CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **173/2017** (ECLI:IT:COST:2017:173)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **06/06/2017**; Decisione del **06/06/2017**
Deposito del **13/07/2017**; Pubblicazione in G. U. **19/07/2017**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 1° e 2°, e 2 della legge della Regione Liguria 23/09/2015, n. 17.
Massime: **41617 41618**
Atti decisi: **ric. 101/2015**

SENTENZA N. 173

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», promosso dal

Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-26 novembre 2015, depositato in cancelleria il 26 novembre 2015 e iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 24-26 novembre 2015 e depositato il 26 novembre 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

L'impugnato art. 1, commi 1 e 2, che modifica l'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2014, introduce nel territorio della provincia di Savona un terzo ambito territoriale ottimale (ATO) di dimensione sub-provinciale.

Il censurato art. 2 sostituisce l'allegato A della legge regionale n. 1 del 2014, che reca la tabella con l'indicazione degli ATO, e inserisce nell'allegato B di tale legge l'elenco dei Comuni facenti parte del nuovo «ATO Centro-Ovest 3: Provincia di Savona».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni eccederebbero le competenze regionali in materia, violando le norme costituzionali che stabiliscono il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. La disciplina della gestione delle risorse idriche, nella parte in cui demanda ad un'unica autorità l'affidamento e il controllo del servizio idrico integrato al fine di superare la frammentazione verticale del territorio e del servizio stesso, apparterrebbe infatti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente».

La tutela della concorrenza verrebbe in rilievo poiché il conferimento della gestione e la previsione dei requisiti soggettivi del gestore mirano a garantire la corretta competizione finalizzata all'efficacia, efficienza ed economicità del servizio.

La tutela ambientale verrebbe invece in considerazione, poiché l'attribuzione all'Autorità d'ambito territoriale delle competenze sulla gestione è strumentale alla razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche.

La riconduzione di detti profili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato sarebbe palese sin dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche) e attualmente nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che articola in ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni l'assetto regolatorio, organizzativo e gestionale del servizio idrico integrato.

Secondo il ricorrente, il potere di definizione degli ambiti spettante alle Regioni ne consentirebbe la modulazione, purché nel rispetto di precise condizioni. L'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, disporrebbe, infatti, che le Regioni possono modificare la delimitazione degli ATO per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, sulla base di alcuni criteri, quali: l'unicità del bacino idrografico o dei bacini contigui; l'unicità della gestione; l'adeguatezza

delle dimensioni gestionali in forza di parametri fisici, demografici e tecnici.

L'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha confermato il principio secondo cui il dimensionamento degli ambiti o bacini territoriali ottimali «di norma deve essere non inferiore almeno a quello del territorio provinciale». Una diversa dimensione territoriale potrebbe essere definita dalle Regioni solo motivando detta scelta con riferimento a ragioni di diversità territoriale e socio-economica e comunque salvaguardando i principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza del servizio.

Ad avviso della difesa dello Stato, per identificare le ragioni della scelta regionale, oltre che per verificare il rispetto dei principi enunciati dalla legge statale, «nel silenzio della norma», sarebbe necessario avere riguardo ad un atto amministrativo che indichi i motivi (di ordine fisico, demografico e tecnico) giustificativi di un dimensionamento territoriale degli ambiti diverso da quello che la legge statale considera ottimale, in modo da dimostrare che le esigenze di adeguatezza e di efficienza ed economicità sono state congruamente valutate. Nella specie, tale motivazione mancherebbe e dovrebbe essere desunta da una «fonte amministrativa» costituita dalla relazione di accompagnamento della proposta di legge al Consiglio regionale, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria. Dalla disamina di questo atto, tuttavia, non emergerebbe alcuna motivazione circa la nuova distribuzione regionale.

Inoltre, mancherebbe la motivazione in ordine al miglioramento nella gestione del servizio, emergendo anzi un accrescimento della frammentarietà rispetto alla precedente configurazione, già modellata su una dimensione sub-provinciale.

Infine, mancherebbero elementi che consentano di accertare che la deroga della dimensione prevista dalla legge statale sia stata imposta da esigenze di natura territoriale e socio-economica, valutate e apprezzate alla stregua dei canoni di proporzionalità ed efficienza, tenuto conto dell'assenza di riferimenti ai principi di unicità della gestione e adeguatezza delle dimensioni territoriali.

2.– La Regione Liguria si è costituita tardivamente in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso e ha insistito in tale conclusione nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

L'impugnato art. 1, commi 1 e 2, ha modificato l'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2014, introducendo nel territorio della provincia di Savona un terzo ambito territoriale ottimale (ATO), di dimensione sub-provinciale.

Il censurato art. 2 sostituisce la tabella con l'indicazione degli ATO contenuta nell'allegato A della legge regionale n. 1 del 2014 e modifica l'allegato B di tale legge, sostituendo l'elenco dei Comuni facenti parte dell'«ATO Centro-Ovest 1» e inserendo l'elenco del Comuni facenti

parte del nuovo «ATO Centro-Ovest 3: Provincia di Savona».

2.– Preliminarmente, va dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Liguria, avvenuta tardivamente, oltre il termine di cui all'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate eccedono le competenze regionali e violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «tutela dell'ambiente» e «tutela della concorrenza», cui sarebbero riconducibili l'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e l'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri non contesta il potere della Regione di definire gli ambiti territoriali ottimali, ma censura la fonte e le modalità con cui esso è stato esercitato. A suo avviso, non sarebbe, infatti, legittimo modificare con legge regionale la dimensione degli ATO, che l'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, e l'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, riserverebbero alla sfera amministrativa.

4.– La questione è fondata.

4.1.– Questa Corte, in diverse occasioni, ha avuto modo di scrutinare norme di leggi regionali aventi ad oggetto la disciplina degli ambiti territoriali ottimali attraverso i quali viene gestito il servizio idrico integrato. Per costante giurisprudenza costituzionale, si tratta di interventi riconducibili alla competenza statale in materia sia di «tutela dell'ambiente» sia di «tutela della concorrenza» (sentenze n. 32 del 2015, n. 62 del 2012). Allo Stato, infatti, spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016).

Con particolare riferimento al Servizio idrico integrato, poi, la competenza in materia di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire per «superare situazioni di frammentazione e […] garantire la competitività e l'efficienza» del settore (sentenze n. 32 del 2015 e n. 325 del 2010).

Questa Corte ha affermato che la ricerca della dimensione ottimale dell'ATO, all'interno del quale viene erogato il servizio, consente di identificare «l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione», favorendo l'apertura del mercato in una prospettiva competitiva (sentenza n. 160 del 2016 e, in senso conforme, sentenza n. 134 del 2013).

La normativa statale stabilisce che «i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni» le quali, «con delibera», provvedono ad individuare gli enti di governo d'ambito (art. 147, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006). Alle Regioni è attribuita la facoltà di modificare la dimensione degli ATO, che tuttavia deve essere «di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale» (art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge). La deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale è possibile, ma deve rispettare i criteri stabiliti dalla stessa, costituiti dall'unità del bacino idrografico, dall'unicità e dall'adeguatezza della gestione (comma 2 del citato art. 147). La deroga, inoltre, è consentita purché la Regione motivi la scelta «in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni […]» (comma 1 del citato art. 3-bis).

Dal dato normativo si evince che la facoltà della Regione di intervenire in materie

ascrivibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali la «tutela della concorrenza» e la «tutela dell'ambiente», implica la possibilità di derogare alla disciplina definita dalla legge statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali.

Le disposizioni impugnate, omettendo ogni riferimento ai criteri necessari per discostarsi dalla norma statale, sono lesive della normativa interposta, arrecando un vulnus alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Inoltre, esse definiscono la dimensione degli ambiti territoriali in deroga alla disciplina statale, nella forma della legge-provvedimento. Con una previsione di carattere particolare e concreto, infatti, la Regione ha attratto alla sfera legislativa quanto affidato dalla disciplina statale all'autorità amministrativa (sentenze n. 114 del 2017 e n. 214 del 2016).

Questa Corte ha più volte ribadito la compatibilità delle leggi-provvedimento con l'assetto dei poteri riconosciuto dalla Costituzione (ex multis sentenze n. 114 del 2017, n. 275 del 2013 e n. 270 del 2010), anche se adottate dalle Regioni (sentenze n. 289 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008); ma ha anche evidenziato che allo Stato, nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva, spetta il potere di stabilire la forma e il contenuto della funzione attribuita alla Regione e, in particolare, di vietare che «la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa» (ex multis sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la costituzione in giudizio della Regione Liguria;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.