CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **65/2019** (ECLI:IT:COST:2019:65)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **05/02/2019**; Decisione del **06/02/2019**
Deposito del **29/03/2019**; Pubblicazione in G. U. **03/04/2019**
Norme impugnate: Artt. 1, 4, 6, e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11/12/2017, n. 25.
Massime: **42340 42341 42343 42344 42345 42346 42347 42348**
Atti decisi: **ric. 14/2018**

SENTENZA N. 65

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10

(Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-15 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2018, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 12-15 febbraio 2018 e depositato il 20 febbraio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

1.1.– In via preliminare la difesa statale ricorda come il tema della competenza legislativa delle regioni speciali in materia di servizio idrico integrato sia stato oggetto, negli ultimi anni, di alcune pronunce della Corte costituzionale, nelle quali la relativa disciplina è stata ricondotta ora alla potestà legislativa esclusiva della regione, qualora le disposizioni statutarie espressamente depongano in questo senso, ora, invece, alla potestà legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). In particolare, a quest'ultima soluzione la Corte è pervenuta con riferimento alla Regione Siciliana, le cui disposizioni statutarie riconducono il servizio idrico integrato a materie di competenza legislativa concorrente (è citata la sentenza n. 93 del 2017).

Il ricorrente sottolinea, altresì, che l'aver riconosciuto l'esistenza di una competenza di tipo residuale in materia di servizi pubblici locali obbliga il legislatore regionale al rispetto dei limiti inerenti alla «tutela della concorrenza» e alla «tutela dell'ambiente».

La Regione autonoma Sardegna – stando alla lettura delle disposizioni statutarie data dalla difesa statale – si troverebbe nella medesima condizione della Sicilia, in quanto nell'art. 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) le materie «assunzione di pubblici servizi» e «igiene e sanità pubblica», «cui la giurisprudenza costituzionale riconduce i prevalenti caratteri della gestione del Servizio idrico integrato», sono ricomprese tra quelle di potestà legislativa concorrente.

Nella prospettazione del ricorrente sarebbero, invece, «decisamente marginali e recessive» ai fini dell'individuazione dell'ambito relativo al servizio idrico integrato, le materie delle «acque minerali e termali» e dell'«esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche»; sarebbe, inoltre, del tutto irrilevante nel caso di specie la materia dei «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione».

Pertanto, anche la Regione autonoma Sardegna non sarebbe titolare di una competenza legislativa esclusiva nella materia in oggetto, ma solo di una concorrente o residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del

2001.

Per le ragioni anzidette il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che alcune norme della legge regionale censurata siano dichiarate illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

1.2.– In primo luogo, il ricorrente ritiene che l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 sia illegittimo per contrasto con gli anzidetti parametri costituzionali, in relazione agli artt. 149 e 149-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

L'art. 1 impugnato ha aggiunto, dopo il comma 3 dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006), il seguente comma 3-bis: «In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale pro-capite».

La difesa statale muove dall'assunto che la norma oggetto di censura qualifichi come principio permanente dell'ordinamento regionale l'affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche, che pertanto costituirebbe l'unica modalità in grado di garantire che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale. Intesa in questo senso, la disposizione regionale violerebbe le regole fondamentali della concorrenza affermate dal diritto europeo, poiché imporrebbe la gestione di un servizio di interesse economico generale (SIEG) con la forma dell'in house, che rappresenta «una deroga alla regola del necessario affidamento al mercato».

1.2.1.– La disposizione regionale si porrebbe in contrasto, in particolare, con l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che «[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 […]», così individuate dal ricorrente: «affidamento mediante gara ad evidenza pubblica», «società mista con gara a monte per la scelta del socio privato» o «affidamento in house». La norma statale non esprime, dunque, «alcuna preferenza o criterio di prevalenza di una forma di affidamento rispetto alle altre».

Al riguardo, il ricorrente aggiunge che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto la disciplina delle forme di gestione e affidamento del servizio idrico integrato alla materia della «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), che si impone alle regioni speciali ove queste esercitino la propria competenza residuale in base al quarto comma del citato art. 117. La norma regionale sarebbe, pertanto, incostituzionale, in quanto restringerebbe «il campo delle opzioni di scelta tra le modalità di affidamento del servizio che è stato predisposto dalla legge statale».

1.2.2.– La stessa norma violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sempre per il tramite dell'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale – come già detto – prevede che la forma di gestione del servizio sia deliberata dall'ente di governo nel rispetto del piano d'ambito di cui all'art. 149 del medesimo d.lgs. La norma regionale avrebbe, invece, cristallizzato la scelta della forma di gestione del servizio, finendo quindi con l'incidere sulle competenze rimesse dalla legge statale all'ente di governo dell'ambito ottimale.

La difesa statale richiama altresì la giurisprudenza costituzionale consolidata (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009), secondo cui la disciplina dell'organizzazione del servizio idrico e delle funzioni svolte dall'autorità d'ambito rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato, in quanto incidente nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Inoltre, sempre secondo il ricorrente, la legge regionale non potrebbe avocare a se stessa la scelta del modulo procedimentale di affidamento del servizio, che il legislatore statale ha rimesso all'autorità amministrativa, in quanto «necessitante una adeguata motivazione (anche) in punto di considerazione degli interessi ambientali, della delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del Servizio Idrico Integrato» (è richiamata la sentenza n. 173 del 2017).

L'avocazione nella sede legislativa dell'individuazione della forma di gestione invertirebbe «l'ordine logico del rapporto tra tale scelta e la pianificazione d'ambito di cui all'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006». Da qui l'ulteriore violazione del parametro costituzionale evocato.

1.3.– Sono impugnati anche gli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e all'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Le disposizioni impugnate hanno modificato la legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; più precisamente: l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 ha inserito l'art. 7-bis (rubricato «Esercizio del controllo analogo. Commissione per il controllo analogo») nella citata legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l'art. 6 della legge impugnata ne ha novellato l'art. 12 (rubricato «Funzioni regionali»); l'art. 8, comma 1, ne ha modificato l'art. 15, comma 1.

Le tre disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 sono impugnate perché «non disciplin[erebbero] il controllo analogo in modo coerente con le cogenti regole comunitarie e nazionali», come già formalmente segnalato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e dall'Agenzia nazionale anticorruzione (ANAC). In proposito, il ricorrente allega al ricorso e alla delibera del Consiglio dei ministri i pareri espressi dall'AGCM e dall'ANAC sulla legge regionale oggetto di impugnazione.

Sul punto, la difesa statale precisa che in Sardegna «il soggetto gestore è la società Abbanoa spa, affidataria del servizio in via diretta fino al 2025, in quanto costituita come società in house, il cui capitale sociale – pur interamente pubblico – è sin qui appartenuto per la stragrande maggioranza alla Regione Sardegna ed in parte molto minore ai 342 comuni consorziati». Stando sempre alla ricostruzione del ricorrente, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016, il controllo analogo sul soggetto gestore Abbanoa spa dovrebbe spettare all'Ente di governo dell'ambito della Sardegna (EGAS), in quanto quest'ultimo è l'ente affidante il servizio e la Abbanoa spa è società in house dell'Ente di governo e non di altre amministrazioni aggiudicatrici.

La difesa statale sottolinea inoltre come, nel quadro normativo precedente rispetto alla normativa regionale contestata, gli organi decisionali del soggetto gestore Abbanoa non fossero nominati dall'Ente di governo ma dalla Regione Sardegna, in virtù del fatto che la stragrande maggioranza del capitale sociale era detenuta da quest'ultima. Di conseguenza, l'EGAS – pur essendo l'ente rappresentativo di 342 Comuni concedenti – era privo di «reali poteri di controllo analogo», non potendo incidere in modo determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

A detta del ricorrente, le norme impugnate, sebbene abbiano modificato il quadro normativo preesistente, deferendo la nomina degli organi decisionali di Abbanoa all'assemblea dei soci sulla base di terne di nominativi indicate dalla neoistituita Commissione per il controllo analogo, non risolvono la criticità sopra evidenziata.

Innanzitutto, il controllo analogo resterebbe sottratto all'EGAS e sarebbe affidato «formalmente ad un organo diverso (la Commissione), e sostanzialmente ad un ente diverso, ossia alla regione». Peraltro, l'art. 6 impugnato (che ha novellato l'art. 12 della legge reg.

Sardegna n. 4 del 2015) avrebbe rafforzato i poteri di controllo della Regione Sardegna, prevedendo la possibilità che il Comitato istituzionale d'ambito sia sciolto con decreto del Presidente della Regione, adottato previa deliberazione della Giunta e comunicato al Consiglio regionale (testo novellato dell'art. 12, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015).

In questa prospettiva non rileverebbe la pur significativa riduzione (da realizzarsi entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge censurata) delle quote di partecipazione al capitale sociale di Abbanoa spa detenibili dalla Regione, che manterrebbe una quota del 20 per cento a fronte del limite massimo previsto in precedenza del 49 per cento. Secondo il ricorrente non sarebbe scalfito il «potere regionale assoluto» nei confronti dell'EGAS, che determinerebbe «un corrispondente potere [della Regione] di influire in maniera determinante sul soggetto gestore, che tuttavia non è in house rispetto alla Regione».

La difesa statale precisa che norme europee e statali consentono che il controllo analogo sia svolto anche tramite altri soggetti, purché si tratti di «soggetto intermedio controllato dalla amministrazione aggiudicatrice (nella fattispecie l'Ente di governo EGAS), non invece di soggetto controllante la stessa amministrazione aggiudicatrice».

In definitiva, il ricorrente ritiene che Abbanoa spa debba essere controllata in modo analogo dall'EGAS sia sul piano formale sia su quello sostanziale.

1.4.– Da ultimo, è impugnato l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in relazione all'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il ricorrente sottolinea, preliminarmente, come l'art. 147, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 individui, tra i principi che devono essere rispettati dalle regioni, quello di unicità della gestione dell'intero servizio idrico integrato nell'ambito ottimale (lettera b). A sua volta, la giurisprudenza costituzionale avrebbe ricondotto gli aspetti fondamentali dell'organizzazione del servizio alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Il comma 2-bis dell'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, invece, «alcune limitate e circoscritte eccezioni [al principio di unicità della gestione], che ovviamente devono essere intese quali ipotesi specifiche e tassative, non suscettibili di interpretazione estensiva né tanto meno di essere integrate dalla legislazione regionale». Siffatte eccezioni sono così individuate dalla norma statale citata, la quale fa 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».

A fronte del quadro normativo statale sopra indicato, il legislatore regionale con la norma impugnata ha aggiunto, dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, i seguenti commi:

«1-bis. Nell'Ambito territoriale ottimale di cui al comma 1 rimangono in ogni caso ferme, nel rispetto dei requisiti di cui all'articolo 147, comma 2-bis, lettere a) e b) del decreto legislativo n. 152 del 2006, le gestioni esistenti svolte in forma autonoma tramite affidamento o in via diretta o attraverso convenzioni stipulate dai comuni con altri enti locali o gestori.

1-ter. Ai fini dell'articolo 147, comma 2-bis, lettera a) del decreto legislativo n. 152 del 2006, si considerano positivamente verificati e assentiti, nel periodo della sua vigenza, i requisiti di cui all'articolo 148, comma 5 del medesimo decreto, quando la gestione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e sia in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

1-quater. Il requisito di cui all'articolo 147, comma 2-bis, lettera b) punto secondo del decreto legislativo n. 152 del 2006, si intende soddisfatto anche per le sorgenti ricadenti in siti individuati in zona urbanistica H di salvaguardia ai sensi del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U».

1.4.1.– In particolare, il nuovo comma 1-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 solo apparentemente sarebbe volto a chiarire il contenuto delle fattispecie previste dall'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, secondo il ricorrente, se la disposizione regionale fosse intesa nel senso che per le gestioni fatte salve deve essere comunque verificata la sussistenza dei requisiti indicati dalla norma statale interposta, «sarebbe costituzionalmente legittima ma priva di qualunque contenuto normativo», in quanto le gestioni fatte salve sarebbero comunque previste nell'art. 147, comma 2-bis.

La difesa statale ritiene, invece, che debba essere dato un senso alla disposizione regionale impugnata e che questo non possa che consistere nell'aver previsto un'eccezione al principio di unicità di tutte «le gestioni esistenti svolte in forma autonoma tramite affidamento o in via diretta o attraverso convenzioni stipulate dai comuni con altri enti locali o gestori» (art. 15, comma 1-bis, introdotto dalla norma censurata), «a prescindere dalla concreta ricorrenza dei presupposti richiesti dalla norma statale, che si considerano invece esistenti ex lege».

Così interpretata la norma sarebbe in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente rinviene un ulteriore profilo di incostituzionalità del comma 1-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2) nell'aver fatto salve («rimangono in ogni caso ferme») le gestioni «esistenti» alla data di entrata in vigore della legge regionale oggetto di ricorso (14 dicembre 2017), mentre la norma statale interposta fa salve le gestioni esistenti al momento dell'entrata in vigore (2 febbraio 2016) della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), il cui art. 62, comma 4, ha introdotto il testo oggi vigente dell'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006.

In altre parole, la norma regionale impugnata avrebbe esteso la portata temporale della deroga prevista dalla normativa statale.

1.4.2.– La difesa statale ritiene che anche il nuovo comma 1-ter dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2) contenga una palese estensione della deroga, in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In proposito, l'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, prima della sua abrogazione (a decorrere dal 31 dicembre 2012), prevedeva che «[f]erma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente».

Sul punto, il ricorrente rileva che, ai sensi della norma censurata, «si considerano

positivamente verificati e assentiti, nel periodo della sua vigenza, i requisiti di cui all'articolo 148, comma 5, […] quando la gestione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e sia in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge». In questo modo il legislatore regionale avrebbe incluso nella deroga prevista dalla normativa statale anche fattispecie non ricomprese in quest'ultima; peraltro – aggiunge la difesa regionale – ben potrebbero esserci gestioni iniziate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 e tuttora in corso, in relazione alle quali, però, non sia ancora intervenuto il consenso dell'Autorità d'ambito competente.

1.4.3.– Infine, anche il nuovo comma 1-quater dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2), sovrapponendo una diversa fattispecie a quella prevista dalla legge statale, si porrebbe in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente sottolinea come, ai sensi dell'ultimo periodo della norma statale interposta, «l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti». La legge statale avrebbe dunque previsto una riserva di amministrazione per il riconoscimento dei requisiti, al fine di garantire l'esistenza di una adeguata motivazione al riguardo.

Anche in questo caso, la norma statale interposta sarebbe riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). Pertanto, la norma di cui al nuovo comma 1-quater dell'art. 15 sarebbe illegittima.

2.– La Regione autonoma Sardegna si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili e infondate, e rinviando a una separata memoria l'illustrazione delle ragioni.

3.– In prossimità dell'udienza la Regione autonoma Sardegna ha depositato una memoria nella quale illustra le ragioni di inammissibilità e di infondatezza delle questioni promosse.

La difesa regionale affronta, preliminarmente, la questione della competenza legislativa in materia di servizio idrico integrato, contestando l'assunto del ricorrente, secondo cui la Regione Sardegna non disporrebbe di competenze statutarie proprie in questa materia, ma solo della competenza residuale ex art. 117, quarto comma, Cost. In particolare, la resistente ritiene che non sia corretto l'accostamento delle sue competenze a quelle della Regione Siciliana, apparendo piuttosto, la posizione della prima, più vicina a quella delle due Province autonome e della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Siffatta affermazione e il conseguente riconoscimento della competenza primaria sarebbero, poi, confermati dal «costante ed incontrastato esercizio, da parte della Regione, della potestà legislativa in materia di servizio idrico».

In merito alle disposizioni statutarie rilevanti, la resistente afferma di disporre «delle più ampie competenze in materia di acque pubbliche, competenze che sono completate dal riconoscimento della generale potestà legislativa concorrente in materia di assunzione di pubblici servizi». Rileverebbe, al riguardo, la potestà legislativa primaria in relazione all'«esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche» (art. 3, lettera l, dello statuto reg. Sardegna) e alle «acque minerali e termali (art. 3, lettera h), che assegnerebbe «l'intero sistema delle acque dolci alla competenza regionale». Inoltre, in forza dell'art. 39 del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), i relativi beni demaniali, individuati tramite decreti delle Intendenze di finanza di Cagliari, Nuoro e Sassari, sono stati consegnati, tra il 1950 e il 1951, alla Regione, a norma dell'art. 14, primo comma, dello statuto reg. Sardegna.

La Regione sarebbe titolare, inoltre, di competenze primarie in tema di «edilizia ed urbanistica» (art. 3, lettera f) e di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» (art. 3, lettera e), nonché di competenze concorrenti in materia di «igiene e sanità pubblica» (art. 4, lettera i) e di «assunzione di pubblici servizi» (art. 4, lettera g).

La difesa regionale rileva, in proposito, come si tratti di titoli competenziali del tutto coincidenti con quelli della Regione autonoma Valle d'Aosta, sui quali questa Corte ha fondato la sentenza n. 142 del 2015, con cui è stata riconosciuta a quest'ultima Regione una «competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico». Peraltro, anche per la Regione autonoma Sardegna varrebbe l'argomento dell'avvenuto trasferimento al demanio regionale, ad opera delle norme di attuazione, dell'intero demanio idrico.

Non sarebbe, invece, pertinente, il confronto con la Regione Siciliana, il cui statuto contiene un generico riferimento alle «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale» (art. 14, lettera i, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).

Coerentemente con questo assetto statutario, la Regione autonoma Sardegna avrebbe, fin dalla sua istituzione, disciplinato autonomamente il servizio idrico. Al riguardo, la difesa regionale richiama la legge della Regione autonoma Sardegna 20 febbraio 1957, n. 18, recante «Istituzione dell'Ente sardo acquedotti e fognature (E.S.A.F.)».

Anche la giurisprudenza costituzionale avrebbe «sempre dato per presupposta la competenza della Regione Sardegna in materia di servizio idrico». è richiamata in proposito la sentenza n. 4 del 1964, con la quale – secondo la resistente – questa Corte «ha fatto salve le previsioni relative al piano nazionale degli acquedotti previsto dalla legge statale, ma ha giustificato costituzionalmente tale previsione assumendo esplicitamente la competenza regionale in materia». Quest'ultima – stando sempre alla citata pronuncia – troverebbe un limite «nel rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, imposto esplicitamente o implicitamente come limite della potestà legislativa regionale e sancito per la Sardegna negli artt. 3 e 4 dello Statuto».

Di recente, poi, questa Corte, pur dichiarando assorbite le relative questioni, non avrebbe manifestato alcun dubbio sull'ammissibilità delle censure proposte dalla Regione Sardegna contro la disciplina statale della gestione del servizio idrico, in relazione a parametri statutari (è citata la sentenza n. 199 del 2012).

Del resto – aggiunge la difesa regionale – il riconoscimento di una competenza della Regione in materia è presupposto dallo stesso ricorrente, il quale non lamenta il mero intervento della Regione nella disciplina del servizio idrico, ma prospetta la violazione di limiti trasversali, attinenti «non già all'an bensì al quomodo della disciplina regionale».

3.1.– Passando ai singoli profili di censura, la resistente ritiene che le questioni promosse in relazione all'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 siano inammissibili e infondate.

In primo luogo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della censura fondata sull'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto «del tutto generica»; il ricorrente non avrebbe, infatti, precisato a quale comma di detto articolo intenda riferirsi.

Nel merito, la Regione sostiene che la lettura della disposizione impugnata, data dal ricorrente, sia «errata e fuorviante», poiché la norma regionale non prescriverebbe «né che la gestione debba essere affidata a un soggetto interamente pubblico, né che questa sia condizione necessaria perché il servizio rimanga pubblico, locale e di interesse economico generale». In altre parole, il legislatore regionale si sarebbe limitato a prendere atto che la

normativa statale «continua a prevedere come possibile il ricorso a tale strumento». Peraltro, proprio questo è il caso della Regione Sardegna, nella quale è in atto un affidamento diretto a favore di una società a capitale pubblico, partecipata dagli enti locali.

Pertanto, la norma regionale non si porrebbe in contrasto ma anzi si conformerebbe all'art. 149-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

La difesa regionale esamina, poi, l'ulteriore censura mossa dal ricorrente, il quale individua nella norma impugnata anche un'«avocazione nella sede legislativa della individuazione della forma della gestione». In proposito, la resistente rileva che, «una volta chiarito il significato esatto della disposizione», anche questa censura verrebbe meno, non essendo, la norma impugnata, volta a restringere la possibilità che il piano d'ambito adotti forme di gestione differenti.

Le questioni promosse sarebbero infondate, non solo in relazione al parametro costituzionale della «tutela della concorrenza», ma anche in riferimento a quello della «tutela dell'ambiente». Al riguardo, la difesa regionale ritiene che l'esclusione di qualsivoglia «cristallizzazione» della forma di gestione faccia venir meno anche le censure proposte in relazione alla materia ambientale.

3.2.– In merito al secondo motivo di ricorso, relativo agli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, la difesa regionale sostiene l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni promosse.

3.2.1.– Innanzitutto, la resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni relative all'art. 4 e all'art. 8, comma 1, per difetto di lesività delle disposizioni impugnate e di allegazioni riferite ad esse. In particolare, secondo la difesa regionale, il ricorrente fonderebbe l'asserita permanenza del controllo analogo in capo alla Regione, anziché agli enti partecipanti all'EGAS, non sulle norme impugnate ma su altre disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017. Non sarebbe, pertanto, rivolta alcuna censura alle norme oggetto dell'impugnativa statale.

Al contrario, la situazione lamentata dal ricorrente sarebbe riconducibile alla legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (peraltro non impugnata dal Governo), nel testo vigente prima delle modifiche operate dalla contestata legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, e ad altre disposizioni di quest'ultima legge, anch'esse non impugnate con l'odierno ricorso.

Parimenti inammissibile sarebbero anche le questioni promosse nei confronti dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017. A prescindere dalla complessità del contenuto di questa disposizione, il ricorrente si sarebbe limitato a censurare solo il potere della Regione di sciogliere il Comitato istituzionale d'ambito, senza, però, allegare le ragioni per le quali la previsione di questo scioglimento sarebbe incostituzionale.

3.2.2.– In subordine, le questioni promosse sarebbero infondate nel merito.

In proposito la Regione ritiene preliminare svolgere alcune precisazioni sulla gestione del servizio idrico integrato in Sardegna. Questo è gestito tramite affidamento diretto dalla Abbanoa spa a capitale interamente pubblico, partecipata dai Comuni della Regione Sardegna. L'ente affidante è rappresentato dall'EGAS – a sua volta costituito dai Comuni sardi che partecipano e usufruiscono della gestione unica, e dalla Regione – del quale l'Abbanoa spa è società in house.

Sempre in via preliminare, la difesa regionale riassume i principali arresti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di requisiti dell'in house providing. In particolare, la resistente sottolinea come la Corte di giustizia abbia affermato che un esercizio congiunto del controllo analogo non contrasta con i principi dell'in house providing; inoltre, la stessa difesa precisa che il controllo «è definibile "analogo" non tanto quando esso si

estrinsechi nella detenzione di una rilevante partecipazione societaria […] quanto invece nel concreto peso che i soggetti affidanti hanno nell'organo che effettivamente è in grado di esercitare il controllo analogo». In altre parole, ai fini della qualificabilità di un affidamento diretto come in house, rileverebbe solo che «l'esercizio di detto potere sia effettivo». Non sarebbe nemmeno impeditivo del riconoscimento del controllo analogo il fatto che esso sia posto da organi extra ordinem, cioè da organi societari istituiti ad hoc, «formati da rappresentanti degli azionisti».

La resistente esamina, poi, la normativa statale che ha recepito i suddetti orientamenti della giurisprudenza della Corte di giustizia e, in particolare, l'art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 e l'art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016.

Sulla base della ricostruzione del quadro normativo europeo e statale sopra indicato, la difesa regionale ritiene che gli argomenti utilizzati dalla difesa erariale siano del tutto inconferenti rispetto alla gestione del servizio idrico integrato in Sardegna. In proposito, la resistente ribadisce che nel caso di specie sarebbero rispettati tutti i requisiti dell'in house providing e che il controllo analogo sarebbe esercitato effettivamente dall'EGAS. In particolare, l'aver previsto che il controllo analogo sia esercitato da un'apposita Commissione non costituirebbe una violazione degli anzidetti requisiti, poiché la Commissione sarebbe comunque «una parte» dell'EGAS, composta da un numero di membri (cinque) che assicura una chiara maggioranza decisionale in capo ai Comuni sardi (quattro) rispetto alla marginale partecipazione della Regione (un solo membro). Inoltre, la Commissione, nominata dall'assemblea dei sindaci e convocata dal Comitato istituzionale d'ambito, è costituita da tutti i soggetti partecipanti all'EGAS, purché siano anche soci del gestore unico Abbanoa spa. In definitiva, la Regione non avrebbe «un peso speciale e determinante nell'esercizio del potere analogo».

La difesa regionale passa, poi, a esaminare le ragioni per le quali sarebbe pienamente legittimo il suo ruolo in relazione all'EGAS. Al riguardo, si precisa come il potere di direttiva e di eventuale scioglimento del Comitato d'ambito non incida sul ruolo che la Regione Sardegna svolge in quanto partecipante all'EGAS, ma si colleghi alle sue funzioni di programmazione e di pianificazione del territorio e delle risorse idriche.

Peraltro, la censura mossa dal ricorrente sarebbe errata perché rivolta verso un «bersaglio» sbagliato: lo scioglimento del Comitato d'ambito, infatti, non inciderebbe sul controllo analogo, che non è esercitato da questo organo, ma da uno diverso, ossia dalla Commissione per il controllo analogo, nella quale la Regione ricopre un ruolo del tutto minoritario.

A questo punto, la resistente ritiene necessario illustrare le ragioni storiche della presenza della Regione come socio di Abbanoa spa. In proposito, si precisa che siffatta partecipazione, in un primo momento, è stata compresa tra il 13 per cento e il 18 per cento delle quote societarie, restando la rimanente percentuale in capo alla maggioranza dei Comuni dell'isola che avevano provveduto al conferimento dei relativi impianti idrico-fognario comunali.

L'aumento della partecipazione della Regione Sardegna è, invece, la conseguenza dell'operazione di ricapitalizzazione (di 187 milioni di euro) posta in atto tra il 2013 e il 2017 per il risanamento della situazione economico-finanziaria del soggetto gestore. Siffatta operazione è stata qualificata dalla Commissione europea come aiuto di Stato consentito. Rispetto a questa situazione, la norma impugnata interverrebbe abbassando il tetto massimo delle quote societarie che la Regione può detenere, riducendole dal 49 al 20 per cento.

Pertanto – aggiunge la resistente – «sarebbe ora veramente assurdo censurar[e la norma regionale], tanto più paradossalmente nel momento in cui tale partecipazione scende a un livello sostanzialmente identico a quello iniziale, già giudicato conforme alle regole dell'in

house providing da parte della Commissione». Peraltro, una minima partecipazione della Regione sarebbe indispensabile «in ragione della particolare configurazione del sistema infrastrutturale e geomorfologico del quale fanno parte, in maniera rilevante, opere di competenza regionale realizzate nell'esclusivo favore del Servizio idrico integrato».

Infine, la difesa regionale osserva che dal complesso delle operazioni poste in essere (ricapitalizzazione, dapprima, e dismissione delle quote regionali, dopo) beneficerebbero i Comuni, che vedrebbero accresciute le proprie quote in Abbanoa spa.

3.3.– Quanto al terzo motivo di ricorso, relativo all'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, la difesa regionale sostiene che le questioni promosse siano infondate.

3.3.1.– In particolare, la norma di cui al comma 1-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 non costituirebbe una deroga ai requisiti di cui all'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto si limiterebbe a chiarire la portata della disposizione statale. La norma impugnata, infatti, non si proporrebbe di spostare il termine di riferimento delle gestioni esistenti, che – aggiunge la difesa regionale – «rimane quello della legislazione statale». D'altronde, sempre secondo la resistente, una diversa interpretazione non avrebbe alcun senso nel contesto sardo, in quanto tutte le gestioni interessate dall'applicazione della norma preesistono all'entrata in vigore di entrambe le leggi (statale e regionale).

La Regione conclude sul punto affermando che, ove la soluzione interpretativa non risultasse praticabile, «non avrebbe alcuna ragione di opporsi a tale precisazione».

3.3.2.– Quanto all'impugnativa del comma 1-ter dell'art. 15, introdotta dalla norma impugnata, la difesa regionale sottolinea come l'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 abbia avuto due differenti versioni, in virtù di quanto disposto dall'art. 2, comma 14, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale). In particolare, la prima formulazione dell'art. 148, comma 5 (peraltro, oggi abrogato), non prevedeva uno specifico atto dell'Ente di governo; pertanto, le gestioni preesistenti rispetto alla modifica normativa non potrebbero essere messe in discussione in ragione della riformulazione del comma 5 avvenuta nel 2008.

Di qui l'infondatezza della questione promossa dal ricorrente.

3.3.3.– Da ultimo, anche la questione relativa al comma 1-quater dell'art. 15, nel testo introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2, sarebbe infondata per assenza di un contrasto con le disposizioni statali.

In particolare, il legislatore regionale si sarebbe limitato a indicare come di rilievo paesaggistico aree sostanzialmente corrispondenti a quelle già individuate dall'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

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, 4, 6 e 8 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio

2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

1.1.– Preliminarmente, questa Corte è chiamata a definire l'ambito materiale di pertinenza delle norme relative al servizio idrico integrato (SII) in Sardegna. Si tratta di una questione specificamente nuova quanto alla Regione interessata, che la Corte ha già affrontato in relazione – oltre che alle regioni ordinarie – ad altre regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e ha variamente risolto sulla base delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione.

In relazione alle regioni di diritto comune, la "collocazione materiale" della disciplina del SII è ormai pacifica nel senso che – sebbene queste regioni siano titolari di una competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2009) – devono essere ricondotte «ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009)» (sentenza n. 93 del 2017).

Pertanto, gli interventi legislativi sui profili indicati sono «riconducibili alla competenza statale in materia sia di "tutela dell'ambiente" sia di "tutela della concorrenza"» (fra le più recenti, sentenze n. 173 del 2017, n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228, n. 67 e n. 50 del 2013). In altre parole, allo Stato «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» (sentenza n. 173 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 160 del 2016).

Quanto alle regioni ad autonomia speciale, questa Corte ha ripetutamente precisato che la citata giurisprudenza costituzionale «non è immediatamente trasponibile [nel] giudizio di costituzionalità [che investa leggi di queste regioni], nel quale occorre preliminarmente definire l'ambito delle competenze spettanti statutariamente in materia a una regione ad autonomia speciale» (sentenza n. 93 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 51 del 2016 e n. 142 del 2015). La comparazione tra disposizioni statutarie e nuovo Titolo V, ai fini della definizione delle rispettive attribuzioni statali e regionali speciali, si rende necessaria in quanto l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) prevede che «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

La comparazione effettuata di volta in volta tra il "blocco statutario", costituito dalle disposizioni degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, e il novellato quadro costituzionale delle attribuzioni delle regioni ordinarie ha condotto a riconoscere ora una competenza legislativa primaria di talune autonomie speciali (Province autonome di Trento e di Bolzano e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: rispettivamente sentenze n. 51 del 2016, n. 137 del 2014, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010; e sentenza n. 142 del 2015), ora invece una competenza residuale (Regione Siciliana, sentenza n. 93 del 2017) ex art. 117, quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Quest'ultima ricorre quando le competenze legislative statutarie risultano "meno ampie" di quelle derivanti dall'art. 117 Cost.; più precisamente, nel giudizio definito con la sentenza n. 93 del 2017, è stata ritenuta sussistente in capo alla Regione Siciliana una competenza statutaria di tipo concorrente, a fronte di una residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., con la conseguente prevalenza di quest'ultima.

Il carattere della competenza regionale, rispettivamente statutaria di tipo primario o residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., comporta conseguenze diverse quanto alla qualificazione dei limiti derivanti dalla legislazione statale: infatti, nel primo caso la potestà legislativa regionale incontrerà i limiti statutari, e quindi – pur nella diversità delle formule presenti nei singoli statuti speciali – quelli delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; nel secondo caso, invece, i limiti dovranno essere tratti dall'art. 117 Cost., e saranno quindi sia quelli indicati nel primo comma, sia quelli derivanti dalle competenze esclusive statali indicate al secondo comma.

Al fine di qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato, questa Corte ha fatto leva, per quanto possibile, sulle previsioni dello statuto, integrandole – stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza, riconducibile a questa o a quella tipologia di potestà legislativa – con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria, «la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione […], possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale» (sentenza n. 93 del 2017).

È dunque a questo "blocco statutario di costituzionalità" che occorre guardare per individuare l'ambito materiale di riferimento anche nell'odierno giudizio.

1.2.– Ai sensi dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), la Regione autonoma ha potestà legislativa piena, tra le altre, in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» (lettera e), «edilizia ed urbanistica» (lettera f), «acque minerali e termali» (lettera h) ed «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche» (lettera l); ai sensi del successivo art. 4, è, inoltre, titolare di una competenza legislativa di tipo concorrente in materia di «assunzione di pubblici servizi» (lettera g) e di «igiene e sanità pubblica» (lettera i). Infine, l'art. 14 dello statuto reg. Sardegna stabilisce al primo comma che «[l]a Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo».

Quanto alle norme di attuazione statutaria, l'art. 39, primo comma, del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna) dispone, tra l'altro, che «[p]er la consegna dei beni dello Stato che passano alla Regione, da effettuarsi con decorrenza dal 1° gennaio 1950, compresi i redditi che matureranno da tale data, le Intendenze di finanza di Cagliari, Nuoro e Sassari, ciascuna per il territorio di sua competenza, entro tre mesi dalla costituzione della Giunta regionale compileranno: a) un elenco dei beni immobili di demanio pubblico; b) un elenco dei beni immobili patrimoniali dello Stato».

Da tale quadro normativo la difesa regionale deduce il carattere primario della competenza legislativa regionale in materia di servizio idrico integrato, sottolineando la differenza rispetto all'analogo quadro normativo della Regione Siciliana, alla quale spetta, secondo questa Corte, una competenza statutaria di tipo concorrente (sentenza n. 93 del 2017).

Al contrario, un raffronto anche sommario del pertinente "blocco statutario" della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna mostra come esso sia sostanzialmente coincidente, con la conseguenza che anche la competenza della seconda in materia deve essere qualificata, in base allo statuto, come concorrente. In entrambi gli statuti speciali, infatti, la materia «assunzione di pubblici servizi» (oltre a «igiene e sanità pubblica») rientra tra quelle di potestà concorrente. La Regione Siciliana è inoltre titolare – differentemente dalla Regione autonoma Sardegna – di una competenza primaria in materia di «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale», ai sensi dell'art. 14, primo comma, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello

statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; disposizione, questa, attuata con l'art. 3 del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche), che ha considerato «grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale», tra le altre, «le grandi derivazioni di acque pubbliche» (lettera h). Quest'ultima lettera è stata poi abrogata dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 2 agosto 2010, n. 153 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana concernenti il trasferimento di funzioni in materia di grandi derivazioni di acque pubbliche), a seguito del quale «le grandi derivazioni di acque pubbliche» sono dunque escluse dall'elenco delle «grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale».

Con riguardo alle norme di attuazione degli statuti speciali, deve essere sottolineato che esse sono rilevanti ai fini dell'individuazione della materia non quando si limitano a disporre il trasferimento dei beni dello Stato alla singola regione speciale, ma quando accanto agli ordinari poteri di gestione del demanio prevedono una formula onnicomprensiva che "integra" il quadro delle attribuzioni statutarie. Questo è il caso delle norme di attuazione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sentenza n. 142 del 2015), oltre che delle due Province autonome di Trento e di Bolzano (da ultimo, sentenza n. 51 del 2016), ma non quello della Sicilia e della Sardegna. Significativo in tale senso è il "blocco statutario" della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, alla quale questa Corte ha riconosciuto una competenza statutaria primaria in materia di servizio idrico integrato, facendo leva – pur a fronte della classificazione della materia dell'«assunzione di pubblici servizi» tra quelle di potestà legislativa integrativo-attuativa – sulle specifiche prescrizioni della normativa di attuazione statutaria e, in particolare, sulla previsione secondo cui la Regione esercita «tutte le attribuzioni» concernenti «tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili» (art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche»). Per il suo «sicuro ruolo interpretativo e integrativo» (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), infatti, la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all'esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali. Ciò che fra l'altro non esclude che, attraverso lo strumento delle norme di attuazione degli statuti speciali, la stessa Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna possano, al pari della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome, essere dotate di maggiori funzioni nell'ambito che qui viene in rilievo.

In ragione di quanto esposto deve essere escluso che, in base al suo statuto, spetti alla Regione autonoma Sardegna competenza legislativa primaria per la disciplina del servizio idrico integrato, dovendosi piuttosto ritenere che la sua competenza in tale ambito sia da ricondurre a quella concorrente nelle materie dell'assunzione di servizi pubblici e dell'igiene e sanità pubblica, da riqualificare dunque, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost.

Sulla base di questa ricostruzione del quadro statutario e costituzionale di riferimento devono essere esaminate le singole censure. Prima ancora, però, deve essere ricostruito il contesto normativo regionale nel quale si inseriscono le disposizioni impugnate.

2.– Il primo intervento del legislatore sardo in materia di servizio idrico è costituito dalla legge della Regione autonoma Sardegna 20 febbraio 1957, n. 18, recante «Istituzione dell'Ente sardo acquedotti e fognature (E.S.A.F.)», ma il momento di svolta della legislazione regionale è rappresentato dalla legge della Regione autonoma Sardegna 17 ottobre 1997, n. 29 (Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36), con la quale è stata recepita e attuata la cosiddetta "legge Galli" (legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante «Disposizioni in materia di risorse idriche»), che ha introdotto il concetto di «servizio idrico integrato» e che è stata poi

abrogata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

La legge reg. Sardegna n. 29 del 1997 prevedeva, tra l'altro: «a) la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato; b) le forme di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale; c) le procedure e i principi idonei per assicurare l'organizzazione e la gestione efficiente, efficace ed economica del servizio idrico integrato» (art. 1, comma 2).

Ai sensi del comma 3 dello stesso art. 1, «[l]a gestione del servizio idrico integrato [era] affidata ad un unico gestore per ambito […]». Il territorio regionale era delimitato in un unico ambito territoriale ottimale (art. 3, comma 1). Si imponeva ai Comuni e alle Province della Sardegna di costituire un «consorzio obbligatorio, denominato Autorità d'ambito» (art. 5, comma 2), le cui competenze erano definite dall'art. 7 e i cui organi erano individuati e disciplinati dagli articoli successivi. Era inoltre regolato il rapporto tra l'Autorità d'ambito e i gestori del servizio idrico integrato (art. 14). Erano poi attribuite alla Giunta regionale alcune funzioni di controllo ed era previsto che l'Assemblea dell'Autorità d'ambito potesse essere sciolta con decreto del Presidente della Giunta regionale, adottato previa delibera di Giunta e comunicato al Consiglio regionale: «a) per gravi o persistenti violazioni di legge; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento del consorzio» (art. 19).

Quasi dieci anni dopo è stata approvata la legge della Regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici), la quale ha, tra gli obiettivi principali: «l'organizzazione ed il funzionamento del servizio idrico multisettoriale regionale per la gestione e la manutenzione delle infrastrutture, degli impianti e delle opere e per la conservazione dei beni preposti all'uso ed alla tutela delle acque, secondo principi industriali e criteri di efficienza, di efficacia e di economicità» (art. 1, comma 2, lettera e).

La legge reg. Sardegna n. 29 del 1997 è stata abrogata dalla legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006), che, a sua volta, è stata modificata e integrata dalla legge reg. Sardegna n. 25 del 2017.

La legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (non impugnata dal Governo) detta nuove norme in materia di organizzazione del servizio idrico integrato quale servizio pubblico di interesse generale, in attuazione del d.lgs. n. 152 del 2006. Nella stessa legge regionale sono confluite molte disposizioni già contenute nella legge reg. Sardegna n. 29 del 1997, fra le quali quella che prevede che «[i]l territorio regionale è delimitato in un unico ambito territoriale ottimale e i confini territoriali degli enti locali in esso ricadenti sono quelli della Sardegna» (art. 3). Ai sensi dell'art. 6 della stessa legge reg. n. 4 del 2015, «[è] istituito l'Ente di governo dell'ambito della Sardegna [EGAS], dotato di personalità giuridica e autonomia organizzativa e patrimoniale, per l'unico ambito territoriale ottimale della Sardegna al quale partecipano obbligatoriamente i comuni. All'ente partecipa anche la Regione con le modalità stabilite dalla presente legge» (comma 1). Dunque, la partecipazione della Regione all'EGAS era già prevista nel testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 e questa disposizione non era stata impugnata dal Governo.

Inoltre, «[l]e quote di rappresentatività dei comuni, al fine della contribuzione al fondo di dotazione e dell'esercizio delle prerogative previste dalla presente legge, sono stabilite dallo statuto e sono determinate: a) per il 70 per cento in rapporto alla popolazione residente nel comune; b) per il 30 per cento in rapporto al territorio comunale» (art. 6, comma 3).

Gli organi di governo dell'Ente sono individuati nel «Comitato istituzionale d'ambito» e nelle «conferenze territoriali» (art. 6, comma 5). Il Comitato istituzionale d'ambito è composto da: «a) il Presidente della Regione o un suo delegato; b) due componenti scelti tra i sindaci dei

comuni capoluogo di provincia e della città metropolitana; c) due componenti scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione uguale o superiore a 10.000 abitanti; d) due componenti scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione uguale o superiore a 3.000 abitanti e inferiore a 10.000 abitanti; e) quattro componenti scelti tra i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti» (art. 7, comma 1). Ciascuna conferenza territoriale è composta «dai sindaci dei comuni ricadenti nell'ambito territoriale di riferimento» (art. 8, comma 2).

È dunque in questo contesto legislativo che si inseriscono le disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 fatte oggetto di censura dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.– Il primo gruppo di questioni riguarda l'art. 1 della legge regionale impugnata, il quale aggiunge, dopo il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, il comma 3-bis, del seguente tenore: «In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale pro-capite».

Questa norma è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la disciplina delle forme di gestione e affidamento del servizio idrico integrato sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per il tramite della norma interposta di cui all'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 (il quale prevede che la forma di gestione del servizio deve essere deliberata dall'ente di governo dell'ambito «nel rispetto del piano d'ambito di cui all'art. 149»), in quanto tale disposizione statale dovrebbe essere ricondotta alla competenza legislativa dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.1.– A essere censurato è dunque l'incipit del nuovo comma 3-bis dell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2015, là dove individua una sorta di "presupposto" per l'applicabilità della disposizione («In considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche […]»).

Sul punto questa Corte ritiene di condividere le argomentazioni svolte dalla resistente, la quale sostiene che la lettura della disposizione impugnata, operata dal ricorrente, è errata, poiché la norma regionale non prescrive né l'obbligo di una gestione affidata a un soggetto interamente pubblico, né che questa sia «la condizione necessaria perché il servizio rimanga pubblico, locale e di interesse economico generale». In altre parole, il legislatore regionale si è limitato a prendere atto del fatto che la normativa statale prevede come possibile la gestione del servizio idrico da parte di società interamente pubbliche, e che proprio questo è, allo stato, il caso della Regione autonoma Sardegna, nella quale è in atto un affidamento diretto a favore di una società a capitale pubblico (Abbanoa spa), partecipata dagli enti locali.

Interpretata nel senso di non precludere nessuna modalità di gestione del servizio idrico integrato, «fra quelle consentite dall'ordinamento europeo» (art. 149-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), la disposizione regionale non si pone in contrasto né con la citata norma interposta, né con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non essendo affatto esclusa la possibilità di affidare la gestione del servizio con modalità diverse dall'affidamento diretto a favore di società interamente pubbliche.

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e) («tutela della concorrenza»), Cost. deve dunque essere dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione.

3.2.– Parimenti non fondata nei sensi di cui in motivazione è la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) («tutela dell'ambiente»), Cost.

L’interpretazione sopra illustrata della disposizione regionale esclude infatti la lamentata violazione degli artt. 149 e 149-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto resta fermo il potere dell’Ente di governo dell’ambito di deliberare la forma di gestione fra quelle consentite dall’ordinamento europeo.

4.– Il ricorrente ha impugnato anche gli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per il tramite delle norme interposte contenute all’art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e all’art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). Più precisamente, l’art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 ha inserito l’art. 7-bis (rubricato «Esercizio del controllo analogo. Commissione per il controllo analogo») nella legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l’art. 6 della legge impugnata ha sostituito il testo dell’art. 12 (rubricato «Funzioni regionali») della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015; l’art. 8, comma 1, ha modificato l’art. 15, comma 1, sempre della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, stabilendo la quota minima di partecipazione della Regione nella misura del 20 per cento del capitale sociale di Abbanoa spa.

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni, sottraendo il controllo analogo all’Ente di governo dell’ambito e affidandolo a un organo diverso (la Commissione) e sostanzialmente a un ente diverso (la Regione), disciplinerebbero il controllo analogo in modo non coerente con le regole europee e nazionali, e a sostegno della sua ricostruzione allega i pareri espressi dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e dall’Agenzia nazionale anticorruzione (ANAC), che evidenziano alcuni profili di criticità della legge regionale impugnata.

Sebbene le tre disposizioni contestate abbiano un contenuto diverso, il motivo di censura è sostanzialmente unitario, attenendo comunque alla sussistenza del requisito del controllo analogo. Il ricorrente lamenta invero che il controllo analogo resterebbe sottratto all’EGAS e sarebbe affidato «formalmente ad un organo diverso» (la Commissione per il controllo analogo, istituita dall’art. 4 impugnato), e «sostanzialmente ad un ente diverso», ossia alla Regione. A conferma di questo assunto la difesa statale sottolinea inoltre come l’art. 6 impugnato abbia rafforzato i poteri di controllo della Regione Sardegna, prevedendo la possibilità che il Comitato istituzionale d’ambito, organo di governo dell’EGAS, sia sciolto con decreto del Presidente della Regione, adottato previa deliberazione della Giunta e comunicato al Consiglio regionale (testo novellato dell’art. 12, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015).

In questa prospettiva non rileverebbe la pur significativa riduzione (da realizzarsi entro cinque anni dall’entrata in vigore della legge impugnata) delle quote di partecipazione al capitale sociale di Abbanoa spa detenibili dalla Regione, che manterrebbe una quota del 20 per cento (art. 8, comma 1) a fronte del limite massimo in precedenza stabilito nella misura del 49 per cento. Secondo il ricorrente, infatti, non sarebbe scalfito il «potere regionale assoluto» nei confronti dell’EGAS, che determinerebbe «un corrispondente potere [della Regione] di influire in maniera determinante sul soggetto gestore, che tuttavia non è in house rispetto alla Regione».

4.1.– La Regione resistente eccepisce preliminarmente l’inammissibilità delle questioni relative all’art. 4 e all’art. 8, comma 1, per difetto di lesività delle disposizioni impugnate in relazione alle allegazioni riferite ad esse, giacché il ricorrente fonderebbe l’asserita permanenza del controllo analogo in capo alla Regione, anziché agli enti partecipanti all’EGAS, non sulle norme impugnate ma su altre disposizioni della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017. Non sarebbe, pertanto, rivolta alcuna censura alle norme oggetto dell’impugnativa statale. La situazione lamentata dal ricorrente sarebbe piuttosto riconducibile alla legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (peraltro non impugnata dal Governo), nel testo vigente prima delle modifiche operate dalla contestata legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, e ad altre disposizioni di quest’ultima legge, anch’esse non impugnate con l’odierno ricorso.

Parimenti inammissibili sarebbero le questioni promosse nei confronti dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, in quanto il ricorrente si sarebbe limitato a censurare solo il potere della Regione di sciogliere il Comitato istituzionale d'ambito, senza indicare le ragioni per le quali la previsione dello scioglimento sarebbe incostituzionale.

Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

Sebbene il ricorrente effettivamente riunisca in un unico gruppo di censure tre disposizioni dal contenuto diverso, la motivazione a supporto dell'impugnativa consente di ritenere ammissibili tutte le censure. La difesa statale deduce, infatti, la violazione del parametro costituzionale e delle norme interposte ad opera del complessivo sistema normativo costituito, appunto, dalle disposizioni impugnate. Se è vero infatti che il testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 – a voler seguire la prospettazione del ricorrente – poneva dubbi anche maggiori di legittimità costituzionale, non si può negare che le motivazioni addotte dalla difesa statale a sostegno dell'illegittimità costituzionale del testo oggi vigente risultano comunque adeguate.

4.2.– Passando al merito, le questioni promosse in relazione agli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 possono essere così sintetizzate: la prima concerne la legittimità costituzionale della norma regionale (art. 4) che affida il controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'EGAS; la seconda riguarda l'effettività di questo controllo da parte dei Comuni in ragione del suo affidamento alla Commissione anzidetta; la terza inerisce all'incidenza del potere di scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito, rimesso dall'art. 6 impugnato a una deliberazione della Giunta regionale, sull'effettività del controllo analogo svolto dall'EGAS sul soggetto gestore Abbanoa spa; la quarta riguarda la riduzione del limite massimo (dal 49 al 20 per cento) di quote del capitale sociale che possono essere detenute dalla Regione Sardegna e le sue conseguenze sull'effettività del controllo analogo.

4.3.– La soluzione delle questioni poste dalla difesa statale impone di valutare innanzitutto la pertinenza del parametro invocato e delle norme interposte richiamate. Il ricorrente indica infatti l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e non anche l'art. 117, primo comma, Cost., alla stregua di quanto avvenuto in altri giudizi (come quello deciso con la sentenza n. 50 del 2013) in cui si contestava la compatibilità europea del controllo analogo previsto da leggi regionali. In effetti, le condizioni di ammissibilità dell'in house providing, definite dapprima dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e successivamente fatte proprie dal legislatore (europeo e indi) statale, sono previste oggi proprio nelle norme indicate dal ricorrente come interposte nel presente giudizio: art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 e art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016. A queste si può aggiungere l'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale, tra l'altro, stabilisce che il controllo analogo «può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante» (comma 1, lettera c) e definisce il «controllo analogo congiunto» come «la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi […]» (comma 1, lettera d).

Con questa disposizione, in particolare, il legislatore statale ha recepito quanto affermato dalla Corte di giustizia che, dopo aver individuato, come ricordato, i requisiti di legittimità dell'affidamento in house, ha ritenuto ammissibile il controllo analogo congiunto (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 13 novembre 2008, in causa C-324/07, Coditel Brabant SA, punto 50; sentenza 10 settembre 2009, in causa C-573/07, Sea srl, punto 59). In merito al rapporto tra detenzione delle quote del capitale sociale ed effettività del controllo analogo, inoltre, la Corte di giustizia ha ritenuto soddisfatta la condizione dello svolgimento del controllo analogo anche in un caso in cui, in una compagine societaria pubblica frazionata, una singola amministrazione deteneva una quota esigua (0,25 per cento) del capitale sociale della società in house (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 19 aprile 2007, in causa

C-295/05, Asemfo, punti 59-61).

4.4.– Sulla scorta di queste considerazioni si può dare risposta alle questioni poste nell'atto introduttivo del presente giudizio.

4.4.1.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 non sono fondate.

Questa Corte ritiene che l'affidamento del controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'EGAS non infici l'effettività del controllo stesso. L'art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (inserito dall'art. 4 impugnato) stabilisce infatti che «l'esercizio del controllo analogo […] è svolto dai soggetti partecipanti all'Ente di governo dell'ambito della Sardegna, purché soci del gestore unico del servizio idrico integrato[,] e dalla Regione, nei confronti del gestore unico del servizio idrico integrato tramite la Commissione per il controllo analogo, secondo le modalità previste dal presente articolo» (comma 1).

Lo stesso art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 prevede un controllo analogo congiunto degli enti locali titolari del servizio (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d, del d.lgs. n. 175 del 2016), con le seguenti modalità: «[…] i comuni partecipanti all'Ente di governo dell'ambito e facenti parte, inoltre, dell'assemblea dei soci del gestore unico eleggono, con quote di rappresentanza paritarie, quattro componenti della commissione per il controllo analogo e la Regione nomina il quinto componente» (comma 2). I componenti della Commissione sono, quindi, eletti secondo un criterio che assicura la netta prevalenza dei rappresentanti dei Comuni rispetto a quelli della Regione; di conseguenza, il controllo analogo è svolto da un organo nel quale prevalgono i rappresentanti degli enti locali partecipanti all'EGAS.

Per questa ragione, in considerazione della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle norme statali sopra richiamate, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 non può ritenersi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.4.2.– In merito al potere di scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito, che l'impugnato art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 rimette a una deliberazione della Giunta regionale, va escluso che tale previsione incida sull'effettività del controllo analogo svolto dall'EGAS sul soggetto gestore Abbanoa spa. Al riguardo, occorre ricordare che il Comitato istituzionale d'ambito costituisce uno dei due organi di governo dell'EGAS (art. 6, comma 5, della legge reg. n. 4 del 2015). La sua composizione e le sue funzioni sono disciplinate dall'art. 7 della legge reg. n. 4 del 2015. L'art. 12, comma 6, di tale legge, sostituito dall'art. 6 impugnato, individua le cause del suo possibile scioglimento – con decreto del Presidente della Regione adottato previa deliberazione della Giunta regionale e comunicato al Consiglio regionale – nelle seguenti ipotesi: «a) per gravi o persistenti violazioni di legge o di regolamento; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento dell'Ente; c) per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali».

Già l'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 29 del 1997, rubricato «Funzioni regionali di controllo», disponeva, al comma 4, che «[l]'Assemblea dell'Autorità d'ambito è sciolta, con decreto del Presidente della Giunta regionale adottato previa delibera di Giunta e comunicato al Consiglio regionale: a) per gravi o persistenti violazioni di legge; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento del consorzio».

La genericità della censura statale – che non distingue tra le diverse cause di scioglimento individuate dalla norma censurata – non consente di identificare specifiche ragioni di contestazione della previsione della nuova causa di scioglimento «per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali». L'unico argomento fatto valere è dunque che il potere regionale di scioglimento potrebbe mettere a rischio l'effettività del controllo analogo dell'ente

gestore. Ma l'argomento non persuade, giacché esso postula, come condizione per il verificarsi della conseguenza temuta, un eventuale esercizio improprio di tale potere – perché di ciò si tratterebbe, se la Regione lo utilizzasse a quei fini – contro il quale l'ordinamento offre adeguati strumenti di tutela giurisdizionale.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 deve essere ritenuta non fondata.

4.4.3.– L'ultimo motivo di ricorso riguarda l'art. 8, comma 1, della legge contestata, che fissa la quota minima di partecipazione della Regione nella misura del 20 per cento del capitale sociale di Abbanoa spa. Se si considera che la previsione del limite massimo del 49 per cento, contenuta nel testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, non è mai stata impugnata dal Governo, è difficile comprendere le ragioni della censura: la riduzione del tetto massimo di quote del capitale sociale che può essere detenuto dalla Regione va infatti nella direzione opposta a quella lamentata dal ricorrente. In ogni caso, l'aver previsto un limite massimo del 20 per cento non può essere ritenuto ostativo dell'effettività di un controllo analogo, anche in considerazione della sopra richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, che scinde la quota azionaria detenuta dall'effettività del controllo stesso.

Pertanto, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017 deve essere dichiarata non fondata.

5.– Il terzo gruppo di questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri investe i tre commi introdotti dall'impugnato art. 8, comma 2, dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015.

Secondo la difesa statale le tre disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., per il tramite della norma interposta di cui all'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 – il quale prevede che l'eccezione al principio di unicità della gestione operi esclusivamente con riferimento a ipotesi specifiche – in quanto l'ambito di applicazione della normativa regionale impugnata si estenderebbe a «fattispecie ulteriori e diverse da quelle individuate dal legislatore nazionale».

In particolare la norma interposta, al secondo e al terzo periodo, dispone quanto segue: «[s]ono 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».

5.1.– Preliminarmente deve essere rilevato che la censura formulata rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. risulta priva di qualsiasi motivazione. Il ricorrente indica, infatti, tale parametro solo in apertura del paragrafo dedicato alle ragioni di impugnazione dell'art. 8, comma 2, e alla fine dello stesso, senza indicare le ragioni per le quali sarebbe violata la competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

Per questi motivi le questioni di legittimità costituzionale dei tre commi aggiunti dalla norma impugnata prospettate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. devono essere dichiarate inammissibili.

5.2.– Il nuovo comma 1-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 è impugnato perché solo apparentemente sarebbe volto a chiarire il contenuto delle fattispecie previste dall'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, secondo il ricorrente, se la disposizione regionale fosse intesa nel senso che, per le gestioni fatte salve, deve essere comunque verificata la sussistenza dei requisiti indicati dalla norma statale interposta, «sarebbe costituzionalmente legittima ma priva di qualunque contenuto normativo», in quanto le gestioni fatte salve sarebbero comunque previste nell'art. 147, comma 2-bis.

La difesa statale ritiene, invece, che, dovendo dare un senso alla disposizione regionale impugnata, questo non possa che consistere nell'aver previsto un'eccezione al principio di unicità di tutte «le gestioni esistenti svolte in forma autonoma tramite affidamento o in via diretta o attraverso convenzioni stipulate dai comuni con altri enti locali o gestori» (art. 15, comma 1-bis, introdotto dalla norma oggetto di ricorso), «a prescindere dalla concreta ricorrenza dei presupposti richiesti dalla norma statale, che si considerano invece esistenti ex lege».

Così interpretata la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente rinviene un ulteriore profilo di incostituzionalità del comma 1-bis dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 (introdotto dall'impugnato art. 8, comma 2) nell'aver fatto salve («rimangono in ogni caso ferme») le gestioni «esistenti» alla data di entrata in vigore della legge regionale contestata (14 dicembre 2017), mentre la norma statale interposta fa salve le gestioni esistenti al momento dell'entrata in vigore (2 febbraio 2016) della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), il cui art. 62, comma 4, ha introdotto il testo oggi vigente dell'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006.

In altre parole, la norma regionale impugnata avrebbe esteso la portata temporale della deroga prevista dalla normativa statale.

5.3. La questione non è fondata, in quanto il ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo. è, infatti, condivisibile la tesi della difesa regionale, secondo cui la norma censurata non si propone di spostare il termine di riferimento delle gestioni esistenti, che resta quello della legislazione statale. Pertanto, la disposizione impugnata deve essere letta intendendo il richiamo delle gestioni esistenti come riferito alla normativa statale interposta e quindi alla data di entrata in vigore di quest'ultima e non della normativa regionale contestata.

Per le ragioni anzidette, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-bis dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, deve essere dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione.

5.4.– Anche il nuovo comma 1-ter dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 è impugnato perché conterrebbe una palese estensione dell'ambito oggettivo della deroga prevista nella normativa statale, in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, prima della sua abrogazione (a decorrere dal 31 dicembre 2012), prevedeva che, «[f]erma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente».

Ai sensi della norma oggetto di censura, «si considerano positivamente verificati e assentiti, nel periodo della sua vigenza, i requisiti di cui all'articolo 148, comma 5, […] quando la gestione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e sia in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge».

Secondo il ricorrente, in questo modo il legislatore regionale avrebbe incluso nella deroga prevista dalla normativa statale anche fattispecie non ricomprese in quest'ultima; peraltro, non si potrebbe escludere che ci siano gestioni iniziate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 e tuttora in corso, in relazione alle quali, però, non sia ancora intervenuto il consenso dell'Autorità d'ambito competente.

Anche in relazione a questa disposizione si deve condividere l'argomentazione della difesa regionale, la quale rileva come l'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 abbia avuto due differenti versioni, in virtù di quanto disposto dall'art. 2, comma 14, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), entrato in vigore il 13 febbraio 2008. In particolare, la prima formulazione dell'art. 148, comma 5 (peraltro, oggi abrogato), non prevedeva uno specifico atto dell'Ente di governo; pertanto, le gestioni preesistenti rispetto alla modifica normativa non possono essere messe in discussione in ragione della riformulazione del comma 5 avvenuta nel 2008.

In altre parole, la censura dedotta nel ricorso può essere riferita solo all'ultima formulazione dell'art. 148, comma 5, ma la norma impugnata espressamente delimita il proprio ambito di applicazione alle gestioni iniziate «prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 e [che] sia[no] in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge». Pertanto, ratione temporis alle gestioni avviate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 non si può estendere un requisito (il consenso dell'Autorità d'ambito competente) introdotto solo nel 2008.

Di qui la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-ter dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015.

5.5.– Infine, il comma 1-quater dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 – secondo cui «[i]l requisito di cui all'articolo 147, comma 2-bis, lettera b) punto secondo del decreto legislativo n. 152 del 2006, si intende soddisfatto anche per le sorgenti ricadenti in siti individuati in zona urbanistica H di salvaguardia ai sensi del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U» – è impugnato perché sovrapporrebbe una diversa fattispecie a quella prevista dalla legge statale, ponendosi in contrasto con l'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente sottolinea come, ai sensi dell'ultimo periodo della norma statale interposta, «l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti». La legge statale avrebbe dunque previsto una riserva di amministrazione per il riconoscimento dei requisiti, al fine di garantire l'esistenza di una adeguata motivazione al riguardo.

Anche in questo caso, la norma statale interposta sarebbe riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). Pertanto, anche la disposizione contenuta nel comma 1-quater dell'art. 15 sarebbe illegittima.

La Regione si difende sostenendo che la questione relativa al comma 1-quater non è fondata per assenza di un contrasto tra questa disposizione e quelle statali, e che il legislatore

regionale si sarebbe limitato a indicare come di rilievo paesaggistico aree sostanzialmente corrispondenti a quelle già individuate dall'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

A ben vedere, tuttavia, se si confrontano le aree di cui all'art. 142 citato e i siti individuati in zona urbanistica H dal decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna), è agevole constatare che i due elenchi non sono affatto sovrapponibili. Ciò che del resto consegue alla stessa diversa natura degli interessi tutelati dagli atti normativi che li contengono, interessi che, solo nel caso del codice dei beni culturali e del paesaggio, sono di carattere direttamente ambientale-paesaggistico, mentre nel caso del decreto regionale hanno portata primariamente urbanistica.

Pertanto, l'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-quater dopo il comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)», nella parte in cui introduce il comma 1-quater nell'art. 15 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce i commi 1-bis e 1-ter nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-bis nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, promossa dal

Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-ter nell’art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2019.

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.