

Sentenza: n. 62 del 21 marzo 2012

Materia: ambiente

Limiti violati: artt. 97 e 117 , comma 2, lett. c) e lett. s) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 5, comma 6, lettera g) della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell’Autorità idrica pugliese) e art. 2, comma 1, art 5 e art 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11 (Gestione del servizio idrico integrato. Costituzione dell’Azienda pubblica regionale “Acquedotto pugliese – AQP”)

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, dell’art. 5 e dell’art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11 (Gestione del servizio idrico integrato. Costituzione dell’Azienda pubblica regionale “Acquedotto pugliese – AQP”); cessata materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 6, lettera g), della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell’Autorità idrica pugliese).

Estensore nota: Carla Paradiso

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, con due distinti ricorsi, ha sollevato questioni di legittimità nei confronti dell’art. 5, comma 6, lettera g) della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell’Autorità idrica pugliese) e art. 2, comma 1, art 5 e art 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 20 giugno 2011, n. 11 (Gestione del servizio idrico integrato. Costituzione dell’Azienda pubblica regionale “Acquedotto pugliese – AQP”)

La Corte riunisce in un’unica sentenza le questioni sollevate, dichiarando cessata la materia del contendere nel caso dell’art. 5, comma 6, lettera g) della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell’Autorità idrica pugliese), poiché l’articolo è stato soppresso con legge successiva.

Per quanto riguarda le questioni sollevate in merito alla l.r. Puglia 11/2011, l’impugnato comma 1 dell’art. 2 stabilisce che “Il servizio idrico integrato della Puglia è affidato a un’azienda pubblica regionale che realizza la parte prevalente della propria attività con l’ente pubblico che la controlla, anche per beneficiare delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell’espletamento del servizio e con l’obbligo del reinvestimento nel servizio di almeno l’80 per cento degli avanzi netti di gestione. Ai fini della presente legge, per avanzo netto di gestione si intende il risultato economico di esercizio del soggetto di cui all’articolo 5 (*cioè l’Azienda pubblica regionale denominata «Acquedotto pugliese (AQP)», istituita da tale articolo*) al netto degli ammortamenti, accantonamenti, interessi, imposte e tasse».

Secondo la Corte la norma regionale impugnata si pone in contrasto con la normativa statale, perché – disponendo che la gestione del SII è affidata ad un’azienda pubblica regionale avente determinate caratteristiche – da un lato esclude che l’ente regionale successore delle competenze dell’AATO (ossia l’Autorità idrica pugliese) deliberi con un proprio atto le forme di gestione del SII e provveda all’aggiudicazione della gestione del servizio al soggetto affidatario e dall’altro, con disposizione che tiene luogo di un provvedimento, stabilisce essa stessa che il SII sia affidato ad un’azienda pubblica regionale, da identificarsi necessariamente nell’unica (a quanto consta) azienda pubblica regionale istituita al fine di detta gestione, cioè nell’azienda denominata «Acquedotto pugliese –

AQP», prevista dalla medesima legge reg. Puglia n. 11 del 2011 (artt. da 5 a 14). Secondo la Corte *“La normativa statale non consente che la legge regionale individui direttamente il soggetto affidatario della gestione del SII e che stabilisca i requisiti generali dei soggetti affidatari di tale gestione (così determinando, indirettamente, anche le forme di gestione), appare evidente la violazione dell’evocato art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., con la conseguente illegittimità costituzionale dell’impugnata normativa regionale (sulla legittimità costituzionale delle leggi statali, emesse nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato, che vietino l’esercizio in via legislativa della funzione amministrativa regionale, ex plurimis, sentenze n. 20 del 2012; n. 44 del 2010; n. 271 e n. 250 del 2008; ordinanza n. 405 del 2008).”*

La Corte ribadisce come la disciplina dell’affidamento della gestione del SII attiene alle materie tutela della concorrenza e tutela dell’ambiente, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009). Nella specie, anche dopo l’abrogazione referendaria dell’art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (con effetto dal 21 luglio 2011, ad opera dell’art. 1, commi 1 e 2, del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113, recante «Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell’articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica»), resta vigente il disposto del terzo periodo del comma 186-bis dell’art. 2 della legge n. 191 del 2009 (inserito dall’art. 1, comma 1-quinquies, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42), in forza del quale alla legge regionale spetta soltanto disporre l’attribuzione delle funzioni delle soppresse Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO), *«nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»*, e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all’esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato.

La seconda questione promossa con il ricorso n. 83 del 2011 ha ad oggetto l’art. 5 della legge reg. Puglia n. 11 del 2011, che istituisce l’Azienda pubblica regionale «Acquedotto pugliese (AQP)» e stabilisce il subentro di tale azienda nel patrimonio e nei rapporti della s.p.a. Acquedotto pugliese, a suo tempo costituita, mediante trasformazione del preesistente «Ente autonomo per l’acquedotto pugliese», con il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 141 (Trasformazione dell’Ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni, a norma dell’articolo 11, comma 1, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 59). L’articolo è impugnato per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché – pur non incidendo formalmente sulla normativa statale e pur non provocando l’estinzione della s.p.a. Acquedotto pugliese (la quale è destinata ad operare, in base al predetto decreto legislativo, fino al 31 dicembre 2018, per l’esercizio delle attività di captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione di acqua ad usi civili, nonché di fognatura e depurazione delle acque reflue, cioè per l’esercizio delle attività in cui si articola il SII) – finisce *«per privare di qualsiasi funzione»* la s.p.a. Acquedotto pugliese e, quindi, finisce *«per svuotare di qualsiasi efficacia»* il predetto decreto legislativo n. 141 del 1999, riconducibile alle materie tutela della concorrenza e tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, appartenenti alla sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte ritiene, quindi la questione fondata.

La normativa regionale impugnata incide sul patrimonio e sui rapporti attivi e passivi di una società per azioni costituita con legge statale; società nel cui oggetto sociale rientra la «gestione del ciclo integrato dell’acqua» e che è destinata ad operare (in base al citato d.lgs. n. 141 del 1999) almeno fino al 31 dicembre 2018. In considerazione di tale contenuto e, in particolare, della sua attinenza (proprio perché trasferisce le risorse ed i rapporti dell’indicata società per azioni) alla gestione del servizio idrico integrato, la norma regionale impugnata è riconducibile – oltre che alla materia ordinamento civile – alle materie tutela della concorrenza e tutela dell’ambiente, entrambe riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base agli evocati parametri costituzionali (come evidenziato anche nelle sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010;

n. 307 del 2009; n. 246 del 2009). La previsione del subentro dell'AQP nel patrimonio e nei rapporti della s.p.a. Acquedotto pugliese, ponendosi in palese contrasto con la suddetta disciplina statale (che non prevede tale subentro), comporta perciò, la denunciata illegittimità costituzionale. La terza questione promossa con il ricorso n. 83 del 2011 ha ad oggetto l'art. 9, comma 1, della medesima legge reg. Puglia n. 11 del 2011, in base al quale «Il personale in servizio presso l'Acquedotto pugliese S.p.A. alla data di costituzione dell'AQP transita nell'organico dell'AQP alla data della costituzione della medesima, conservando tutti i diritti giuridici ed economici acquisiti, senza ulteriori e maggiori oneri. Nell'attuazione di tale progetto sono assicurate le relazioni sindacali». La normativa impugnata dispone un generale ed automatico transito del personale di una persona giuridica di diritto privato, la s.p.a. Acquedotto pugliese, nell'organico di un soggetto pubblico regionale, l'Azienda pubblica regionale denominata AQP, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva. Le modalità di tale transito costituiscono, pertanto, una palese deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi – come più volte affermato da questa Corte – le procedure di assunzione del personale delle pubbliche amministrazioni (ex plurimis, sentenza n. 190 del 2005). Il mancato ricorso a tale forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione non trova, nella specie, alcuna peculiare e straordinaria ragione giustificatrice (che non risulta dal testo della legge regionale, non è indicata dalla Regione resistente e, allo stato degli atti, neppure appare ricavabile aliunde), tanto da risolversi in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata (sulla necessità che le eccezioni alla regola di cui all'art. 97 Cost. rispondano a peculiari e straordinarie esigenze di servizio, ex plurimis, sentenze n. 363, n. 205 e n. 81 del 2006). Risulta, dunque, violato l'art. 97 Cost.