

# GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Anno LX Fasc. 3 - 2015

ISSN 0436-0222

Alberto Lucarelli e Luca Longhi

---

## LA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO E LA DETERMINAZIONE DELLE TARIFFE TRA RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE E INCERTEZZE NORMATIVE

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

SENTENZA — (12 maggio 2015) 25 giugno 2015 n. 117 — *Pres.* Criscuolo — *Red.* Lattanzi — Pres. Cons. ministri — Regione Campania.

**[1168/12] Campania - In genere - Professioni - Istituzione e disciplina della figura professionale della guida archeologica subacquea - Contrasto con il principio della legislazione statale che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente delle professioni - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., art. 117, comma 3; d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, art. 6; l. 29 marzo 2001, n. 135, art. 7, comma 5; l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, art. 1, comma 49, lett. *a, f, g* ed *i*).

**[1168/12] Campania - In genere - Professioni - Interprete turistico riconosciuto dalla Camera di commercio competente per territorio - Prevista iscrizione nell'elenco regionale delle**

**attività turistiche - Figura professionale non riconosciuta dalla legge statale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente delle professioni - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., art. 117, comma 3; l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, art. 1, comma 49, lett. *e*, che modifica l'art. 3, comma 3, l. reg. 16 marzo 1986, n. 11).

**[1168/12] Campania - In genere - Professioni - Professioni turistiche - Requisito della idoneità fisica - Ricorso del Governo - Censura di disposizione priva di attitudine lesiva - Inammissibilità della questione.**

(Cost., art. 117, comma 3; l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, art. 1, comma 49, lett. *l*, che abroga l'art. 6, comma 1, lett. *e*, l. reg. 16 marzo 1986, n. 11).

**[1168/408] Campania - Urbanistica ed edilizia - Domande di condono edilizio ai sensi delle leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994 - Proroga del termine assegnato ai Comuni per definire le domande ancora pendenti - Ricorso del Governo - Asserito irragionevole ampliamento dell'area della sanatoria in danno dei valori ambientali - Insussistenza - Erroneo presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

(Cost., artt. 3, 9 e 117, commi 2, lett. *s*, e 3; l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, art. 1, comma 72, lett. *a*, che modifica l'art. 9 l. reg. 18 novembre 2004, n. 10).

**[1168/408] Campania - Urbanistica ed edilizia - Abusi edilizi realizzati su aree sottoposte ai vincoli di cui all'art. 33 della legge n. 47 del 1985 - Condono edilizio - Esclusione dei soli casi in cui i vincoli comportino l'inedificabilità assoluta delle aree e siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere - Ricorso del Governo - Asserito ampliamento dell'area della sanatoria, anche in danno dei valori ambientali - Insussistenza - Piena coincidenza del portato normativo della disposizione impugnata con quello dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985 - Non fondatezza delle questioni.**

(Cost., artt. 9 e 117, commi 2, lett. *s*, e 3; l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, art. 1, comma 72, lett. *b*, che modifica il comma 5 dell'art. 9 l. reg. 18 novembre 2004, n. 10).

**[1168/12] Campania - In genere - Servizio idrico integrato - Previsto affidamento provvisorio dei servizi ancora in gestione alla Regione mediante convenzione ad uno o più soggetti gestori del servizio tra quelli operanti nei rispettivi ambiti territoriali ottimali - Prevista competenza della Regione, per mezzo di apposita Struttura di missione, a partecipare al procedimento di determinazione delle tariffe - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., art. 117, comma 2, lett. *e* e *s*; l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, art. 1, commi 88, 89 e 93, lett. *b*).

**[1168/24] Campania - Acque pubbliche, minerali e termali - Acque minerali - Concessioni termominerali scadute ed in fase di prosecuzione ovvero in scadenza nei successivi cinque anni - Proroga automatica in attesa dell'approvazione del piano regionale di settore - Contrasto con i principi europolitari della libertà di stabilimento, di non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., art. 117, commi 1 e 2, lett. *e*; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 49; direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE; d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59; l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, art. 1, commi 104, lett. *a*, e 105).

**[1168/24] Campania - Acque pubbliche, minerali e termali - Acque minerali - Concessioni termominerali - Condizioni per l'avvio di nuove attività - Necessità che siano state avviate le procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza (VINCA) - Contrasto con il principio, comunitario e nazionale, secondo cui le valutazioni hanno carattere preventivo - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., art. 117, commi 1 e 2, lett. *s*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 26, comma 5; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 5, comma 8; direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, art. 2, comma 1; direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, art. 6, comma 3; l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, art. 1, comma 108, lettera *a*).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 49, lett. a), f), g), i), l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16. Premesso che ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, è riservata allo Stato e che ciò riguarda anche le professioni turistiche, anche nel periodo successivo all'entrata in vigore del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, il cui art. 6 contiene una definizione generale di professione turistica, già offerta dall'art. 7, comma 5, l. 29 marzo 2001, n. 135, le disposizioni censurate, che istituiscono e disciplinano la figura professionale della guida archeologica subacquea violano l'art. 117, comma 3, Cost., in quanto l'enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un genus indicato dalla legge statale, è preclusa alla legge regionale (sentt. nn. 353 del 2003, 424 del 2005, 40 del 2006, 300 del 2007, 93, 222 del 2008, 138, 271, 328 del 2009, 132 del 2010, 98 del 2013, 178 del 2014) (1).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 49, lett. e) l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16. La disposizione censurata, modificando l'art. 3, comma 3, l. reg. Campania 16 marzo 1986, n. 11, consente che l'interprete turistico riconosciuto dalla Camera di commercio competente per territorio sia iscritto nell'elenco regionale delle attività turistiche, viola l'art. 117, comma 3, Cost. in quanto la l. reg. n. 11 del 1986, nell'attribuire autonomo rilievo all'interprete turistico, si basava sull'art. 11 l. 17 maggio 1983, n. 217, che definiva questa professione, ma che non è più in vigore. Allo stato, perciò, l'interprete turistico non è disciplinato dalla legge dello Stato, con la conseguenza che il legislatore regionale non può prevederne l'iscrizione in un elenco professionale (sentt. nn. 57, 300 del 2007, 132 del 2010) (2).

È inammissibile, per mancanza di attitudine lesiva della norma impugnata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 49, lett. l), l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16 — abrogativo dell'art. 6, comma 1, lett. e), l. reg. 16 marzo 1986, n. 11, che prescriveva il requisito della idoneità fisica per l'esercizio delle professioni turistiche — censurato per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. La norma impugnata, infatti, interviene su una disposizione regionale che deve già ritenersi abrogata in forza dell'art. 4 d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, che ha enunciato il principio per cui l'accesso alle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni della legge. Queste ultime definiscono i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione, a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato. Spetta perciò solo alla legge dello Stato, e nei casi specificamente indicati, la determinazione dei requisiti di accesso alle professioni, con conseguente abrogazione della previgente normativa regionale, come è previsto dall'art. 10 l. 10 febbraio 1953, n. 62 (sent. n. 223 del 2007) (3).

Non è fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 72, l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16 — modificativa dell'art. 9 l. reg. 19 novembre 2004, n. 10 —, censurato per violazione degli artt. 3, 9 e 117, commi 2, lett. s), e 3, Cost., in quanto proroga al 31 dicembre 2015 il termine assegnato ai Comuni per definire le domande di

condono ancora pendenti presentate ai sensi della l. 28 febbraio 1985, n. 47 e ai sensi dell'art. 39 l. 23 dicembre 1994, n. 724. Infatti, la disposizione impugnata non determina un allargamento dell'area della sanatoria in danno dei valori ambientali, in quanto si limita a formulare un termine sollecitatorio entro cui i Comuni debbono definire le domande pendenti, ma in nessun modo consente che queste ultime siano modificate o integrate. Pertanto, il termine indicato dall'art. 9, comma 2, l. reg. n. 10 del 2004 per inoltrare la documentazione, essendo oramai spirato, non viene riaperto per effetto della disposizione impugnata (4).

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 72, lett. b), l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, modificativo del comma 5 dell'art. 9 l. reg. 19 novembre 2004, n. 10, censurato per violazione degli artt. 9, 117, commi 2, lett. s), e 3, Cost., in quanto non ammette il condono per gli abusi edilizi realizzati su aree del territorio regionale sottoposte ai vincoli di cui all'art. 33 l. 28 febbraio 1985, n. 47, «solo ed esclusivamente se i predetti vincoli comportano l'inedificabilità assoluta delle aree su cui insistono e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse». Infatti, la norma censurata non allarga l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato. L'art. 9 l. reg. n. 10 del 2004, e perciò la norma impugnata che lo ha modificato, si limita a recepire quanto previsto dall'art. 33 l. n. 47 del 1985, con riguardo al carattere assoluto della inedificabilità e alla rilevanza dei soli vincoli imposti prima dell'esecuzione delle opere. La piena coincidenza del portato normativo delle due norme rende non fondata anche la questione concernente il rispetto del vincolo idrogeologico, la cui osservanza è parimenti assicurata dalla disposizione censurata e dalla normativa statale di riferimento (sentt. nn. 196 del 2004, 54, 290 del 2009, 225 del 2012; ord. n. 150 del 2009) (5).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 88, 89, 93, lett. b), l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16. Premesso che il servizio idrico integrato è un servizio pubblico locale a rilevanza economica, in relazione al quale spetta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente stabilire sia le forme di gestione, sia le modalità di affidamento al soggetto gestore, sia il procedimento di determinazione della tariffa, la disposizione censurata, la quale prevede, quanto ai servizi idrici integrati ancora in gestione alla Regione Campania, che quest'ultima ne affidi mediante convenzione la gestione provvisoria, per trentasei mesi, ad uno o più soggetti gestori del servizio tra quelli operanti nei rispettivi ambiti territoriali ottimali di competenza, assegnando alla cosiddetta «Struttura» lo svolgimento delle attività di competenza della Regione finalizzate alla determinazione delle tariffe, viola l'art. 117, comma 2, lett. e) e s), Cost., Non rientra, infatti, tra le competenze regionali individuare direttamente il soggetto gestore del servizio idrico integrato, posto che tale funzione è attribuita dall'art. 3-bis d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011, n. 148, all'ente di governo istituito o designato dalla Regione. Né ha rilievo la circostanza che la Regione è ancora gestore in via di fatto di parte del servizio, in quanto l'inerzia regionale nella individuazione dell'ente di governo, entro il termine originariamente fissato dall'art. 3-bis d.l. n. 138 del 2011, ed il mancato affidamento della gestione, da parte di quest'ultimo,

nelle forme e nei termini inizialmente indicati dall'art. 34, commi 20 e 21, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv., con modif., in l. 17 dicembre 2012, n. 221, non valgono a giustificare l'ulteriore esercizio di una competenza legislativa che non spetta alla Regione. Analogamente, quanto alla determinazione delle tariffe, tale compito è di spettanza dell'ente di governo, che è subentrato alle Autorità d'ambito, che deve predisporre la tariffa di base da sottoporre all'approvazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, sicché è inibito al legislatore regionale riservare alla Regione una funzione che non le spetta, ed il cui esercizio in via di fatto ancora una volta non giustifica l'alterazione delle sfere di competenza legislativa (sentt. nn. 246 del 2009, 29 del 2010, 62 del 2012, 228 del 2013) (6).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 104, lett. a), e 105 l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16. Le disposizioni censurate, le quali prevedono che, in attesa dell'approvazione del piano regionale di settore, sono prorogate, per un periodo massimo di cinque anni, le concessioni termominerali scadute ed in fase di prosecuzione, ovvero destinate a scadere nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge, contrasta con la libertà di stabilimento sancita dall'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con i principi di non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza, vigenti nell'ordinamento dell'Unione; inoltre, elude l'obbligo della gara pubblica, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (sentt. nn. 180, 233, 340 del 2010, 235 del 2011, 114 del 2012, 171 del 2013) (7).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 108, lett. a), l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16. La disposizione censurata, la quale consente l'esercizio della concessione termominerale, purché siano state avviate le procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, e perciò anche prima che esse siano concluse favorevolmente, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendosi in contrasto con il diritto dell'Unione e con l'art. 26, comma 5, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che prevedono che la valutazione di impatto ambientale (VIA) abbia carattere preventivo rispetto all'inizio dell'attività, al pari di quanto è stabilito per la valutazione di incidenza ambientale (VINCA). Una volta postulata la necessità di procedere a VIA e VINCA, come presuppone la norma impugnata, non vi è alcuno spazio per il legislatore regionale che gli permetta di apportare deroghe alla natura preventiva di tali istituti (sentt. nn. 1 del 2010, 227 del 2011, 28 del 2013) (8).

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 49, lettere a), e), f), g), i) ed l), 72, 88, 89, 93, 104, 105 e 108, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo — collegato alla legge di stabilità regionale 2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 6-10 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2014 ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 12 maggio 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

**RITENUTO IN FATTO.** — 1. Con ricorso spedito per la notificazione il 6 ottobre 2014, ricevuto il successivo 10 ottobre e depositato il 14 ottobre 2014 (reg. ric. n. 77 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 49, lettere *a)*, *e)*, *f)*, *g)*, *i)* ed *l)*, 72, 88, 89, 93, 104, 105 e 108, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - collegato alla legge di stabilità regionale 2014), in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, primo comma, secondo comma, lettere *e)* ed *s)*, e terzo comma, della Costituzione.

L'art. 1, comma 49, impugnato, alle lettere *a)*, *f)*, *g)* ed *i)*, istituisce e disciplina la figura professionale della guida archeologica subacquea, con ciò ledendo, a parere del ricorrente, la competenza statale ad individuare nuove figure professionali, anche nel settore turistico (art. 117, terzo comma, Cost.). La lettera *e)* introduce una nuova modalità di riconoscimento per la professione di interprete turistico, la cui istituzione non spetterebbe alla Regione in base alla sentenza n. 132 del 2010 di questa Corte, in violazione della competenza statale a disciplinare i titoli abilitativi professionali. La lettera *l)* incorrerebbe nel medesimo vizio, abrogando il requisito della idoneità fisica all'esercizio della professione turistica, già previsto dall'art. 6, primo comma, lettera *e)*, della legge della Regione Campania 16 marzo 1986, n. 11 (Norme per la disciplina delle attività professionali turistiche).

L'art. 1, comma 72, impugnato, modifica l'art. 9 della legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche ed integrazioni), stabilendo anzitutto, alla lettera *a)*, che il termine per definire le domande di condono edilizio da parte delle amministrazioni locali è posticipato dal 31 dicembre 2006 al 31 dicembre 2015. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, ciò comporta il rischio di condonare attività edilizie svoltesi successivamente alla chiusura dei termini del condono stesso, in violazione dei valori paesaggistici tutelati dagli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., e comunque ampliando l'area del condono, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, posto che il termine è da ritenersi ordinatorio, la disposizione sarebbe manifestamente irragionevole, poiché "inutile", nonostante il pericolo che essa genererebbe.

La medesima disposizione impugnata, alla lettera *b)*, escluderebbe dal condono le opere realizzate su aree vincolate ai sensi dell'art. 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), solo se il vincolo comporta l'inedificabilità assoluta e sia stato imposto prima dell'esecuzione dell'opera. A parere del ricorrente, in tal modo, il legislatore regionale negherebbe il carattere ostativo dei vincoli di inedificabilità relativa, e lederebbe la norma interposta costituita dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985, che, con riferimento ai vincoli imposti successivamente all'abuso edilizio, subordina la sanatoria al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo. Sarebbe perciò violato l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché verrebbe ampliata l'area del condono edilizio.

Inoltre sarebbero lesi gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., poiché la norma impugnata permetterebbe sanatorie in zone a rischio idraulico, ove le misure di salvaguardia, in base all'art. 1, punto 3.1., lettera *a)*, del decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 1998 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del D.L. 11 giugno 1998, n. 180), possono prevedere l'inedificabilità parziale.

L'art. 1, commi 88 e 89, impugnato, lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., permettendo alla Regione di individuare uno o più soggetti gestori del servizio idrico, in via transitoria, per un periodo di trentasei mesi, e in attesa di avviare le procedure di affidamento in base alla normativa nazionale e dell'Unione europea. Tali previsioni contrasterebbero con la disciplina transitoria dettata dallo Stato ai fini dell'affidamento del servizio, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza, e in particolare con l'art. 13, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15, e con l'art. 7 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164. In base a tali ultime disposizioni, la mancata deliberazione dell'affidamento del servizio entro il 30 giugno 2014 comporterebbe l'esercizio del potere sostitutivo del Prefetto, che completerebbe la procedura entro il 31 dicembre 2014. All'inosservanza dei termini dovrebbe seguire, in ogni caso, la cessazione degli affidamenti non conformi alla normativa europea a tale ultima data.

Inoltre, la disposizione censurata contrasterebbe con gli artt. 142, 147 e 149 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dai quali si evincerebbe che la competenza ad individuare il gestore del servizio idrico spetta all'ente locale e non alla Regione.

L'art. 1, comma 93, impugnato, sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., con riferimento alla tutela dell'ambiente e della concorrenza, nella parte in cui attribuisce alla Regione il compito di determinare le tariffe del servizio idrico (lettera *b*).

L'art. 1, commi 104 e 105, impugnato, sarebbe lesivo dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *e*), Cost., poiché prorogherebbe in modo automatico le concessioni termominerali in essere, per il tempo strettamente necessario all'approvazione del piano regionale di settore. Tale proroga contrasterebbe con i principi del diritto dell'Unione di «non discriminazione, di parità di trattamento e di tutela della concorrenza», nonché con la libertà di stabilimento (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). La mancata previsione di una gara ad evidenza pubblica, infatti, si tradurrebbe in una compressione della concorrenza.

L'art. 1, comma 108, impugnato, sempre con riguardo alle concessioni termominerali, violerebbe l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché permetterebbe di avviare e proseguire l'attività prima che siano concluse le procedure di valutazione di impatto ambientale e di incidenza, ma alla sola condizione che esse siano state avviate. Tale previsione sarebbe contraria all'art. 2, comma 1, della direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - codificazione), attuata con l'art. 26, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo che il ricorso sia dichiarato in parte inammissibile e in parte non fondato.



Con riferimento all'art. 1, comma 49, impugnato, la Regione eccepisce l'inammissibilità della censura, perché lo Stato non ha individuato alcuna norma interposta.

Nel merito, osserva che la competenza regionale a disciplinare le professioni turistiche è desumibile dall'art. 6 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), che reca una definizione generale di tali professioni e quindi presuppone che essa sia successivamente svolta con norme di dettaglio regionali.

Inoltre, secondo la Regione, in base all'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della L. 5 giugno 2003, n. 131), i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali sono stabiliti con legge dello Stato solo per le attività che richiedono una specifica preparazione, a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato. Si tratterebbe di condizione che non concerne né la guida archeologica subacquea, né l'interprete turistico, professioni tradizionalmente disciplinate dalla normativa delle Regioni.

L'abrogazione del requisito dell'idoneità fisica sarebbe applicativa di un principio della legislazione statale traibile dall'art. 42 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

Con riferimento all'art. 1, comma 72, impugnato, la Regione rileva che i vincoli previsti dall'art. 33 della legge n. 47 del 1985 sono di inedificabilità assoluta, e che la norma impugnata non ha affatto il significato di escludere il rilascio del parere favorevole previsto dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985. La disposizione sarebbe perciò del tutto conforme alla legislazione statale. Essa, inoltre, non avrebbe ad oggetto il vincolo idrogeologico, poiché esso ha carattere relativo, in base agli artt. 23 e 24 della legge della Regione Campania 7 maggio 1996, n. 11 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13, concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo).

Infine, le censure concernenti la proroga del termine per definire le domande di condono sarebbero "inconferenti", perché tale termine non permette di presentare nuove domande, ma si limita a stabilire che le amministrazioni locali provvedano sulle domande già pendenti.

Con riferimento all'art. 1, commi 88, 89 e 93, impugnato, la difesa regionale osserva che il potere sostitutivo statale è cedevole innanzi all'esercizio delle competenze proprie dell'amministrazione sostituita, sulle quali non può incidere. Spetterebbe perciò alla Regione affidare in via transitoria i servizi che essa stessa gestisce in via di fatto a causa della soppressione delle Autorità d'ambito territoriale. La stessa Autorità per l'energia, il gas e i servizi idrici avrebbe infatti riconosciuto alla Regione il ruolo di gestore di fatto, competente a determinare le tariffe per i servizi da essa effettivamente gestiti.

Con riferimento all'art. 1, commi 104, 105 e 108, impugnato, la Regione sottolinea che la proroga delle concessioni termominerali ha carattere meramente transitorio, in attesa della gara ad evidenza pubblica e dell'adeguamento della normativa interna a quella europea.

Sarebbe poi inammissibile per genericità, e comunque non fondata, la censura relativa all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché la concessione per l'uso delle acque termali, equiparabile alla concessione di servizi sanitari, sarebbe sottratta

alla disciplina della concorrenza, in forza dell'art. 2 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), e dell'art. 1 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Infine, sarebbe infondata anche la censura relativa al comma 108, perché l'art. 144 del d.lgs. n. 152 del 2006 esclude le acque termali e minerali dal suo campo applicativo, sicché, «almeno per ciò che attiene le concessioni termali», la norma interposta, individuata nell'art. 26, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, sarebbe inapplicabile.

Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato una memoria, insistendo sulle conclusioni già formulate.

\* \* \*

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Con ricorso spedito per la notificazione il 6 ottobre 2014, ricevuto il successivo 10 ottobre e depositato il 14 ottobre 2014 (reg. ric. n. 77 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 49, lettere *a*, *e*, *f*, *g*, *i* ed *l*, 72, 88, 89, 93, 104, 105 e 108, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - collegato alla legge di stabilità regionale 2014), in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, primo comma, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), e terzo comma, della Costituzione.

2. L'art. 1, comma 49, lettere *a*, *f*, *g* ed *i*), della legge impugnata, istituisce e disciplina la figura professionale della guida archeologica subacquea, ovvero di chi accompagna singole persone o gruppi nella esplorazione dei fondali marini o lacustri.

Il ricorrente rileva che si tratta di una professione che non trova riconoscimento nella normativa statale, e che, di conseguenza, per l'art. 117, terzo comma, Cost., la legge regionale non può disciplinare.

2.1. La Regione Campania ha eccepito l'inammissibilità della censura, poiché il ricorso non ha specificato quale normativa interposta sarebbe stata violata.

L'eccezione non è fondata: il ricorrente non contesta al legislatore campano di avere malamente sviluppato un principio fondamentale della legislazione statale nella materia concorrente «professioni», ma di averlo direttamente formulato, provvedendo alla istituzione e alla regolamentazione di una nuova figura professionale. Tale opzione normativa sarebbe di per sé contraria al riparto costituzionale delle competenze, che riserva alla legislazione statale la indicazione dei principi fondamentali, e, in questi termini, la censura è perciò ammissibile (sentenza n. 132 del 2010).

2.2. La questione è fondata.

Questa Corte ha reiteratamente affermato che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, è riservata allo Stato (sentenza n. 353 del 2003; in seguito, tra le molte, sentenze n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).

Contrariamente a quanto ha sostenuto la difesa regionale, tale asserzione ha già riguardato le professioni turistiche (sentenze n. 132 del 2010, n. 271 del 2009 e n. 222 del 2008), anche nel periodo successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato

del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), il cui art. 6 contiene una definizione generale di professione turistica (sentenza n. 178 del 2014), del resto già offerta dall'art. 7, comma 5, della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo).

Infatti, l'enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un *genus* indicato dalla legge statale, è preclusa alla legge regionale (sentenza n. 328 del 2009).

2.3. L'art. 1, comma 49, lettera *e*), della legge impugnata, modifica l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Campania 16 marzo 1986, n. 11 (Norme per la disciplina delle attività professionali turistiche), consentendo che l'interprete turistico riconosciuto dalla Camera di commercio competente per territorio sia iscritto nell'elenco regionale delle attività turistiche.

Il ricorrente ribadisce che, in base all'art. 117, terzo comma, Cost., non spetta alla legge regionale disciplinare elenchi di professioni che non siano state istituite dalla normativa statale.

La questione è fondata.

La legge regionale n. 11 del 1986, nell'attribuire autonomo rilievo all'interprete turistico, si basa sull'art. 11 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che definiva questa professione, ma che non è più in vigore. Allo stato, perciò, l'interprete turistico non è disciplinato dalla legge dello Stato, con la conseguenza che il legislatore regionale non può prevederne l'iscrizione in un elenco professionale (sentenze n. 132 del 2010, n. 300 e n. 57 del 2007).

2.4. L'art. 1, comma 49, lettera *l*), della legge impugnata, abroga l'art. 6, primo comma, lettera *e*), della legge regionale n. 11 del 1986, che prescriveva il requisito della idoneità fisica per l'esercizio delle professioni turistiche.

Il ricorrente sostiene che l'art. 117, terzo comma, Cost., riserva allo Stato la determinazione dei requisiti di idoneità all'esercizio di una professione.

La questione è inammissibile, poiché la norma impugnata è priva di attitudine lesiva.

Essa, infatti, interviene su una disposizione regionale che deve già ritenersi abrogata in forza dell'art. 4 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della L. 5 giugno 2003, n. 131), con il quale sono stati modificati i principi fondamentali relativi all'accesso alle professioni. In particolare l'art. 4 del d.lgs. n. 30 del 2006 ha enunciato il principio per cui l'accesso alle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni della legge. Esse definiscono i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione, a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato. Sulla base del nuovo principio fondamentale della materia così enunciato, spetta perciò solo alla legge dello Stato, e nei casi specificamente indicati, la determinazione dei requisiti di accesso alle professioni, con conseguente abrogazione della previgente normativa regionale, come è previsto dall'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, recante «Costituzione e funzionamento degli organi regionali» (sentenza n. 223 del 2007).

3. L'art. 1, comma 72, della legge impugnata modifica l'art. 9 della legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato

dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche ed integrazioni), che disciplina le domande di condono edilizio presentate ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), e ai sensi dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

L'art. 1, comma 72, lettera *a*), in particolare, proroga al 31 dicembre 2015 il termine assegnato ai Comuni per definire le domande di condono ancora pendenti.

Il ricorrente denuncia la violazione degli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost., affermando che la norma impugnata permette irragionevolmente di «integrare» e «modificare» le domande di condono e allarga l'area della sanatoria in danno dei valori ambientali.

La questione non è fondata, perché si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

Con ogni evidenza, infatti, la disposizione censurata si limita a formulare un termine sollecitatorio entro cui i Comuni debbono definire le domande pendenti, ma in nessun modo consente che queste ultime siano modificate o integrate. In particolare, il termine indicato dall'art. 9, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2004 per inoltrare la documentazione è oramai spirato e non viene riaperto per effetto della disposizione impugnata.

3.1. L'art. 1, comma 72, lettera *b*), della legge impugnata modifica il comma 5 dell'art. 9 della legge regionale n. 10 del 2004, nel senso che il condono non è ammesso per gli abusi edilizi realizzati su aree del territorio regionale sottoposte ai vincoli di cui all'art. 33 della legge n. 47 del 1985, «solo ed esclusivamente se i predetti vincoli comportano l'inedificabilità assoluta delle aree su cui insistono e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse».

Il ricorrente lamenta che in tal modo è stata ampliata l'area del condono, sia ammettendo la sanatoria in caso di inedificabilità meramente relativa, sia escludendo la rilevanza dei vincoli sopravvenuti all'abuso, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Con riguardo al solo vincolo idrogeologico, viene dedotta anche la lesione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché si ammetterebbe la sanatoria di opere eseguite «in zone a "rischio idraulico"», ovvero in zone indicate dai piani di bacino come potenzialmente soggette ad esondazioni d'acqua, ed eventualmente vincolate, o soggette a misure di salvaguardia in attesa del vincolo.

Le questioni non sono fondate.

È pacifico che non spetta alla legge regionale allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato (sentenza n. 196 del 2004).

Nel caso di specie, la norma impugnata va perciò posta a raffronto con l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, che esclude la sanatoria di opere in contrasto con vincoli che comportino l'inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse.

Quanto alla natura di tale inedificabilità, costituisce diritto vivente che, nell'ambito dei condoni aperti con le leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, essa rileva, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, soltanto se di carattere assoluto (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 7 giugno-22 luglio 1999, n. 20), posto che gli effetti del vincolo di inedificabilità relativa sono regolati, entro tale contesto normativo, dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985.

Diverso è il caso del cosiddetto terzo condono, di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, in relazione al quale questa Corte

ha già rilevato che il suo oggetto è «più circoscritto» (sentenza n. 225 del 2012), così da attribuire carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta (sentenze n. 290 e n. 54 del 2009; ordinanza n. 150 del 2009).

Ora, l'art. 9 della legge regionale n. 10 del 2004, e perciò la norma impugnata che lo ha modificato, non ha per oggetto il cosiddetto terzo condono, ma esclusivamente i precedenti, di cui intende sollecitare la definizione. Ne consegue che la disposizione censurata, inapplicabile alle domande presentate ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, si limita a recepire quanto previsto dall'art. 33 della legge n. 47 del 1985, con riguardo al carattere assoluto della inedificabilità.

Analoga conclusione va tratta con riferimento alla porzione della norma impugnata che attribuisce rilievo ai soli vincoli imposti prima dell'esecuzione delle opere, con formula lessicale identica a quella contenuta nell'art. 33 della legge n. 47 del 1985.

La piena coincidenza del portato normativo della norma impugnata con quello dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985 rende non fondata anche la questione concernente il rispetto del vincolo idrogeologico, la cui osservanza è parimenti assicurata dalla disposizione censurata e dalla normativa statale di riferimento.

4. I commi 88 e 89 dell'art. 1 della legge impugnata, prevedono, quanto ai servizi idrici integrati ancora in gestione alla Regione Campania, che quest'ultima ne affidi mediante convenzione la gestione provvisoria, per trentasei mesi, ad uno o più soggetti gestori del servizio tra quelli operanti nei rispettivi ambiti territoriali ottimali di competenza.

L'art. 1, comma 93, lettera *b*), della stessa legge, cui deve ritenersi limitata la censura, assegna poi alla cosiddetta «Struttura» lo svolgimento delle attività di competenza della Regione finalizzate alla determinazione delle tariffe.

Il ricorrente reputa lese le competenze esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettere *e* ed *s*, Cost.).

Le questioni sono fondate, in relazione ad entrambi i parametri indicati.

Questa Corte ha già affermato che il servizio idrico integrato è un servizio pubblico locale a rilevanza economica, in relazione al quale spetta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente stabilire, sia le forme di gestione, sia le modalità di affidamento al soggetto gestore, sia il procedimento di determinazione della tariffa (sentenza n. 246 del 2009).

In particolare, in base a quanto stabilito fin dall'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), non rientra tra le competenze regionali individuare direttamente il soggetto gestore del servizio idrico integrato (sentenze n. 228 del 2013 e n. 62 del 2012), posto che tale funzione è attribuita dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, all'ente di governo istituito o designato dalla Regione, come da ultimo ribadito con l'art. 149-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Le norme impuginate, viceversa, provvedono proprio in tal senso, invadendo le attribuzioni statali dedotte a fondamento del ricorso.

È fuor di dubbio, in definitiva, che il legislatore regionale non ha competenza in punto di affidamento del servizio. Pertanto, la difesa della Regione Campania ha torto quando afferma che le norme impugnate sarebbero espressione di un potere che lo Stato può esercitare in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2014, n. 15, ma la cui titolarità permarrebbe in capo alla Regione, che avrebbe appunto provveduto per mezzo della legge impugnata. La sola competenza regionale oggetto di eventuale esercizio del potere sostitutivo, tra quelle pertinenti, attiene alla istituzione o alla designazione dell'ente di governo, ed è estranea al contenuto delle disposizioni oggetto di censura.

Né ha rilievo alcuno la circostanza, segnalata dalla difesa regionale, che la Regione Campania è ancora gestore in via di fatto di parte del servizio.

È ovvio, infatti, che l'inerzia regionale nella individuazione dell'ente di governo, entro il termine originariamente fissato al 30 giugno 2012 dall'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, ed il mancato affidamento della gestione, da parte di quest'ultimo, nelle forme e nei termini inizialmente indicati dall'art. 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, pur parzialmente derogati dall'art. 13 del d.l. n. 150 del 2013, non valgono a giustificare l'ulteriore esercizio di una competenza legislativa che non spetta alla Regione. Con essa, per di più, la Regione Campania intende differire di trentasei mesi il doveroso perfezionamento delle procedure imposte dalla normativa statale per l'affidamento del servizio al gestore da parte dell'ente di governo, nei termini da ultimo disciplinati dall'art. 7 del d.l. n. 133 del 2014, che ha modificato, a tal fine, il d.lgs. n. 152 del 2006.

Analogo ragionamento chiarisce la fondatezza delle questioni relative all'art. 1, comma 93, lettera b), con il quale si postula la competenza della Regione, per mezzo della cosiddetta «Struttura», a partecipare al procedimento di determinazione delle tariffe.

Invero, in base agli artt. 149, comma 1, lettera d), e 152, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, tale compito è di spettanza dell'ente di governo, che è subentrato alle Autorità d'ambito, e deve predisporre la tariffa di base da sottoporre all'approvazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

In forza di tale opzione normativa, appartenente alla sfera di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2010), è inibito al legislatore regionale riservare alla Regione una funzione che non le spetta, ed il cui esercizio in via di fatto ancora una volta non giustifica l'alterazione delle sfere di competenza legislativa. Del resto, l'art. 3, comma 1, lettera f), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), consente all'Autorità per l'energia elettrica e il gas di determinare in via provvisoria le tariffe, quando manchi la predisposizione di esse da parte dell'ente competente, che, nel caso di specie, è solo l'ente di governo.

5. L'art. 1, commi 104 e 105, della legge impugnata proroga, per un periodo massimo di cinque anni, le concessioni termominerali scadute ed in fase di prosecuzione (art. 1, comma 104, lettera a, numero 1), ovvero destinate a scadere nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge (art. 1, comma 104, lettera a, numero 2). La proroga è disposta in attesa dell'approvazione del piano regionale di settore.

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *e*), Cost., poiché la proroga automatica delle concessioni contrasterebbe con la libertà di stabilimento (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e con i principi di «non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza», operanti nello spazio dell'Unione. Verrebbe infatti eluso l'obbligo della gara pubblica, in danno anche della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

Le censure, a cui resta estraneo l'art. 104, comma 1, lettera *b*), impugnato, che concerne l'avvio di nuove attività, sono chiare ed adeguatamente sviluppate: è perciò infondata l'eccezione di inammissibilità per genericità, sollevata dalla difesa regionale, data la palese incidenza della disciplina censurata sulla materia della concorrenza e la evidente interferenza rispetto ai principi generali stabiliti dalla legislazione statale e comunitaria (sentenza n. 114 del 2012).

5.1. Le questioni sono fondate, con riferimento ad entrambi i parametri costituzionali dedotti.

L'attività di sfruttamento oggetto di concessione termominerale ricade nel campo applicativo della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), attuata dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), posto che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010), salve le eccezioni specificamente indicate.

Tra tali eccezioni non rientra lo sfruttamento delle acque termali per fini terapeutici ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 59 del 2010, come questa Corte ha già ritenuto, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma regionale campana che aveva sottratto le concessioni termominerali al campo applicativo del d.lgs. n. 59 del 2010, in quanto afferenti alle attività sanitarie (sentenza n. 235 del 2011).

La Corte, in tale occasione, ha riconosciuto l'applicabilità della direttiva 2006/123/CE e del d.lgs. n. 59 del 2010 alle concessioni del demanio idrico.

L'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, quando l'attività deve essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali, impone una procedura di evidenza pubblica per la scelta del concessionario e vieta la proroga automatica delle concessioni, nonché l'attribuzione di «vantaggi» al concessionario uscente.

Si tratta di disposizioni che favoriscono l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e ostano all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque.

Ne segue che l'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalle norme impuginate, per un periodo di tempo peraltro considerevole e superiore a quanto strettamente necessario ai fini della definizione della gara pubblica, contrasta con tali regole, espressive del diritto dell'Unione e proprie della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Questa Corte ha infatti già reputato illegittima, anche con riferimento all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 171 del 2013), nonché quella delle concessioni idriche (sentenza n. 114 del 2012).

5.2. L'art. 1, comma 108, della legge impugnata, stabilisce a quali condizioni possono essere avviate, ovvero proseguite, le attività oggetto dei precedenti commi 104 e 105.

Dal tenore del ricorso si evince chiaramente che oggetto di impugnazione è la sola lettera *a*) del comma 108, con la quale si consente l'esercizio della concessione, purché siano state avviate le procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, e perciò anche prima che esse siano concluse favorevolmente.

Il ricorrente ritiene leso l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in materia di tutela dell'ambiente, perché, sia il diritto dell'Unione, sia l'art. 26, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, prevedono che la valutazione di impatto ambientale (VIA) abbia carattere preventivo rispetto all'inizio dell'attività, al pari di quanto è stabilito per la valutazione di incidenza ambientale (VINCA).

Le questioni sono fondate, con riguardo ad entrambi i parametri invocati.

Va precisato che le censure debbono essere valutate con riferimento all'avvio di nuove attività di cui all'art. 1, comma 104, lettera *b*), della legge impugnata, posto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della lettera *a*) del medesimo comma, quanto alla prosecuzione delle attività già in essere, priva di oggetto la norma impugnata, nella parte in cui si riferisce a queste ultime.

Non è dubbio che la disciplina della VIA e della VINCA sia riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anche con riferimento agli effetti connessi al rilascio di concessioni relative alle acque minerali e termali (sentenza n. 1 del 2010).

La legislazione statale, peraltro, attua quanto disposto dalla normativa dell'Unione, in base alla quale VIA e VINCA debbono precedere l'avvio dell'attività (art. 2, comma 1, della direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati — codificazione, e art. 6, comma 3, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE — Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), e provvede in tal senso con l'art. 26, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, e con l'art. 5, comma 8, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Una volta postulata la necessità di procedere a VIA e VINCA, come presuppone la norma impugnata, non vi è alcuno spazio per il legislatore regionale che gli permetta di apportare deroghe alla natura preventiva di tali istituti (sentenze n. 28 del 2013 e n. 227 del 2011).

È perciò da escludere, come invece suggerisce la difesa regionale, che l'art. 144, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, che fa salva l'applicazione alle acque termali, minerali e per uso geotermico della normativa speciale ad esse dedicata, precluda l'operatività dell'art. 26, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, con il quale si attua una previsione del diritto dell'Unione di necessaria rilevanza, ogni qual volta sia richiesta la valutazione di impatto ambientale.

Disponendo in senso contrario, la norma impugnata ha leso l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 49, lettere a), e), f), g), i),*



88, 89, 93, lettera b), 104, lettera a), 105 e 108, lettera a), della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - collegato alla legge di stabilità regionale 2014);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 49, lettera l), della legge della Regione Campania n. 16 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 72, della legge della Regione Campania n. 16 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 50 del 3 dicembre 2014, 1<sup>a</sup> serie spec.

(1-8) Sulla inammissibilità/infondatezza della questione di costituzionalità sollevata in base ad erroneo presupposto interpretativo si rimanda alla nota alla sent. n. 49 del 2015; poi, cfr. decc. nn. 51, 64, 66 del 2015.

Circa la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente cfr. nota redaz. alla sent. n. 284 del 2012; poi, cfr. sent. n. 309 del 2012, 3, 18, 46, 114, 130 e 254 del 2013, 17 e 119 del 2014, 47 del 2015. Si rammenta che, secondo la giurisprudenza della Corte, «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio [...] si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale [...]. Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (cfr., *ex plurimis*, a partire dalla sent. n. 353 del 2003, sentt. nn. 300 del 2007 e 93 del 2008, 328 del 2009).

Riguardo alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 269 del 2014; poi, cfr. sentt. nn. 2, 16, 32, 38, 55, 58, 64, 84 e 99 del 2015.

Sulla "tutela della concorrenza" nei rapporti fra Stato e Regioni, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 178 del 2014.

Sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione», cfr. sentt. nn. 296, 297 e 311 del 2003; 455 del 2005; 451 del 2007; 216 del 2009; 60, 123, 323 e 339 del 2011; 2, 32, 50, 99 e 288 del 2012; 26, 77 e 153 del 2013; 27 e 177 del 2014; 32 del 2015.

Sull'applicazione dell'art. 117, comma 1, Cost. cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. 240 del 2014; poi, cfr. decc. nn. 2, 16, 22, 34, 70, 71, 100 e 109 del 2015.

A commento della decisione pubblichiamo un'osservazione del prof. Alberto Lucarelli e del dott. Luca Longhi.

**La gestione del servizio idrico e la determinazione delle tariffe tra riparto delle competenze legislative e incertezze normative (\*).**

1. Con la sentenza n. 117/2015, la Corte costituzionale è ritornata ad occuparsi dell'annosa questione dei modelli organizzativi del servizio idrico integrato (d'ora in avanti, SII), (ri)aperta dal referendum del 2011 (1) e tutt'ora in larga parte irrisolta.

La sentenza fornisce spunti di riflessione sullo stato dell'arte della disciplina del SII in Italia, alla quale ha contribuito in misura significativa, sostituendosi al legislatore, la Corte stessa, con numerose pronunce emanate prima e dopo il referendum (si ricordino la n. 325/2010, la n. 24/2011, la n. 62/2012, la n. 199/2012 (2)).

In particolare, i profili che qui vengono in rilievo attengono al riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di modelli di affidamento del servizio e di determinazione delle relative tariffe.

Nel caso di specie, il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 49, lett. a), e), f), g), i), l), 72, 88, 89, 93, 104, 105 e 108 della l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo, collegato alla legge di stabilità regionale 2014", in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, comma 1, 2, lett. e), s) e 3 Cost.

Le disposizioni impugnate afferiscono ad una pluralità di materie del tutto eterogenee (professioni, edilizia, concessioni termominerali, oltre al SII), accomunate solo dal *fil rouge* indicato in rubrica, in ossequio ad una prassi largamente invalsa presso i legislatori regionali (e non solo).

Della pronuncia saranno analizzati in questa sede esclusivamente gli aspetti inerenti al SII, si da stabilire un itinerario ideale con le precedenti sentt. nn. 325/2010, 24/2011 e 62/2012, che hanno contribuito ad una diversa e corretta interpretazione del diritto europeo (3).

---

(\*) Alberto Lucarelli è autore dei paragrafi 1, 2 e 5; Luca Longhi dei paragrafi 3 e 4.

(1) Il referendum del 2011 ha visto l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 23-bis d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008 (cfr. d.P.R. n. 113/2011).

(2) Sulle quali si vedano, rispettivamente, A. LUCARELLI, *La Corte Costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in questa *Rivista* 2010, 4645 ss.; Id., *I servizi pubblici locali verso il diritto pubblico europeo dell'economia*, in questa *Rivista* 2011; Id., *Il governo pubblico dell'acqua tra l'eterodossa nozione di interesse economico generale ed il regime delle competenze Stato-Regioni*, in questa *Rivista* 2012, 837 ss.; Id., *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità del patto di stabilità interno alle s.p.a. in house ed alle aziende speciali*, in *Federalismi.it* (rivista on-line), n. 18 del 26 settembre 2012.

(3) Sul punto per tutti, si veda il dibattito sulle radici teoriche del cd. modello economico europeo, ampiamente e criticamente sviluppato dal punto di vista storico-concettuale da D.J. GERBER, *Constitutionalizing the economy: German neo-liberalism, Competition Law and the "New" Europe*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 42, n. 1, *passim* e in maniera ancora più sistematica e diffusa in Id., *Law and*

Nell'occasione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 88 e 89 dell'art. 1 l. reg. cit. aventi ad oggetto le procedure di affidamento del SII, nonché del comma 93 inerente alla determinazione delle tariffe.

Ai sensi di tali commi, alla Regione spetterebbe di individuare (in via diretta) uno o più soggetti gestori del SII, in via transitoria, per un periodo di trentasei mesi, e in attesa di avviare le procedure di affidamento in base alla normativa nazionale e dell'Unione europea.

Analogamente, ai sensi del comma 93, spetterebbe alla Regione il compito di determinare le tariffe del SII.

Ambedue le competenze, così come individuate dalla normativa impugnata, si pongono in contrasto con i parametri costituzionali (segnatamente, l'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (4) e di tutela della concorrenza, art. 117, comma 2, lett. e), s) Cost.) e la normativa nazionale interposta (d.lgs. n. 152/2006 ss.mm.ii.), che osta all'assunzione di tali competenze da parte della Regione.

La Consulta ha avuto modo di ribadire ancora una volta la competenza esclusiva dello Stato in ordine alla definizione delle forme (*rectius*, dei modelli) di gestione, alle modalità di affidamento al soggetto gestore, nonché al procedimento di determinazione della tariffa (cfr. sent. n. 246/2009).

Tale pronuncia consente di ragionare sulla gestione del SII, ad oltre quattro anni dalla celebrazione del referendum, con riferimento, soprattutto, ad un passaggio della motivazione (punto 4 *cons. in dir.*), nel quale si richiama la normativa vigente in materia di forme e condizioni dell'affidamento (*i.e.*, l'art. 34, comma 20-21 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1 l. 17 dicembre 2012, n. 221) (vedi *infra*).

Come si vedrà nel dettaglio, tale inciso non costituisce un vero *quid novi* rispetto alla disciplina comunitaria, direttamente applicabile alla materia in forza dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-*bis* d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (cfr. Corte cost., sent. n. 24/2011), essendo la normativa interna richiamata sostanzialmente riproduttiva di quella europea.

Tuttavia, proprio il richiamo operato nella sentenza in commento consente di osservare l'evoluzione della copiosa giurisprudenza costituzionale in materia e di prendere atto dell'assoluta necessità di un intervento normativo statale di riordino della disciplina del SII.

2. Forme di gestione, procedure di affidamento al soggetto gestore e determinazione della tariffa sono tutti profili strettamente connessi con la tutela dell'ambiente e la concorrenza (per costante giurisprudenza; il SII, difatti, è pacificamente ascrivibile alla categoria dei servizi pubblici locali —

---

*Competition in Twentieth-Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford 2010, *passim*.

(4) Per una diversa ricostruzione e, segnatamente, sulla non ascrivibilità del SII alla materia tutela dell'ambiente, ma piuttosto alla materia valorizzazione dei beni ambientali, di legislazione concorrente, cfr. A. LUCARELLI, *Il governo pubblico dell'acqua*, cit., 841.

SPL — di rilevanza economica, cfr. sul punto sent. n. 325/2010 (5)), che non possono ammettere trattamenti differenziati su base regionale.

A ben vedere, la stessa morfologia del territorio italiano osterebbe, in una prospettiva di razionalità legislativa, ad un'organizzazione del SII su base regionale, non corrispondendo certo i cd. bacini idrografici (criterio recepito dalla l. n. 36/1994, cd. legge Galli) con i territori delle Regioni.

Si creerebbe, in tal caso, un ingiustificato trattamento differenziato su base regionale di profili strettamente collegati con il perseguimento dell'interesse generale (si veda la "missione" di cui all'art. 106 TFUE (6)), che non troverebbe riscontro nella natura del territorio nazionale.

La normativa impugnata, del resto, denota vizi parzialmente analoghi alla normativa pugliese già oggetto di declaratoria di illegittimità con sent. n. 62/2012 (art. 2, comma 1; art. 5 e art. 9, comma 1 l. reg. Puglia 20 giugno 2011, n. 11), prevedendo sostanzialmente l'affidamento (ancorché temporaneo) del servizio ad opera della Regione (così come si era previsto, appunto, nel caso dell'Acquedotto Pugliese - AQP).

In realtà, non spetta alle Regioni la scelta del soggetto gestore del SII, dovendo, piuttosto, le stesse limitarsi semplicemente con apposita legge a definire gli ambiti territoriali di riferimento, individuando l'ente o il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'Autorità d'ambito e, quindi, anche la competenza a deliberare la forma di gestione del SII e ad aggiudicare la gestione di detto servizio.

L'individuazione in concreto del soggetto gestore del SII compete all'ente di governo (erede delle soppresse Autorità d'ambito (7)) istituito o designato dalla Regione, ai sensi dell'art. 149-bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 introdotto dall'art. 7, comma 1, lett. d) d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1 l. 11 novembre 2014, n. 164 (8).

Ed invero, non si vede per quale motivo il legislatore campano, rimasto lungamente inerte rispetto all'adozione della legge di riordino del SII,

---

(5) Sul rapporto SIEG/SPL, si veda anche il Libro Verde del 2003 sui servizi di interesse generale che stabilisce una tendenziale equivalenza tra le due nozioni. Sempre sul rapporto tra le due nozioni, si veda A. LUCARELLI, *La Corte Costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali*, cit., 4646.

(6) Il testo di tale disposizione riecheggia in parte lo spirito dell'art. 43 Cost. Sul punto, cfr. P. SABBIONI, *La Corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in questa *Rivista* 2010, 4656. Per una rilettura dell'art. 43 Cost. alla luce delle fonti comunitarie, si veda A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino 2006, 883 ss., ove si evidenziano i profili di rinnovata attualità della disposizione.

(7) Si precisa che ad essere soppresse sono le Autorità d'ambito (*id est*, gli enti di governo) non già le relative funzioni che restano allocate su un piano diverso rispetto alle istituzioni regionali (sul punto, cfr. art. 149 d.lgs. n. 152/2006).

(8) Per una riflessione sulle Autorità d'ambito, si rinvia a A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari*, in *Federalismi.it* (rivista on-line), n. 8 del 16 aprile 2014.

potesse legittimamente attribuirsi *ex se* (con legge regionale) il potere di individuare il soggetto gestore del servizio.

Un ulteriore profilo di illegittimità della normativa regionale impugnata è da ravvisare, oltre che nella violazione delle competenze esclusive dello Stato, nella circostanza che l'affidamento temporaneo (per trentasei mesi) del SII da parte della Regione rinvia nel tempo l'adozione della legge regionale di riordino della materia, cui lo stesso legislatore regionale è obbligato dalla normativa nazionale (citare la normativa nazionale sopra richiamata).

La normativa impugnata (segnatamente, il comma 88) integra, quindi, l'ingiustificata elusione di un obbligo da parte del legislatore regionale, che dà luogo ad un'indebita invasione dell'altrui sfera di competenza legislativa.

La vicenda è sintomatica della confusione regnante in Italia *in subiecta materia*, tanto più a seguito del referendum.

Una materia nella quale ciascuno degli attori istituzionali coinvolti non sembra aver compreso appieno qual è l'ambito (e i limiti (9)) delle rispettive competenze.

A ciò si aggiunga che frequentemente avviene che singoli Comuni procedano *motu proprio* con apposite deliberazioni all'affidamento del SII, violando essi stessi la logica sovracomunale (o, se si preferisce, intercomunale) che presiede alla materia, logica ancor più attuale dopo l'entrata in vigore della città metropolitana.

In altri termini, nell'attuale quadro normativo resta fermo il ruolo degli enti di governo dell'ambito così come previsti dall'art. 147 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non potendo procedersi ad una polverizzazione del servizio (10), in ossequio ai principi indicati nel secondo comma dell'art. 147 cit. (unità del bacino, unità della gestione, adeguatezza delle dimensioni gestionali).

Nell'inerzia del legislatore regionale, gli stessi Comuni non possono operare affidamenti *sine die*, nel nome di un'asserita *ratio* di buona amministrazione, obliterando, così, la normativa nazionale e il criterio (tutt'ora vigente) dei bacini idrografici.

Per quanto attiene al comma 93, in materia di determinazione delle tariffe, egualmente è stata dichiarata l'incompetenza della Regione a partecipare (a mezzo dell'apposita struttura di cui al comma precedente) al procedimento di determinazione della tariffa, essendo tale funzione rimessa agli enti di governo dell'ambito, ai sensi dell'art. 149, comma 1, lett. d) sotto

---

(9) Per quanto attiene ai limiti della competenza del legislatore regionale, questi resterebbero confinati al piano organizzativo senza investire profili dinamici (leggi: affidamento del servizio). A. SANDULLI, *L'acquedotto pugliese e la gestione del servizio idrico: slapstick comedy del legislatore regionale e carattere persuasivo della tutela della concorrenza*, in questa *Rivista* 2012, 834.

(10) Sull'esigenza di scongiurare una polverizzazione del SII, cfr. Corte cost., sent. n. 256/2009 sull'art. 148 d.lgs. n. 152/2006, ove si legge che tale disposizione «prevede il superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche attraverso l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito (...)» (punto 12.2. *cons. in dir.*). Sul punto, si veda anche Corte conti, deliberazione n. 15/SEZAUT/2014/FRG, par. 3.7.

la vigilanza dell'AEEG. Del resto, la determinazione delle tariffe non avrebbe potuto essere avulsa dagli altri profili inerenti al servizio, di cui alle precedenti questioni (cfr. commi 88-89 cit.). Qui la Corte molto opportunamente richiama l'art. 3, comma 1, lett. f) d.P.C.m. 20 luglio 2012, ai sensi del quale i poteri sostitutivi in tema di determinazione delle tariffe spettano all'AEEG (e non già alle Regioni).

3. La sentenza in commento, tuttavia, al di là dei suddetti profili (sostanzialmente coerenti con i più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale), esprime un ulteriore spunto di interesse in relazione alla *vexata quaestio* del catalogo dei modelli organizzativi possibili del SII.

In primo luogo, occorre premettere che era stata la Corte stessa, in sede di giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari del 2011, a prefigurare gli scenari normativi scaturenti dall'eventuale approvazione del cd. primo quesito (quello inerente alle modalità di affidamento e gestione dei SPL di rilevanza economica, avente ad oggetto l'art. 23-bis d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 ss.mm.ii., cfr. sent. n. 24/2011).

In particolare, in detta sentenza si precisava che all'abrogazione dell'art. 23-bis cit. sarebbe conseguita «l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (...) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica» (cfr. punto 4.2.2. *cons. in dir.*) (11).

Successivamente, in attesa di un intervento ordinatore da parte del legislatore nazionale, è sopraggiunto l'art. 34, comma 20 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1 l. 17 dicembre 2012, n. 221, che ribadisce la sostanziale soggezione degli affidamenti al rispetto della disciplina europea.

Ai sensi di tale disposizione, «per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste».

Si tratta, evidentemente, non già del tanto sospirato riordino della materia (quanto mai necessario a seguito del referendum), bensì di un'ulteriore conferma dell'applicazione del diritto comunitario.

---

(11) Si precisa che la normativa comunitaria ha ad oggetto la nozione di servizi di interesse economico generale (SIEG), omologa della nozione italiana di SPL di rilevanza economica. Sui confini delle due nozioni, cfr. A. SANDULLI, *L'acquedotto pugliese e la gestione del servizio idrico*, cit., 831 e F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2008, 1073 ss.

Proprio in ragione di tali contenuti, si può evidenziare nella disposizione richiamata una tecnica legislativa non del tutto rispondente ad obiettivi di chiarezza e qualità (12), nella parte in cui si compie un generico richiamo alla disciplina europea, senza precisare quali modelli siano effettivamente compatibili con quest'ultima.

Non era quella (d.l. n. 179/2012, cd. "decreto sviluppo *bis*"), probabilmente, la sede normativa più idonea per addivenire a una compiuta riforma del SII, tuttavia occorre oramai prendere atto dell'assoluta urgenza di una nuova disciplina.

Proprio un inciso della motivazione della sentenza in commento richiama i commi 20 e 21 (13) dell'art. 34 cit. (punto 4 *cons. in dir.*), quali (nuovi) parametri normativi in tema di forme, procedure e termini per l'affidamento della gestione.

In realtà, tali parametri normativi non aggiungono nulla in tema di modelli organizzativi a quanto statuito dalla Corte nella richiamata sent. n. 24/2011, né meno che mai vi si pongono in contrasto, atteso il loro contenuto.

Non si può parimenti affermare che i commi 20 e 21 cit. adempiano all'implicita esortazione (14) contenuta nella sent. n. 24/2011 di munire la materia di una disciplina certa all'esito del referendum, non essendo totalmente 'conveniente', in una prospettiva di certezza del diritto, che una materia tanto delicata e articolata sia regolamentata in via diretta da fonti comunitarie.

Pertanto, il riferimento al "decreto sviluppo *bis*" contenuto nella sent. n. 117/2015 non muta la sostanza degli scenari normativi tracciati a suo tempo con la sent. n. 24/2011, né gli indirizzi in quella sede espressi.

4. Anche a seguito dell'adozione del "decreto sviluppo *bis*", nella parte richiamata dalla sentenza in commento, rimane aperta la questione del catalogo dei modelli organizzativi utilizzabili per la gestione del SII.

Posto che, *de iure condito*, non si può parlare di catalogo tassativo *numerus clausus* (15) nell'accezione dell'art. 113, comma 5 d.lgs. 18 agosto

(12) Tale critica si inserisce nel medesimo solco della critica sopra (par. 1) rivolta al legislatore campano, sul tema della tecnica normativa (*better regulation*).

(13) Ai sensi del comma 21, «Agli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013».

(14) Ad ogni buon conto, nel citato punto 4.2.2. della sent. n. 24/2011 non è dato rinvenire la cifra distintiva delle cd. sentenze esortative *stricto sensu*, sulle quali cfr., *ex ceteris*, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 2004, 249; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 320.

(15) Il che contraddice il principio di tipicità delle forme di organizzazione dei servizi pubblici, che dovrebbe contraddistinguere la materia. Sul punto, si veda G.

2000, n. 267 abr. (16), è opportuno porsi il problema dell'utilizzabilità di taluni modelli alla luce del referendum del 2011, conosciuto nella vulgata come referendum sull'acqua bene comune e, dunque, recante un indirizzo inequivocabilmente favorevole a una gestione "pubblica" del servizio.

Si è più volte evidenziato (17) che la disciplina europea rivela una sostanziale indifferenza agli assetti proprietari delle imprese responsabili della gestione dei servizi (cd. principio di neutralità, arg. *ex art.* 345 TFUE).

Nulla osta, pertanto, nel quadro scaturito dall'abrogazione dell'art. 23-*bis* cit. che modelli organizzativi dapprima esclusi dalla disposizione abrogata (è il caso dell'azienda speciale *ex art.* 114 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) possano rivelarsi idonei (se non addirittura congeniali) alla gestione del SII.

In realtà, l'inserimento dell'azienda speciale nel catalogo (virtuale) dei possibili modelli organizzativi del SII, apparentemente escluso dal diritto interno, ritrova la propria *ratio* nella stessa giurisprudenza costituzionale ed, in particolare, nelle motivazioni della sent. n. 325/2010, che aveva respinto numerose questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*bis* cit. in tema di SPL di rilevanza economica, in combinato disposto con il già richiamato passaggio della sent. n. 24/2011 (punto 4.2.2. *cons. in dir.*).

È tra le righe di tali motivazioni prima ancora che nel generico richiamo a fonti comunitarie che si può fondare la legittimità del ricorso a tale modello per la gestione del SII (18).

Ed invero, nella richiamata sent. n. 325/2010 la Corte faceva riferimento al divieto di gestione diretta dei SPL da parte degli enti locali, affermato a più riprese dal legislatore nazionale negli anni duemila (cfr. art. 35 l. 28 dicembre 2001, n. 448, che imponeva la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi esercenti tali tipologie di servizi in società di capitali e art. 14 d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla l. 24 novembre 2003, n. 326), divieto del tutto indipendente dall'art. 23-*bis* cit., in quanto non introdotto da questo (cfr. punto 6.1. *cons. in dir.*).

La medesima sentenza ascriveva, poi, il modello dell'azienda speciale alla cd. gestione diretta (alla stessa stregua delle gestioni in economia, cfr. punto 6.2. *cons. in dir.*), esclusa appunto dagli artt. 35 e 14 cit.

---

PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano 2005 e G. CAIA, *Finalità e problemi dell'affidamento del servizio idrico integrato ad aziende speciali*, in *Foro Amm. TAR* 2011, 666. Secondo A. SANDULLI, *L'acquedotto pugliese e la gestione del servizio idrico*, cit., 832, la situazione di incertezza normativa scaturita dal referendum (l'autore parla di *vacatio iuris*) comporterebbe la conservazione di un certo grado di autonomia da parte dei soggetti pubblici deputati circa la scelta del modello.

(16) La Corte costituzionale ha più volte ribadito che all'abrogazione dell'art. 23-*bis* d.l. n. 112/2008 per effetto del referendum non sarebbe conseguita una reviviscenza dell'art. 113, comma 5 d.lgs. n. 267/2000 in tema di modi di gestione dei servizi.

(17) Sul punto cfr. A. LUCARELLI, *La Corte Costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali*, cit., 4650.

(18) cfr. L. LONGHI, *Brevi considerazioni sulla possibilità della gestione del servizio idrico integrato attraverso aziende speciali*, in *Giust. amm.* n. 8/2012.



Pertanto, se è vero che dalla sent. n. 325/2010 si evince la permanenza in vigore degli artt. 35 e 14 cit. (non certo travolti, sul piano formale, dall'avvenuta abrogazione dell'art. 23-bis cit.), è altrettanto vero che, stante l'intervenuta abrogazione dell'art. 23-bis cit. per effetto del referendum, la successiva sent. n. 24/2011 (e, per certi versi, la stessa sentenza in commento) affermano la diretta applicabilità della disciplina comunitaria alla materia dei SPL (e, segnatamente, del SII).

Quanto sopra trova la propria giustificazione alla luce del fatto che il divieto di gestione diretta non è certo un principio inderogabile, ma un mero indirizzo legislativo oggi superato dalla volontà popolare (sul rapporto tra discrezionalità del legislatore e referendum abrogativo, cfr. sent. n. 9/1997).

Si può, pertanto, affermare che la stessa disposizione di cui all'art. 35, comma 8 l. n. 28 dicembre 2001, n. 448 (quella che imponeva la trasformazione delle aziende speciali in società di capitali), ancorché formalmente in vigore, sia oggi del tutto ineffettiva, non sancendo certo l'abolizione *tout court* dell'azienda speciale dal nostro ordinamento, né potendo, comunque, derogare al diritto comunitario (meno restrittivo sul punto) (19).

L'attuale ineffettività dell'art. 35 cit., del resto, è ricavabile dalla stessa sent. n. 24/2011, che, prefigurando gli scenari scaturenti dall'eventuale vittoria del sì, affermava la diretta applicabilità del diritto comunitario in materia di modi di gestione dei SPL di rilevanza economica.

Nella medesima pronuncia, peraltro, si evidenziava che la normativa comunitaria dettasse una disciplina meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum (cfr. inciso al punto 4.2.2. *cons. in dir.*).

Proprio nella sent. n. 24/2011, la Corte ha dimostrato di comprendere appieno lo spirito del quesito referendario, evidenziando il carattere derogabile del divieto di gestione diretta, a suo tempo "valorizzato" nella sent. n. 325/2010.

Tale ragionamento (in verità, frutto della ricostruzione in senso letterale degli argomenti della Corte, in piena conformità con la loro successione nel tempo) conforta la piena vigenza nel nostro ordinamento del modello dell'azienda speciale, cui hanno guardato diverse amministrazioni locali negli ultimi tempi, in quanto modello coerente con gli indirizzi espressi dal referendum (20).

Non è corretto parlare di reviviscenza in senso tecnico del modello dell'azienda speciale, non essendo mai stato tecnicamente abrogato l'art. 114 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 quanto, piuttosto, di possibile nuova vitalità (21) dell'istituto per effetto della venuta meno del divieto di gestione diretta.

(19) Sul contrasto tra la disciplina del 2001-2003 e quella comunitaria in materia di SIEG, cfr. A. LUCARELLI, *La Corte Costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali*, cit., 4651.

(20) Basti pensare, appunto, che l'azienda speciale rientra, unitamente alla cd. gestione in economia, nelle ipotesi di gestione diretta (dunque, "pubblica") del servizio (sul punto cfr. ancora Corte cost., sent. n. 325/2010, punto 6.2. *cons. in dir.*).

(21) Sui nuovi margini di applicazione dell'istituto dell'azienda speciale, si veda, da ultimo, C. Conti, deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG, par. 2.4.

Del resto, tenuto conto della pacifica ascrivibilità dell'azienda speciale al *genus* delle gestioni dirette (vedi *supra*), è lo stesso art. 106 TFUE, nella parte in cui afferma la specificità della missione affidata alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, a rivelarsi coerente (o, certamente, non contrario) con ipotesi di gestione diretta.

5. Alla luce del quadro descritto e dell'itinerario giurisprudenziale sommariamente ripercorso in questa sede, si evidenzia il rilevante ruolo suppletivo svolto dalla Corte a fronte di un (finora) mancato intervento legislativo di riordino della materia. La circostanza che la disciplina di una materia tanto delicata (la cui rilevanza, peraltro, aveva mobilitato 26 milioni di cittadini in occasione del referendum) venga lasciata alla progressiva stratificazione delle pronunce della Corte testimonia una certa *défaillance* da parte del legislatore nazionale. A ciò si aggiunga che il legislatore regionale spesso (come nel caso pugliese e in quello campano di cui alla presente vicenda) ha dimostrato di avere male interpretato i limiti delle proprie competenze, invadendo ambiti situati fuori dalla propria sfera, quali l'individuazione dei modelli di gestione, le procedure di affidamento del servizio e la determinazione delle tariffe.

Va da sé che, anche alla luce delle vicende scaturite in ambito regionale, ineludibile compito del legislatore nei prossimi mesi dovrà essere un 'definitivo' riordino della materia, che non tradisca la volontà popolare proclamata appena quattro anni fa (e finora rimasta, in larga misura, disattesa); che non ostacoli il ricorso a modelli di gestione diretta (ove vi siano le condizioni), stante il superamento del relativo divieto, e che restituisca chiarezza agli amministratori locali (22), in una logica di bacini idrografici sovracomunali.

ALBERTO LUCARELLI - LUCA LONGHI

---

(22) Sul ruolo degli amministratori locali e sul conseguente caos normativo e amministrativo, cfr. A. SANDULLI, *L'acquedotto pugliese e la gestione del servizio idrico*, cit., 829.