

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 8848/39/11/2019 del 16 aprile 2019

Pos. n. 2

Assessorato Regionale dell'Energia
e dei Servizi di Pubblica Utilità

Ufficio di Gabinetto

(Rif. Nota 29 marzo 2019, n. 3278/GAB)

Oggetto: *Sentenza n. 33/2019 della Corte Costituzionale – portata della decisione – eventuali refluenze sulla vigente disciplina del servizio idrico integrato .*

1. Con la nota suindicata codesta Amministrazione illustra l'assetto organizzativo delineatosi in materia di servizio idrico integrato (SII), dopo la pronuncia della Corte Costituzionale n. 93/2017, che ha censurato diverse disposizioni della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, allineando la Regione Siciliana alle altre regioni a statuto ordinario.

In particolare, viene rappresentato come diversi comuni della Provincia di Messina abbiano contestato la nota 19 marzo 2019, n. 252, dell'Assemblea Territoriale Idrica (ATI) di Messina, Ente di governo dell'Ambito territoriale Ottimale (ATO), con la quale è stato ribadito che le uniche eccezioni alla gestione Unica all'interno dell'ATO, sono quelle espressamente disciplinate dal richiamato art. 147, comma 2 bis, del decreto legislativo n. 152/06, rimanendo esclusa ogni altra forma di gestione in economia.

La *ratio* della contestazione mossa all'ATI risiederebbe nella recente pronuncia della Corte Costituzionale n. 33/2019, depositata il 4 marzo 2019, che ha dichiarato l'illegittimità

costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, "*Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali*", nella parte in cui prescrive, l'esercizio obbligatoriamente in forma associata, delle funzioni fondamentali dei "*comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti*".

Nella fattispecie la norma è stata censurata nella parte in cui "*non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia e di efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento*".

A parere dei comuni appartenente all'ATI di Messina "*analoga patologia giuridica è rinvenibile nell'ambito della l.r. n. 19/2015*", richiedendo, all'uopo, a codesto Assessorato, la proposizione di una modifica legislativa della predetta legge regionale che, tenendo conto delle richiamate caratteristiche economiche-ambientali e di collocazione geografica, non obblighi i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti alla gestione unica del SII.

Alla luce dei rilievi promossi, codesta Amministrazione ritiene che la illustrata pronuncia della Corte Costituzionale n. 33/2019 non abbia alcuna refluenza sulla vigente disciplina, in materia di SII, per diversi ordini di ragione.

Innanzitutto, in quanto nella medesima pronuncia viene esplicitato come "*(...) la portata della decisione non coinvolge tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei Comuni e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra Comuni obbligati e non.*".

Nel merito, poi, atteso che i vincoli di unicità di gestione per il SII non sono correlati a questioni di contenimento della spesa, bensì ad esigenze di tutela della risorsa idrica, derivanti dalla normativa comunitaria; ritenendo non conducente il richiamo effettuato al comma 27, dell'impugnato art. 14, decreto legge n. 78/2010, nella parte in cui fa riferimento alla "*organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale*".

Con riferimento alla riassunta problematica viene, quindi, chiesto l'avviso di questo Ufficio.

2. In relazione alla fattispecie posta all'esame si osserva quanto segue.

Appare utile, preliminarmente, effettuare un breve excursus normativo al fine inquadrare gli aspetti salienti della disciplina del SII nel territorio nazionale.

Con l'art. 7 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164 “ *Norme in materia di gestione di risorse idriche. Modifiche urgenti al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per il superamento delle procedure di infrazione 2014/2059, 2004/2034 e 2009/2034, sentenze C-565-10 del 19 luglio 2012 e C-85-13 del 10 aprile 2014*” lo Stato è intervenuto, disciplinando e riformando la regolazione dell'affidamento e della gestione del SII, di competenza esclusiva statale adeguandosi alle direttive comunitarie intervenute nel settore per superare le procedure di infrazione comunitaria. Tra i principi normativi novellati dalla richiamata legge statale, ai sensi dell'art. 149 bis,¹ del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (“*c.d. Codice dell'Ambiente*”) è stato inserito il concetto di “unicità” della gestione (al gestore unico d'Ambito) e non più “unitarietà” all'interno dell'ATO, escludendo la possibilità della coesistenza, all'interno dell'ambito, di gestioni diverse, tranne esplicite eccezioni. Al contempo è stato riscritto l'art 147², del medesimo decreto legislativo n. 152/06, ribadendo il principio in ordine al quale

¹ **Art. 149, bis, decreto legislativo n. 152/06:** “*L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale. Alla successiva scadenza della gestione di ambito, al fine di assicurare l'efficienza, l'efficacia e la continuità del servizio idrico integrato, l'ente di governo dell'ambito dispone l'affidamento al gestore unico di ambito entro i sei mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente. Il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale. Al fine di ottenere un'offerta più conveniente e completa e di evitare contenziosi tra i soggetti interessati, le procedure di gara per l'affidamento del servizio includono appositi capitolati con la puntuale indicazione delle opere che il gestore incaricato deve realizzare durante la gestione del servizio.(...)*”

² **Art. 147, decreto legislativo n. 152/06:** “*I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1. Qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente*”

“I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni” e “gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito (termine introdotto in sostituzione di quello di AATO)” pena l'esercizio del potere sostitutivo.

La delimitazione degli ambiti, si ribadisce di competenza delle Regioni, deve avvenire, in ogni caso, nel rispetto della “unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui; unicità della gestione; adeguatezza delle dimensioni gestionali”.³

Inevitabilmente, quindi, la nuova disciplina statale di derivazione comunitaria del SII ha dettato i principi sostanziali ai quali doveva uniformarsi la riorganizzazione del sistema di regolazione e gestione del servizio idrico della Regione Siciliana, il cui mancato rispetto, sotto il profilo proprio della “unicità” della gestione all'interno dell'ATO, ha comportato

inadempiente. Si applica quanto previsto dagli ultimi due periodi dell'articolo 172, comma 4. Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

a) *unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;*

b) *unicità della gestione;*

c) *adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.*

Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve:

a) *le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;*

b) *le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti.*

Le regioni, sentite le province, stabiliscono norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni.”

³ **Art. 3, legge regionale n. 19/2015:** “ Individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali”: “Al fine della gestione del servizio idrico integrato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la competente commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, l'Assessore regionale per l'energia e per i servizi di pubblica utilità individua in numero di 9 gli Ambiti territoriali ottimali (ATO) coincidenti con le zone omogenee dei bacini idrografici o con i preesistenti Ambiti territoriali ottimali. In ogni Ambito territoriale ottimale, di cui al comma 1, è costituita un'Assemblea territoriale idrica, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, contabile e tecnica. L'Assemblea è composta dai sindaci dei comuni ricompresi nell'ATO che eleggono il Presidente dell'Assemblea che esercita le funzioni già attribuite dalle Autorità d'Ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni. (...)”.

Cfr decreto Assessore regionale per l'Energia ed i Servizi di Pubblica utilità n. 75/2016 di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali.

l'impugnativa promossa dal Consiglio dei Ministri avverso la legge regionale n. 19/2015, e la conseguenziale pronuncia della Corte Costituzionale n. 93/2017.

In particolare, per gli aspetti inerenti il caso di specie, la Corte Costituzionale, ha sancito l'incostituzionalità dell'art. 4, commi 7 e 8, e dell'art. 5, comma 6, della legge regionale n. 19/2015, che complessivamente consentivano una gestione in forma singola e diretta del SII, nei casi in cui la gestione associata risultasse antieconomica.

Le disposizioni sono state censurate sia per quel che riguarda l'effetto di "*frammentazione*" della gestione all'interno di ciascun ambito; sia per quel che concerne le modalità di affidamento.

E' stato infatti ritenuto che esse si pongano in contrasto con le norme del diritto dell'Unione Europea concernenti le modalità di affidamento del servizio, nonché con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152/2006, che a queste ultime disposizioni esplicitamente rinvia.

La legislazione statale, nelle norme del "*codice dell'ambiente*" sopra richiamate e all'art. 3-bis del decreto legge n. 13 agosto 2011 n.138⁴, mira ad assicurare l'unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale e l'integrazione – verticale e orizzontale – dei servizi, superando la frammentazione gestionale determinata dall'esistenza delle residue gestioni comunali (di dimensioni inadeguate rispetto alla mole di investimenti necessari, soprattutto per uscire dalle numerose procedure d'infrazione aperte nei confronti dell'Italia e riferite alla Regione Siciliana) che la disciplina regionale mirava a confermare. Si tratta di principi che vincolano il legislatore regionale, come affermato anche dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 32 del 12 marzo 2015.

Le uniche eccezioni alla gestione unica per ciascun ambito territoriale ottimale, consentite in ambito regionale, a seguito della dichiarazione d'incostituzionalità sono quelle previste dal legislatore statale. L'art.147, comma 2 bis, lettere a) e b), decreto legislativo n.152/2006 a tale riguardo così dispone:

“Sono fatte salve:

⁴ **Decreto legge n. 138/2011, art. 3-bis:** *“A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. (...)”.*

a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;

b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti.”

L'ente di governo dell'Ambito nell'accertamento dei requisiti di cui alla lettera b), succitata, deve attenersi alle indicazioni all'uso fornite dall'Autorità statale⁵.

Ciò premesso, la questione sottoposta a questo Ufficio, come sollevata da alcuni comuni della provincia di Messina, attiene, sostanzialmente, al persistente ricorso alla “gestione diretta” del SII, da parte degli enti locali interessati; pratica che, oggi, risulterebbe legittimata dalla recente pronuncia della Corte Costituzionale n. 33/2019.

Con la citata sentenza, come si è avuto modo di riportare, emessa in un giudizio promosso in via incidentale dal TAR Lazio,⁶ è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28⁷ del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, “*Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali*”, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella misura in cui impone l'esercizio in forma associata, mediante unione di comuni o

⁵ **Parere prot. n.7069 del 18 aprile 2016 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**

⁶ IL TAR Lazio è stato chiamato a decidere un ricorso introdotto congiuntamente da cinque Comuni campani e dalla Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli E.L.A., associazione esponenziale degli enti locali, con il quale è stata impugnata la circolare del Ministero dell'interno del 12 gennaio 2015 n. 323, che ha impartito ai prefetti indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e per diffidare i Comuni inadempienti.

⁷ **Art. 14, comma 28, decreto legge n. 78/2010:** “*I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica*”

convenzione, ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti, delle funzioni fondamentali di cui al comma 27⁸, ad eccezione della lettera l), del medesimo art. 14, e *de relato* dell'art. 1, commi 110 e 111⁹, della legge Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante "*Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo*", per aver pretermesso il necessario coinvolgimento degli enti locali nella individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Il ragionamento seguito dalla Corte Costituzionale prende le mosse da una serie di presupposti fondamentali.

In primo luogo il *petitum* oggetto del ricorso presentato sarebbe costituito "*dalla pronuncia di accertamento negativo della sussistenza dell'obbligo, per i Comuni ricorrenti, di associarsi in via convenzionale, e dalla correlata pronuncia di annullamento della circolare*

⁸ **Art. 14, comma 27, decreto legge n. 78/2010:** "Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; (229)

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica"

⁹ **Legge regionale n. 16/2014, art. 1, commi 110 e 111:** "In attuazione dell'articolo 14, comma 3 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i Sistemi territoriali di sviluppo di cui alla legge regionale n. 13/2008, costituiscono la dimensione territoriale ottimale e omogenea per l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata, salvi i diversi ambiti definiti in applicazione delle normative regionali in materia di gestione del servizio idrico integrato, di smaltimento dei rifiuti e dei servizi sociali per l'esercizio delle relative funzioni.

I Comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata all'interno degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei di cui al comma 110, nei casi, nelle forme, nei termini e nel rispetto dei limiti demografici minimi previsti dall'articolo 14, commi 28, 31 e 31-ter, del decreto-legge 78/2010 convertito dalla legge 122/2010".

*ministeriale*¹⁰; rilevando, conseguentemente, l'inammissibilità delle questioni sollevate nei confronti dell'art. 14, commi 26 e 27, del D.L. n. 78 del 2010, per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Gli argomenti a sostegno delle censure si incentrano “*sull'obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell'esercizio associato delle funzioni comunali, a fronte della diversa caratterizzazione che i relativi istituti avevano prima della introduzione della disciplina in questione, quando era prevista <<la volontarietà nell'an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire>>*”.

Alla luce di tali considerazioni la Corte ha evidenziato come “*(...) secondo la giurisprudenza costituzionale, gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (ex plurimis sentenza n. 22 del 2014). Da questo verso le censure del giudice rimettente sono parzialmente fondate, ma solo relativamente al comma 28 dell'art. 14 del D.L. n. 78 del 2010, in riferimento all'art. 3 Cost., nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost., rispetto ai principi autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, con assorbimento di ogni altro profilo di censura. La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione della lett. l del comma 27) sconta, infatti, in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina. La norma del comma 28 dell'art. 14 del D.L. n. 78 del 2010, infatti, pretende di avere applicazione anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri Comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei*

¹⁰ Circolare del Ministero dell'Interno 12 gennaio 2015, n. 323, con la quale sono state impartite indicazioni operative ai Prefetti, per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e per diffidare i comuni inadempimenti.

confini dei Comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari "fattori antropici", "dispersione territoriale" e "isolamento" (sentenza n. 17 del 2018), di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta.(...). Peraltro, va precisato che la portata della decisione non coinvolge tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei Comuni, e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra Comuni obbligati e non".

Orbene, la lettura delle motivazioni della sentenza, come riportate, consente di circoscrivere, compiutamente, l'ambito di applicazione della normativa in esame.

Invero, l'intervento legislativo posto in essere con il decreto legge n. 78/2010, si colloca nel generale processo di riforma del sistema degli enti territoriali e delle regioni; misure fortemente incentrate su esigenze di contenimento e riduzione della spesa pubblica nell'esercizio delle "funzioni fondamentali" (si pensi alla riforma delle province come enti di area vasta, alla costituzione delle aree metropolitane).

In tale contesto, la previsione, in generale, dell'obbligo di gestione associata è stata diretta, pertanto, a porre dei limiti stringenti nei confronti dei comuni che fino a quel momento godevano di una libertà di autodeterminazione in tale direzione, non essendo condizionati, *ab origine*, ad una tale forma di esercizio delle funzioni fondamentali, "vincolata" al rispetto di principi sovraordinati, che mirano a garantire l'unicità della gestione all'interno di un ambito territoriale.

Proprio in questa direzione si è regolato, invece, l'esercizio del SII, servizio pubblico di rilevanza economica,¹¹ distinto dai servizi pubblici di interesse generale (art. 14, comma 27, lettera b, decreto legge n. 78/2010), per il quale la disciplina statale, come rappresentato, impone a tutti i comuni (senza poter distinguere tra comuni obbligati e non) all'interno dell'ATO, di partecipare "obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione (...) al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche (eccezione esplicitamente contemplata

¹¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 325 del 17 novembre 2010, con la quale è stato affermato che "(...) le regole che concernono l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ivi compreso il servizio idrico integrato, ineriscono essenzialmente alla materia <<tutela della concorrenza>>, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, 2 co., lett.e (...)"

nella sentenza n. 33/2019). *“L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito (...) e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo”*.

In tale prospettiva, è stato escluso che la *“ (...) disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica possa ascrivarsi all'ambito delle <<funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane>>, perché <<la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicitazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale>> (...)”*.¹²

Non può trascurarsi, nella medesima direzione, la pronuncia della Corte n. 307 del 2009, con la quale, in materia di SII, è stato sancito che *“(...) La relativa disciplina statale è stata dettata, essenzialmente, dal d.lgs. n. 152 del 2006, il cui art. 141¹³ evidenzia come lo Stato, per regolare tale oggetto, abbia fatto ricorso a sue competenze esclusive in una pluralità di materie: funzioni fondamentali degli enti locali, concorrenza, tutela dell'ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.*

Deve, in altri termini, parlarsi di un concorso di competenze statali, che vengono esercitate su oggetti diversi, ma per il perseguimento di un unico obiettivo, quello dell'organizzazione del servizio idrico integrato (...) restando la competenza regionale nella materia dei servizi pubblici locali <<in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta>> (...)”.

Ne consegue che, facendo proprio il declinato percorso normativo e giurisprudenziale, frutto anche del recepimento delle direttive unionali nella materia, non possono che condividersi le conclusioni rappresentate da codesto Assessorato, proprio con riferimento all'assenza di possibili “refluenze” della citata sentenza n. 33/2019 sulla disciplina vigente, come, tra l'altro, esplicitamente chiarito dallo stesso giudice costituzionale nel parte motiva della pronuncia in esame.

¹² **Corte cost., Sent. 11-02-2014, n. 22 - Cfr sentenze Corte Cost. n. 325 del 2010 e n. 272 del 2004**

¹³ **Art. 141, decreto legislativo n. 152/06:** *“Oggetto delle disposizioni contenute nella presente sezione è la disciplina della gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e delle relative funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato”*

La sentenza *de qua* interviene, difatti, su di una problematica che si pone su un piano diverso da quella attinente la regolazione e la gestione del SII, per le molteplici questioni riportate, dirette ad assicurare l'unitarietà del servizio e la tutela della risorsa idrica.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

F.to Avv. Giuseppa Mistretta

L'AVVOCATO GENERALE
F.to Avv. Gianluigi M. Amico