corte costituzionale non appare scontata; come visto, con recenti pronunce era stata riconosciuta una maggiore autonomia ad enti a statuto speciale e, almeno in merito alla scelta dei modelli di gestione del servizio idrico, è possibile ipotizzare che la Regione Sicilia si aspettasse di ricevere un eguale trattamento.⁶

Tuttavia, la motivazione giuridica che ha portato la Corte costituzionale a differenziare la Regione siciliana dagli altri enti a statuto speciale pare non poter essere oggetto di fondate contestazioni; ciò in quanto l'interpretazione fornita dal Giudice delle leggi tiene conto delle peculiarità dello Statuto della Regione Sicilia che, al fine di fissare una competenza primaria della Regione in una materia come la gestione del servizio idrico, avrebbe dovuto espressamente prevedere una disposizione che consentisse di poter riconoscere una maggiore autonomia rispetto alle regioni a statuto ordinario.

Va da sé che ciò appare ancora più rilevante in un ambito, come quello della gestione della risorsa idrica, che è stato (ed è tuttora, a dire il vero) oggetto di un ampio dibattito sotto molteplici profili.

Una volta chiarito che la Regione Sicilia nel legiferare in materia debba rispettare gli ambiti di potestà esclusiva dello Stato e, di conseguenza, i principi previsti dalla legislazione nazionale in materia di gestione del servizio idrico, la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale delle principali disposizioni della legge regionale impugnata è apparsa, potremmo dire, una conseguenza logica; tali norme, infatti, avrebbero costituito un sistema di gestione del servizio idrico fondato sulla possibilità di un affidamento *in house* senza alcun limite temporale e ciò in chiaro contrasto con le disposizioni di cui all'art. 177 lett. e) in riferimento all'art. 151 co. 2 del d.lgs. n. 152/06 ove si prevede espressamente che la convenzione tra ente di governo e gestore del servizio idrico non possa avere una durata superiore a trenta anni.

Così come non viene rispettata la medesima norma della Costituzione con riferimento all'art. 149bis del Testo Unico Ambiente dall'art. 4 co. 2 della legge impugnata dal Governo nel momento in cui non richiede che il gestore del servizio beneficiario di un affidamento *in house* svolga la propria attività prevalentemente per il soggetto pubblico controllante, oltre che richiedere la sussistenza del controllo analogo e la totale partecipazione pubblica⁷; la Regione siciliana non avrebbe potuto, dunque, modificare tali requisiti senza che ciò si ponesse in contrasto sia con la disciplina nazionale citata sia con la disciplina comunitaria.

⁶ Tanto che le prime dichiarazioni riportate dalla stampa da parte di alcuni deputati del Parlamento siciliano hanno chiaramente fatto riferimento ad un attacco all'autonomia della Regione. Cfr. http://palermo.repubblica.it/politica/2017/05/04/news/la_corte_costituzionale_boccia_la_legge_sull_acqua_votata_dall_ars-164623989/; tuttavia, dagli stessi organi di stampa, è possibile evincere come altri rappresentanti politici siciliani abbiano dichiarato come la bocciatura fosse da ritenere prevedibile alla luce delle disposizioni della legge n. 19 del 2015.

⁷ La Corte costituzionale fa riferimento alla totale partecipazione pubblica anche se il Codice degli appalti entrato in vigore nell'aprile 2016 ha chiaramente previsto come possa esservi affidamento *in house*, a determinate condizioni, anche in caso di partecipazione di privati limitata ad un 10% del capitale sociale.

La Corte, quindi, ha ribadito come la gestione del servizio idrico vada considerato un servizio pubblico locale di rilevanza economica e, pertanto, debba essere sottoposto alle medesime regole su tutto il territorio nazionale non potendosi dirsi legittimi trattamenti differenti su base regionale⁸.

La sentenza n. 93 del 2017 ha, inoltre, ribadito che la Regione non può incidere sulle competenze che la legge riserva alla AEEGSI⁹ nell'ambito che concerne eventuali modifiche e adeguamenti durante il periodo di vigenza della commissione; la Regione aveva stabilito, infatti, al chiaro fine di favorire maggiormente i fruitori del servizio a scapito dei gestori, che dovesse essere considerata a carico del gestore qualsiasi variazione economica intervenuta nel periodo di vigenza della convezione (che, si ricorda, secondo la legge impugnata, poteva anche non essere fissato); anche tale aspetto, infatti, rientra chiaramente nell'ambito della tutela della concorrenza e, pertanto, è di competenza primaria dello Stato e la Regione può, semmai, emanare una normativa che tuteli maggiormente la concorrenza e non una disposizione che attribuisca maggiori oneri ai gestori del servizio idrico.

Per quanto attiene alle disposizioni della legge regionale impugnata in materia di organizzazione dei modelli di gestione e, segnatamente, alla possibilità che alcune categorie di comuni possano decidere di dar vita alla gestione diretta del servizio idrico o possano costituire dei sub-ambiti previo parere dell'Assessorato competente, la Corte ribadisce quanto già più volte evidenziato con le pronunce precedenti in merito alla incostituzionalità di tali disposizioni perché invasive della competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.¹⁰

Va detto, tuttavia, che è in materia di tariffe che l'intervento della Consulta risulta particolarmente deciso; tale tema è stato particolarmente dibattuto in seguito all'approvazione del citato referendum del 2011 con cui circa 26 milioni di cittadini si sono espressi in maniera quasi unanime a favore dell'abrogazione della disposizione

8 Tale concetto, tra l'altro, era stato affermato in tutte le pronunce che hanno preceduto la sentenza n. 93 del 2017; la Corte costituzionale, infatti, già nella sentenza n. 325 del 2010 aveva chiaramente riconosciuto la natura di servizio pubblico locale di rilevanza economica al servizio idrico integrato. Si veda in proposito il commento di LUCARELLI, *La Corte costituzionale dinnanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative di un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. Cost.*, 2010, 4645 e SABBIONI, *La Corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in *Giur. Cost.* 2010, 4656; SANTUARI, *Profili giuridici e assetti istituzionali della gestione del servizio idrico integrato*, in *Giustamm.it*, 2013.; BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffrè, 2012; GIGANTE (a cura di), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare*, Napoli, Jovene, 2012.

9 In seguito alle modifiche intervenute, l'art. 151 del T.U. Ambiente prevede espressamente che spetti all'Autorità Garante per l'energia elettrica, il gas ed il servizio idrico la competenza di stabilire, nell'ambito della convenzione tipo, i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo nell'ambito del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze; alla stessa Autorità garante vengono inoltre riconosciute competenze in materia sanzionatoria in caso di inadempimento da parte dei soggetti che hanno stipulato la convenzione.

10 Si rimanda alle sentenze precedenti e, in particolare, alla sentenza n. 32 del 2015 su cui la nota di VACCARI-RENNI, *Acqua, dalla Consulta un ennesimo colpo alla logiche referendarie*, in www.quotidianoenergia.it, 7 aprile 2015. In tale pronuncia, infatti, la Corte costituzionale aveva espressamente riconosciuto che la disciplina normativa nazionale consente alle Regioni di disciplinare alcuni ambiti dell'organizzazione del SII come il potere di individuare gli ambiti territoriali ottimali in osservanza dei principi di cui all'art. 147 d.lgs. 152 del 2006 e quello di individuare figure soggettive cui trasferire il potere di gestione che in precedenza spettava alle A.A.T.O. La legge regionale ligure, dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua dalla Consulta nella citata sentenza, aveva, similmente alla Regione Sicilia, individuato alcuni casi in cui i Comuni avrebbero potuto gestire direttamente il SII o avrebbero potuto procedere all'affidamento diretto della gestione e ciò con evidente lesione di quanto previsto dalla normativa nazionale ed europea che, come noto, individua sì delle eccezioni ma solo nei casi in cui vi sia "un elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica di talune aree del territorio".

del d.lgs. n. 152 del 2006 volta a fissare uno dei criteri per la determinazione delle tariffe; all'indomani dello svolgimento del referendum, infatti, molteplici sono stati i problemi sorti sia in merito alle competenze sia, forse in maniera ancora maggiore, in merito ai criteri di fissazione delle tariffe stesse.

Come è noto, in seguito alla richiamata riforma¹¹, l'Autorità garante per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico è divenuta soggetto preposto alla fissazione delle tariffe; proprio in merito al potere di controllo dell'AEEGSI ed in seguito all'approvazione del referendum, ci si è chiesti quali dovessero essere i principi a cui l'Autorità avrebbe dovuto attenersi nella fissazione delle tariffe stesse¹².

Tuttavia, in seguito ai primi provvedimenti della AEEGSI con cui venivano fissate le tariffe per il SII, si è sviluppato un contenzioso davanti al Tar Lombardia, sede di Milano, dato il ricorso di diverse associazioni di consumatori¹³ fondato sul presupposto che tali delibere dell'Autorità fossero state poste in contrasto con le disposizioni normative nazionali ed europee risultanti in seguito alla consultazione referendaria.

Non è questa la sede per ripercorrere l'iter giurisdizionale di tali ricorsi¹⁴; ma è interessante notare come il M.T.T. (metodo tariffario transitorio) entrato in vigore con le delibere dell'AEEGSI sia passato incolume attraverso i giudizi del TAR Lombardia che, nelle pronunce citate, ha rigettato i ricorsi delle associazioni dei consumatori ritenendo conforme alle disposizioni legislative il criterio della copertura totale dei costi, nel rispetto, appunto, del principio del "full cost recovery" fissato dall'art. 154, co.1, del T.U. Ambiente.

La pronuncia del TAR lombardo è stata impugnata davanti al Consiglio di Stato¹⁵ che, prima con un'ordinanza di nomina di un CTU sembrava già aver implicitamente avallato la validità della tesi della legittimità del criterio della copertura integrale dei costi, e in seguito con sentenza si è definitivamente pronunciato nel merito sulla legittimità del metodo tariffario adottato dall'AEEGSI¹⁶.

Il riferimento ai contrasti giudiziari intervenuti in tema di tariffe rende possibile constatare come il tentativo della legge regionale siciliana di incidere in tale ambito avrebbe sicuramente fatto venire meno l'uniformità delle tariffe sul territorio nazionale.

11 Si vuole fare riferimento all'art. 21, comma 19, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» (convertito in l. 22 dicembre 2011, n. 214) e, in chiave ricognitiva delle varie funzioni regolatorie incluse in detta attribuzione, il d.p.c.m. 20 luglio 2012, «Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214». In proposito si veda INTERLANDI, *Rilevanza giuridica della qualità dei servizi pubblici e disciplina del servizio idrico integrato nell'attuale processo di liberalizzazione e regolazione "nel" mercato*, in *Impresa Ambiente Management*, I, 2012

12 Tra gli altri si vedano; CONTE, *Dopo il "referendum": la gestione pubblica riuscirà ad affrontare i problemi delle acque italiane?*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2012, IV, 821 ss; NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, III, 229 ss.; ARNAUDO, *Riforma, regolazione, retorica: il caso dei servizi idrici in Italia*, in *L'industria*, 2012, III, 461 ss.; TRAVI, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, I.

13 Si veda Tar Lombardia, Milano, II, 26 marzo 2014, n. 779 e 780 in *Mvnvs*, 2014, n.2, 289 ss con nota di VACCARI, *Il metodo tariffario del servizio idrico integrato alla luce del primo contenzioso*

14 Si rinvia agli studi citati nonché a RENNA-VACCARI, *Tariffe idrico, quel che il Consiglio di Stato (implicitamente) ammette*, in www.quotidianoenergia.it, 30 dicembre 2015 in commento all'ordinanza con cui il Consiglio di Stato richiedeva una consulenza tecnica d'ufficio in merito al Metodo tariffario transitorio nell'ambito dell'impugnazione delle citate sentenze del Tar Lombardia, Milano del 2014.

15 Si veda la nota precedente.

16 Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 2481 del 26 maggio 2017.

Ciò in quanto, gli artt. 11, 5 comma 2 e 7 comma 3 della legge regionale impugnata prevedevano espressamente che fosse la Giunta regionale a fissare i modelli tariffari relativi al sistema idrico.

Alla luce di quanto detto in precedenza, la violazione dell'art. 117 lett. e) ed s) Cost. è chiara; ciò in quanto la normativa regionale, come specificato dalla Consulta sin dalla sentenza n. 29 del 2010, non avrebbe in alcun caso potuto fissare autonomamente le tariffe né in relazione al servizio di acquedotto né in relazione al servizio di fognatura in quanto la normativa nazionale espressamente riserva, in seguito alla riforma del 2011, all'Autorità garante il compito di fissare la tariffa che dovrà avere carattere uniforme su tutto il territorio nazionale.

Tanto che la stessa normativa prevede che anche quando la tariffa sarà determinata dall'Ente di governo dell'ambito¹⁷ ciò dovrà avvenire nell'osservanza del metodo tariffario regolato dalla AEEGSI che, per di più, sarà tenuta ad approvare il provvedimento di fissazione della tariffa stessa; ciò, a detta della Consulta, avviene a garanzia sia della concorrenza ma anche di una migliore gestione della risorsa ambientale mediante criteri di solidarietà.

Una volta ribadito che il compito di fissare le tariffe spetta all'Autorità e che anche gli enti di governo d'ambito restano in ogni caso legati all'osservanza del metodo tariffario regolato dalla AEEGSI, la Corte, nel pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale della medesima norma, ha ribadito che, ai sensi della legge nazionale, la tariffa deve ricomprendere ciascuno dei servizi che concorrono a comporre il SII; nella legge regionale, invece, vi era una norma volta a sottrarre il segmento della depurazione da quelli calcolati al fine di fissare la (ipotetica) tariffa regionale e ciò poneva la disposizione in contrasto con la disciplina costituzionale.

Inoltre il Giudice delle leggi, nel sindacare la disciplina della tariffa, dichiara la norma illegittima perché opta per un modello che fa chiaramente riferimento all'esclusione di qualsiasi profitto¹⁸, così accogliendo il rilievo dell'Avvocatura dello Stato che, nel motivare la violazione dell'art. 117 lett. e) ed s) Cost. da parte dell'art. 11 della legge regionale, fa chiaro riferimento al principio della copertura integrale dei costi, che viene definito come "fondamentale".

La Corte costituzionale accoglie espressamente il motivo di impugnazione sostenendo che l'individuazione della "tipologia dei costi che la tariffa è diretta a recuperare" rientra a pieno nella competenza esclusiva dello Stato; seppur non faccia un chiaro riferimento al principio della copertura dei costi, tale passaggio della decisione appare già di per sé idoneo ad avallare la tesi di coloro che, ancor prima della recente sentenza del Consiglio di Stato¹⁹, ritenevano del tutto legittimo il criterio adottato dall'Autorità indipendente.

La posizione della Corte costituzionale si fa, se possibile, ancora più palese al punto 11 della pronuncia dove viene dichiarata non conforme a Costituzione la disposizione della legge regionale siciliana volta a prevedere l'istituzione di un Fondo di solidarietà alimentato, per il primo anno, con le risorse derivanti dal servizio idrico integrato e, in seguito, mediante l'accantonamento di risorse (pari allo 0,2 per cento) a carico del soggetto gestore del servizio; in merito la Consulta, nel ritenere fondata la questione, espressamente riconosce che il criterio della copertura dei costi stabilito dalla

¹⁷ Come espressamente previsto dall'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006.

¹⁸ Precisamente, l'art. 11 della legge impugnata prevedeva espressamente 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 misura pari al 50%". Dalla norma è possibile evincere come la riduzione sarebbe stata operata a prescindere da qualsivoglia responsabilità del gestore del servizio e ciò in chiara violazione dei principi fissati dalla normativa nazionale.

¹⁹ Vedi *supra*, nota 18.

normativa statale²⁰ fa sì che ogni voce di costo debba essere ricompresa nella tariffa²¹.

Con la recente sentenza n. 93, dunque, la Corte costituzionale pone un netto limite alla possibilità che anche una regione a statuto speciale emani una normativa volta a prevedere deroghe in materia di SII dalle disposizioni nazionali di riferimento.

L'elemento da evidenziare è che la Consulta ha in gran parte risolto la questione della legittimità costituzionale della legge regionale impugnata già nel primo passaggio in cui ha ritenuto che lo Statuto della Regione Sicilia non consente una maggiore autonomia rispetto alle regioni a statuto ordinario; le disposizioni impugnate della legge siciliana, infatti, si ponevano in aperto contrasto con i principi fissati dalla normativa nazionale e più volte ritenuti legittimi dalla stessa Consulta nella precedente giurisprudenza con cui aveva sancito l'illegittimità costituzionale di norme regionali che si ponevano in contrasto (in maniera decisamente meno esplicita rispetto alla legge della Regione Sicilia) con i principi fissati dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Il tema della gestione del SII si riafferma, dunque, al centro del dibattito riguardante i rapporti tra lo Stato e le regioni; ciò in virtù del fatto che dopo l'approvazione del referendum abrogativo del 2011 le regioni erano state portate a ritenere che la vittoria del fronte della cd. "acqua pubblica" avrebbe potuto garantire loro una maggiore autonomia nella gestione della risorsa idrica.

Tuttavia, la normativa nazionale come avallata dalla Consulta, prevede che, in virtù del rispetto dei principi di cui all'art. 117 lett. e) ed s) Cost. e a tutela della risorsa ambientale, la gestione del SII, almeno nei suoi elementi fondamentali, sia sottratta alla potestà normativa primaria delle singole regioni.

Per quanto attiene alle regioni a statuto speciale, poi, il discorso si fa più complesso come si è illustrato in precedenza.

Pare di poter condividere, dunque, la posizione assunta dalla Corte costituzionale nell'escludere la natura primaria della competenza, considerato il tenore dell'art. 14 dello Statuto; tale norma, infatti, palesamente limita il potere della Regione nella gestione di acque pubbliche nei casi in cui queste siano oggetto di opere di interesse nazionale rendendo così applicabili i principi vigenti in materia di rapporto tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario che consentono una maggiore autonomia agli enti regionali rispetto a quanto risulterebbe dall'interpretazione della legge costituzionale di approvazione dello Statuto siciliano.

C'è poi da chiedersi se, al di là di quanto previsto dagli Statuti delle regioni, la gestione del servizio idrico possa essere differenziata tra le diverse realtà regionali; seppur con alcune limitate eccezioni per la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento, la Corte nelle pronunce citate sembra aver dato una risposta negativa al quesito ribadendo in maniera chiara che la gestione del SII è di competenza primaria dello Stato. Tanto che l'interesse della decisione qui commentata è da rinvenire anche nella conferma, che da essa si trae, che la gestione del SII rimane integralmente regolata dai principi fissati dalle disposizioni del T.U. Ambiente e dunque nella sfera

²⁰ Vedi art. 119 e 154 del d.lgs. 152 del 2006.

²¹ Per completezza, va detto che la Consulta riconosce come il legislatore, nell'esercizio della propria potestà normativa, possa introdurre vantaggi a favore delle fasce sociali meno abbienti senza che ciò vada ad intaccare la tariffa applicata dai gestori del SII. A tal proposito, va detto che la normativa nazionale espressamente prevede, all'art. 60 della legge n. 221 del 2015, che l'AEEGSI "al fine di garantire l'accesso universale all'acqua, assicura agli utenti domestici del servizio idrico integrato in condizioni economico sociali disagiate l'accesso, a condizioni agevolate, alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali (...)" ; tuttavia, la stessa norma, al comma secondo, stabilisce che spetterà alla stessa Autorità definire le modificazioni necessarie alla tariffa al fine di garantire il rispetto del principio della copertura integrale dei costi.

del legislatore nazionale, a dispetto dei tentativi che una Regione ad autonomia differenziata, tanto più se in periodo di rinnovo delle sue istituzioni di governo, compie per attrarre un tema così cruciale quale quello della gestione dell'acqua nell'ambito delle determinazioni del legislatore regionale. Non mancano, infatti, dichiarazioni di politici che, continuando a fare della cd. "acqua pubblica" un vessillo da brandire, sembrano non voler recepire le indicazioni della Consulta, che si potrebbero aggirare solo attraverso un'improbabile modifica dello Statuto speciale della Sicilia.

L'intervento della Consulta va sicuramente nel senso di ribadire che il SII debba essere considerato un servizio pubblico di rilevanza economica; è, quindi, ragionevole ritenere che solo grazie ad una normativa nazionale applicabile a tutte le realtà regionali e mediante l'attività di regolazione e controllo dell'AEEGSI si possano realizzare le finalità di efficienza ed efficacia ad esso connesse.

** Dottore di ricerca in Problemi della legalità, Facoltà di Giurisprudenza, Università Cattolica di Milano