

I Comuni non possono fornire un parere vincolante alle Autorità Territoriali d'Ambito. Annotazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2013

di Nicola Dessì

Parole-chiave: comuni, servizi pubblici locali, parere vincolante, autorità territoriali d'ambito
Riferimenti normativi: art. 117, commi 1, 2 lett. e) e s), Cost.; art. 1, commi 10, 11 primo periodo, 14 e 16, l.r. Abruzzo n. 9/2011; art. 149, comma 3, secondo periodo, d.lgs. n. 152/2006; art. 2, comma 186-bis, l. n. 191/2009

Massima 1: La legge regionale, nell'istituire enti che esercitino la funzione di autorità territoriale d'ambito, avvalendosi degli spazi di autonomia ad essa riconosciuti in materia dalle leggi statali, può prevedere che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sia valorizzato il ruolo degli Enti locali.

Massima 2: La legge regionale non può far sì che il parere degli Enti locali sia vincolante per la redazione del piano regionale relativo alla gestione del servizio: la legge statale, infatti, prevede una natura necessariamente unitaria del piano d'ambito, mentre gli Enti locali sono portatori di istanze potenzialmente frammentarie.

Massima 3: La legge regionale deve consentire che l'ente avente funzione di autorità d'ambito eserciti il proprio controllo sulle società affidatarie in house del servizio idrico, in modo da avere un'"influenza determinante" sul loro operato, attraverso pareri obbligatori e vincolanti.

La sentenza accoglie nella maggior parte alcune questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale nei confronti di alcune disposizioni della l.r. Abruzzo n. 9/2011.

L'art. 1, comma 10, della legge impugnata istituisce in ogni provincia le ASSI (Assemblee dei sindaci), col compito di svolgere le funzioni attribuite agli Enti locali dalla legislazione statale e regionale in materia di servizio idrico ("i compiti di organizzazione del Servizio, di adozione del piano d'ambito provinciale, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione"). In base ai successivi commi 11 e 14, l'ASSI esprime un parere "obbligatorio e vincolante" nei confronti dell'ERSI (Ente Regionale per il Servizio idrico Integrato) sugli "atti fondamentali di pianificazione e di programmazione". L'ERSI è l'Autorità d'ambito prevista dall'art. 2, comma 186-bis, della l. n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010), col compito della programmazione e gestione del servizio idrico integrato nel territorio delle Regioni, incluso il c.d. "programma degli interventi" disciplinato dall'art. 149, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 ("Norme in materia ambientale").

Se si applicano i principi di sussidiarietà e differenziazione richiamati dal legislatore statale, non può essere trascurato il ruolo degli enti locali, allo scopo di mantenere un costante rapporto tra programmazione e gestione del servizio su scala regionale ed esigenze dei singoli territori compresi nell'ambito complessivo dell'ERSI. Pertanto nulla osta a che i Comuni, per il tramite dell'Assemblea dei sindaci, si inseriscano nell'organizzazione dell'ente regionale unitario, esercitando in tale organizzazione un ruolo attivo. Da questo punto di vista, il citato comma 10 è coerente la norma statale.

Il legislatore statale, esercitando la sua competenza esclusiva in materia ambientale, ha affidato la pianificazione del servizio idrico, attraverso il "programma degli interventi", al soggetto appositamente individuato su scala regionale. La Corte ne deduce "la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale". Tale unitarietà viene compromessa dall'effetto "vincolante" attribuito dalle norme regionali impugnate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, "portatori di istanze potenzialmente frammentarie" a norma dei commi 11 e 14 (in materia di "atti fondamentali di pianificazione e di programmazione") e – oggetto di declaratoria di incostituzionalità consequenziale - 15 ("piano di ambito") dello stesso articolo impugnato. Tali pareri possono essere obbligatori, ma non può essere "condizionata in modo insuperabile l'attività programmatrice e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio". La Corte stabilisce dunque che la norma impugnata è illegittima, laddove prevede che il parere dell'ASSI sia "vincolante".

La legge prevede inoltre che l'ERSI, o il Commissario unico straordinario, eserciti sugli affidatari in house del servizio idrico integrato un controllo, "nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore", attraverso "parere obbligatorio" sugli atti fondamentali di quest'ultimo. La questione, qui, è rovesciata: si contesta che il parere sia obbligatorio, ma non vincolante. Al riguardo va osservato che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (a cominciare dalla sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98 Teckal), le autorità pubbliche possano produrre in proprio beni, servizi o lavori, ricorrendo a soggetti distinti, ma sui quali l'autorità eserciti un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi, e sempre che il soggetto eserciti la parte più importante della sua autorità con l'ente pubblico.

Il controllo deve essere tale da consentire "una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti" (sentenza della Corte di Giustizia europea del 13 ottobre 2005, causa C-458/03 Parking Brixen). Secondo la Corte Costituzionale, però, la possibilità di "influenza determinante" è "incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale". La disposizione impugnata, dunque, nel momento in cui vincola il controllo esercitato dall'ERSI al "rispetto dell'autonomia gestionale" degli affidatari in house, non consente alcuna "influenza determinante". Di conseguenza, non rendendo possibile il "controllo analogo" previsto dall'ordinamento comunitario, la normativa regionale si pone in contrasto con esso.

ND