

Sentenza 21 novembre, n. 320

Materia: Ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21 recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191»

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dei commi 2 e 4 dell'art. 49 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'articolo 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191»;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della lettera *c*) del comma 6 dell'art. 49, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), della legge reg. Lombardia n. 21 del 2010.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *t*), della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191», per la parte in cui introduce nell'art. 49 della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26, i commi 2, 4 e 6, lettera *c*). La disposizione è impugnata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*), *l*), *m*), *s*), della Costituzione, nonché, limitatamente all'introduzione del comma 2 dell'art. 49 della legge reg. n. 26 del 2003, in riferimento anche all'art. 117, primo comma, Cost.

Il comma 2 dell'art. 49 stabilisce che «Gli enti locali possono costituire una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'articolo 113, comma 13, del d.lgs.

267/2000, a condizione che questa sia unica per ciascun ATO e vi partecipino direttamente o indirettamente mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta, del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito». Il comma 4 del medesimo articolo prevede che la società patrimoniale d'ambito «In ogni caso [...] pone a disposizione del gestore incaricato della gestione del servizio le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali» e che «L'ente responsabile dell'ATO può assegnare alla società il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio, le attività di progettazione preliminare delle opere infrastrutturali relative al servizio idrico e le attività di collaudo delle stesse». Il successivo comma 6, lettera c), dispone che, al fine di ottemperare nei termini all'obbligo di affidamento del servizio al gestore unico, l'ente responsabile dell'ambito territoriale ottimale [ATO], tramite l'Ufficio d'ambito di cui all'art. 48 della stessa legge reg. n. 26 del 2003, effettua «la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti».

Con riguardo al comma 2 dell'art. 49 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, il ricorrente afferma che tale comma, nell'autorizzare, «ai sensi dell'articolo 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000», il conferimento in proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato a società patrimoniali d'ambito a capitale interamente pubblico, non cedibile, viola: a) l'art. 117, secondo comma, lettere e), l), m), s), Cost.; b) l'art. 117, primo comma, Cost.

Quanto alla violazione del secondo comma dell'art. 117 Cost., la denunciata disposizione si porrebbe in contrasto con la seguente normativa emessa dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva nelle materie tutela della concorrenza (lettera e), ordinamento civile (lettera l), determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (lettera m), tutela dell'ambiente (lettera s): a) i commi 5 e 11 dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i quali, rispettivamente, affermano il principio di pubblicità delle reti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ed abrogano l'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - in seguito indicato come TUEL -, nelle parti incompatibili con lo stesso art. 23-bis e, quindi, anche nelle parti incompatibili con tale principio di pubblicità; b) comunque, l'art. 143, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale, «in lettura combinata» con gli artt. 822, 823 e 824 del codice civile, assoggetta le infrastrutture idriche al regime del demanio pubblico e ne dispone l'inalienabilità, salvi i casi e i modi stabiliti dalla legge.

Per quanto riguarda il profilo di violazione del primo comma dell'art. 117 Cost., la difesa dello Stato deduce che la denunciata disposizione si porrebbe in contrasto con «un vincolo derivante dall'ordinamento comunitario in ossequio al quale l'art. 15, comma 1-ter del decreto-legge n. 135 del 2009 ha previsto [...] che tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato

devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche».

La Consulta, con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., ritiene la questione fondata nei limiti di seguito precisati.

Il conferimento in proprietà previsto dall'impugnato comma 2 dell'art. 49 non può trovare fondamento nell'espresso richiamo che tale comma opera alla disciplina statale di cui al comma 13 dell'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in seguito indicato come TUEL. La disposizione da ultimo citata, infatti, sarebbe stata implicitamente abrogata dai commi 5 e 11 dall'art. 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008: dal comma 5, che, affermando il principio della proprietà pubblica delle reti, ne vieta la cessione a soggetti privati quali sono le società patrimoniali d'ambito, nonostante il loro capitale totalmente pubblico; dal comma 11, che dispone l'abrogazione dell'art. 113 del TUEL nelle parti incompatibili con il menzionato art. 23-bis. Con tale abrogazione sarebbe venuta meno la norma statale dalla quale il comma 2 impugnato traeva l'autorizzazione a intervenire in una materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere l) e s).

A tal proposito la Corte osserva che la proprietà pubblica delle reti implica, indubbiamente, l'assoggettamento di queste - e, dunque, anche delle reti idriche - al regime giuridico del demanio accidentale pubblico, con conseguente divieto di cessione e di mutamento della destinazione pubblica. In particolare le reti, intese in senso ampio, vanno ricomprese, in quanto appartenenti ad enti pubblici territoriali, tra i beni demaniali, ai sensi del combinato disposto del secondo comma dell'art. 822 e del primo comma dell'art. 824 cod. civ. Il comma 1 dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 (anch'esso anteriore alla disposizione regionale impugnata) conferma la natura demaniale delle infrastrutture idriche, dettando una specifica normativa di settore. Esso dispone, infatti, che: «Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o di misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

È, perciò, evidente l'incompatibilità del regime demaniale stabilito dal comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 e dal comma l dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 con il conferimento in proprietà previsto dal comma 13 dell'art. 113 del TUEL.

La difesa della Regione resistente obietta che la disposizione impugnata, nel prevedere espressamente l'incapacità del capitale della società a totale partecipazione pubblica e nel richiamare il comma 13 dell'art. 113 del TUEL, garantisce il mantenimento del regime giuridico proprio dei beni demaniali conferiti in proprietà alla società patrimoniale d'ambito.

L'obiezione a giudizio della Corte non è fondata.

È noto che il patrimonio sociale costituisce una nozione diversa da quella di capitale sociale: il primo è rappresentato dal complesso dei rapporti giuridici, attivi e passivi, che fanno capo alla società; il secondo è l'espressione numerica del valore in denaro di quella frazione ideale del patrimonio sociale netto (dedotte, cioè, le passività) che è fissata dall'atto costitutivo e non è

distribuibile tra i soci. Ne deriva che l'inceditibilità delle quote od azioni del capitale sociale - sia essa frutto di una pattuizione fra i soci (art. 2341-bis cod. civ.) o, come nel caso di specie, di una previsione legislativa - non comporta anche l'inceditibilità dei beni che costituiscono il patrimonio della società; beni, perciò, che possono liberamente circolare e che integrano la garanzia generica dei creditori (art. 2740 cod. civ.), limitabile solo nei casi stabiliti dalla legge dello Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile. La sola partecipazione pubblica, ancorché totalitaria, in società di capitali non vale, dunque, a mutare la disciplina della circolazione giuridica dei beni che formano il patrimonio sociale e la loro qualificazione.

In conclusione, la rilevata abrogazione tacita del comma 13 dell'art. 113 del TUEL, per incompatibilità con il comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, preclude alla Regione resistente di disciplinare, in attuazione del medesimo comma 13, il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, trattandosi di materia ascrivibile all'ordinamento civile, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Da ciò consegue la violazione, da parte della Regione Lombardia, di tale sfera di competenza statale e, quindi, l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 49 della legge reg. n. 26 del 2003, quale introdotto dalla disposizione impugnata.

Restano assorbiti gli altri profili di censura prospettati dal ricorrente in relazione al medesimo comma dell'art. 49.

Con riguardo al comma 4 dell'art. 49 della legge reg. n. 26 del 2003, il ricorrente afferma che tale disposizione, nella parte in cui stabilisce che «l'ente responsabile dell'ATO può assegnare alla società il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio [...]», si pone in contrasto con la seguente normativa emessa dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva, ad esso riservata dalle lettere e), l), m) e s) del secondo comma dell'art. 117 Cost.: a) l'art. 150, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 168 del 2010, secondo cui «l'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato»; b) l'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), il quale, prescrivendo che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dall'Autorità [...]», avrebbe previsto l'attribuzione di tali funzioni «in blocco ad altro, unico soggetto anziché [...] l'enucleazione di una singola attribuzione da devolvere a soggetto formalmente privato isolatamente dalle rimanenti competenze».

La Corte osserva preliminarmente che la disposizione denunciata, prevedendo la possibilità di assegnare il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio idrico alla società patrimoniale d'ambito di cui al precedente comma 2 dello stesso art. 49, fa riferimento ad un soggetto la cui costituzione è prevista da una disposizione della quale è stata accertata, al punto 2, l'illegittimità costituzionale. Da tale illegittimità consegue quindi, necessariamente, anche quella del denunciato comma 4, senza che debba procedersi allo scrutinio di tale comma in base ai parametri evocati.

Con riguardo al comma 6, lettera c), dell'art. 49 della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, secondo cui l'ente responsabile dell'ATO effettua «la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti», il ricorrente afferma che tale disposizione viola le lettere e), l), m) e s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., perché sussistono «le medesime illegittimità» già prospettate con riferimento al «collegato» comma 2 dello stesso articolo 49.

La questione non è ritenuta meritevole di accoglimento dalla Corte.

Il ricorrente, muovendo dalla premessa interpretativa che il denunciato comma 6, lettera c), sia «collegato» al precedente comma 2, ripropone le medesime censure prospettate in relazione a quest'ultimo comma. Detta premessa è, però, erronea, perché il comma 2 riguarda, come visto, il conferimento in proprietà delle infrastrutture idriche alla società patrimoniale d'ambito, mentre l'impugnato comma 6, lettera c), concerne solo la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti al gestore unico del servizio idrico integrato, gestore che è soggetto diverso dalla società patrimoniale d'ambito. Risulta, quindi, evidente che non sussiste il dedotto collegamento tra il comma 2 e il comma 6, lettera c), dell'art. 49 e che, di conseguenza, le censure prospettate dal ricorrente nei riguardi della prima disposizione non possono valere con riferimento al contenuto normativo della seconda.

Per i motivi suesposti la Corte costituzionale:

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 4 dell'art. 49 della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera t), della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2010, n. 21, recante «Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'articolo 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191»;
- 2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della lettera c) del comma 6 dell'art. 49, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera t), della legge reg. Lombardia n. 21 del 2010.