



DIRITTI REGIONALI

Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

**IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO IN SARDEGNA
TRA INVERAMENTO DEL PRINCIPIO DI UNICITÀ DELLA GESTIONE E
CRITICITÀ DEL SUO ESERCIZIO**

STEFANIA CECCHINI

(Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche,
Università degli studi di Cagliari)

Data di pubblicazione: 25 marzo 2019

SOMMARIO: 1. Il modello di gestione del servizio idrico delineato dalla l.r. n. 4/2015 e alcuni suoi profili di criticità. – 2. La l.r. n. 25/2017 e i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dallo Stato col ricorso 20 febbraio 2018, n. 14. – 3. Considerazioni (non) conclusive in attesa della decisione della Corte costituzionale.

1. Il modello di gestione del servizio idrico delineato dalla l.r. n. 4/2015 e alcuni suoi profili di criticità

La legge 5 gennaio 1994 n. 36, nota come legge Galli¹, attuata dal legislatore sardo attraverso la l.r. n. 29/1997, ha per la prima volta compiutamente disciplinato la gestione della risorsa idrica², fornendo,

¹ La prima normativa in materia di servizi pubblici risale alla legge n. 103/1903, successivamente modificata dal R.D. n. 3074/1923 e dal R.D. n. 2578/1925. La legge n. 103/1903, poi confluita nel T.U. n. 2578 del 1925 in vigore fino al 1990, ha introdotto le cosiddette aziende municipalizzate, vale a dire la gestione diretta di servizi di primaria necessità come alternativa alla concessione all'industria privata. Essa ha elencato una lunga serie di servizi che i consigli comunali potevano deliberare di "municipalizzare", ossia di assumere tra i compiti facoltativi del proprio ente, stabilendo poi se amministrarli in via diretta o darli in concessione a privati o ancora gestirli attraverso aziende speciali, prive di personalità giuridica autonoma, ma dotate di ampia autonomia amministrativa.

² Preme sin d'ora chiarire che alla disciplina contenuta nella legge Galli fece seguito il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, noto, seppur impropriamente, come «Codice dell'ambiente», che rese obbligatoria la riorganizzazione dei servizi idrici locali secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità. Successivamente, gli artt. 147 e 172 del Codice dell'ambiente sono stati modificati ad opera dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (cosiddetto «decreto sblocca Italia»), che ha sancito il principio dell'unicità del gestore del S.I.I., in base al quale ciascun ATO dovrà essere gestito da un unico soggetto, individuato nell'Ente di governo, a cui tutti

innanzitutto, una definizione di servizio idrico integrato (S.I.I.), quale insieme dei servizi connessi all'uso umano della risorsa idrica³.

gli enti locali saranno tenuti ad aderire. Pertanto, novellando le disposizioni del d.lgs. 152/2006, il Decreto del 2014 ha affermato il principio dell'unicità della gestione del S.I.I., che non consiste soltanto nella semplice riallocazione centralizzata dei poteri di gestione del patrimonio idrico, ma è finalizzato, altresì, a garantire una più efficiente gestione dei servizi di approvvigionamento delle acque nell'ATO, adattandosi, allo stesso tempo, alle peculiari esigenze delle realtà locali. Sul punto, cfr. G. AMOROSO, *Il servizio idrico tra esigenze locali e unitarietà. Il quadro legislativo nazionale e il caso Sardegna*, in S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli 2017, 666; A. AMATO, *Problematiche finanziarie del settore idrico italiano: alcuni spunti da esperienze straniere*, in *Economia e diritto del terziario*, vol. 3, 2014, 327-330.

³ Più specificatamente quelli di adduzione, distribuzione, raccolta e depurazione delle acque per usi civili.

La letteratura giuridica sul tema è, oramai, sterminata. Senza pretesa di esaustività, si vedano i lavori di: M. BENVENUTI, E. GENNARI, *Il servizio idrico*, in M. BIANCO, P. SESTITO (a cura di), *I Servizi Pubblici Locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Bologna 2010, 143 ss.; G. CANITANO, D. DI LAURA, N. DONI (a cura di), *La convenzione di affidamento e la regolazione del servizio idrico in Italia*, Milano 2007; A. AMATO (a cura di), *L'industria idrica in alcuni paesi europei*, Milano 2008; B. ANTONIOLI MANTEGAZZINI, *Si fa' presto a dire gara: le procedure di affidamento del Servizio Idrico Integrato in Italia*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 3/2006; L. ANWANDTER, P. RUBINO, *Perché la finanza privata asseta il settore idrico? Sette proposte per sette regioni*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1/2006, 197-228; D. ARCHIBUGI, G. CICCARONE, M. MARÉ, B. PIZZETTI, F. VIOLATI, *Relazioni triangolari nell'economia dei servizi pubblici*, in *Economia pubblica*, 5/2000, 47-82; G. CORSO, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. quadr. serv. pubbl.*, 1999, 7 ss.; L. PERFETTI, *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2001, 479 ss.; ID., *Miti e realtà nella disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Dir. amm.*, 2006, 387 ss.; M. CAFAGNO, *Impresa Pubblica*, in M.P. CHITI e G. GRECO (a cura di),



La legge Galli aveva, da un lato, reso pubblica la proprietà di tutte le acque superficiali e sotterranee accentuando la pubblicità del regime di utilizzo, e, dall'altro, introdotto due concetti chiave della gestione del servizio idrico⁴.

In primo luogo, il concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO), vale a dire l'area territoriale, individuata attraverso un'apposita legge regionale, su cui organizzare i servizi pubblici integrati⁵; in secondo luogo quello di

Trattato di diritto amministrativo europeo, vol. III, t. II, Milano 2007, 1205 ss.; F. CINTIOLI, *Servizi pubblici e concorrenza, servizi di interesse economico generale, promozione della concorrenza*, in *Dir. un. eur.*, 3/2006, 453 ss.; L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino 2000, 159 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Considerazioni sui "nuovi servizi Pubblici"*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2002, 945 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5/2006, 747 ss. Da ultimo, si veda il volume a più voci curato da S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, cit.

⁴ Alla cosiddetta legge Galli si devono due concetti chiave in tema di gestione del servizio idrico: a) la nozione di ambito territoriale ottimale (noto con l'acronimo "ATO") ossia l'area territoriale, individuata da una legge regionale, su cui organizzare i servizi pubblici integrati; b) il concetto di Autorità d'ambito, ossia l'organismo costituito dalla Conferenza dei Sindaci e coordinato dal Presidente della Provincia in cui ricade l'ambito territoriale ottimale. All'Autorità d'ambito sono, di regola, affidati i compiti di indirizzo, pianificazione, programmazione, controllo e modulazione tariffaria: M. BENVENUTI, E. GENNARI, *Il servizio idrico*, cit., 143 ss.

⁵ Legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante «Disposizioni in materia di risorse idriche», art. 8 rubricato «Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato»: «i servizi idrici sono organizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati secondo i seguenti criteri: a) rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini ideografici contigui, tenuto conto delle previsioni e dei vincoli contenuti nei piani regionali di risanamento delle acque di cui alla legge n. 319 del 1976, e successive modificazioni, e nel piano regolatore

Autorità d'Ambito, ossia l'organismo costituito dalla Conferenza dei Sindaci e coordinata dal Presidente della Provincia in cui l'ATO ricade, cui sono demandati i compiti di indirizzo, pianificazione, programmazione, controllo e modulazione tariffaria⁶.

In armonia con quanto previsto a livello statale, la legge regionale sarda n. 29/1997 aveva introdotto un modello peculiare di organizzazione del S.I.I.

generale degli acquedotti, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) superamento della frammentazione delle gestioni; c) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative».

⁶ Più precisamente, le norme sull'Autorità d'ambito dei servizi idrici contenute nella legge n. 36/1994 sono state abrogate dall'approvazione del cosiddetto Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), in particolare dagli artt. 148 e 201 dello stesso. Successivamente, l'art. 1, co. 1 *quiquies* della legge 26 marzo 2010, n. 2, recante «Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni», ha stabilito che all'art. 2 della legge n. 191/2009, dopo il co. 186, fosse aggiunto il seguente: «Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Sul punto, cfr. M. BENVENUTI, E. GENNARI, *Il servizio idrico*, in M. BIANCO, P. SESTITO, *I Servizi Pubblici Locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, cit., 143 ss. Per un approfondimento sul tema, si veda: G. AMOROSO, *Il servizio idrico tra esigenze locali e unitarietà. Il quadro legislativo nazionale e il caso Sardegna*, cit., spec. 662 ss.; A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle Regioni e vincoli referendari*, in *www.federalismi.it*, 8/2014, 1 ss.



caratterizzato dalla delimitazione dell'intero territorio regionale in un unico ambito territoriale ottimale, il cosiddetto «ATO unico», e istituito un'unica Autorità d'ambito per lo svolgimento di funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione de S.I.I.⁷.

La legge del 1997 ambiva, dunque, a razionalizzare il sistema di gestione del servizio idrico che, al tempo, si caratterizzava per la compresenza di più di cento gestori su tutto il territorio regionale, con profonde disomogeneità tra le diverse realtà⁸. In particolare, l'art. 7 della legge regionale attribuiva

⁷ L.r. Sardegna n. 29 del 1997, intitolata «Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36». In particolare, la legge regionale disciplina: a) la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato; b) le forme di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale; c) le procedure e i principi idonei per assicurare l'organizzazione e la gestione efficiente, efficace ed economica del servizio idrico integrato.

La l.r. n. 29/1997, all'art. 3, rubricato «Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali», prevedeva che: «Il territorio regionale, in applicazione dell'articolo 8, comma 1, della Legge n. 36 del 1994, è delimitato in un unico ambito territoriale ottimale. I confini territoriali di tale ambito e gli enti locali in esso ricadenti sono quelli della Regione Sardegna». L'esistenza di un unico ambito territoriale (ATO) determinava la previsione di un'unica tariffa d'ambito, vale a dire del corrispettivo del S.I.I. posto a carico dell'utenza.

⁸ Per un'analisi maggiormente approfondita sul cosiddetto "Modello Sardegna", si vedano i contributi di G. AMOROSO, *Il servizio idrico tra esigenze locali e unitarietà. Il quadro legislativo nazionale e il caso Sardegna* e di S. ARU, *Modelli di gestione del servizio idrico integrato: il «caso Sardegna»*, entrambi in S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, cit., rispettivamente 661-684 e 685-708. Sia, altresì, consentito rinviare anche a S. CECCHINI, *La gestione del bene «acqua» nella Regione Sardegna*, in S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, cit., 643-660.

all'Autorità d'ambito, in primo luogo, funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sulla gestione del servizio idrico; in secondo luogo, la scelta della forma dell'affidamento tra quelle previste dalla legge n. 142/1990; e, infine, la determinazione annuale delle tariffe dei servizi forniti all'utenza⁹.

La formale istituzione di tale Autorità d'Ambito, tuttavia, è avvenuta soltanto nel 2003, e solamente nel 2005 essa ha provveduto ad affidare la gestione del servizio a un soggetto unico regionale, una società per azioni a capitale interamente pubblico ai sensi dell'art. 113, co. 5, lett. c) del d.lgs. n.

⁹ L'art. 7 della l.r. n. 29/1997 stabiliva che l'Autorità d'ambito svolgesse funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sulla gestione del servizio idrico locale, optando per la forma dell'affidamento tra quelle previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142. L'Autorità d'ambito era composta da quattro organi: l'Assemblea, il Comitato esecutivo, il Presidente e il Collegio dei revisori dei conti, e ad essa era affidata l'organizzazione delle attività di ricognizione delle opere di adduzione, distribuzione, depurazione e gestione delle reti fognarie esistenti e la previsione annuale delle tariffe dei servizi forniti all'utenza, come previsto dall'art. 13 della legge n. 36/1994. L'attribuzione di tali compiti all'Autorità d'ambito rispecchiava l'esigenza di superare una situazione di forte frammentazione in cui versava il contesto locale, nel quale, in precedenza, operavano, tra società di capitali e attribuzioni fiduciarie, circa un centinaio di gestori con notevoli disparità tra i diversi territori. Tra le funzioni dell'Autorità d'ambito rientravano, ad esempio, la scelta della forma di gestione, l'attività di controllo sulla gestione del servizio idrico al fine di verificare il rispetto – da parte del gestore – dei livelli quantitativi minimi dei servizi che devono essere garantiti nell'ambito del rispetto degli standard economici e tariffari stabiliti nella Convenzione di gestione. Potrebbe, dunque, affermarsi che la disciplina contenuta nella l.r. n. 29/1997 rappresentasse uno dei primi esempi di applicazione del principio di unicità della gestione del S.I.I.

267 del 2000: la società Abbanoa S.p.A.¹⁰. Quest'ultima, infatti, aveva incorporato tutte le società di gestione del servizio idrico precedentemente esistenti in Sardegna¹¹.

Successivamente, a partire dal 2008, l'Autorità d'ambito regionale è stata sottoposta a commissariamento in ragione del mancato rinnovo delle cariche istituzionali, che ha favorito un accentramento delle funzioni a discapito del

¹⁰ L'art. 113, co. 5 del d.lgs. n. 267 del 2000, noto come Testo Unico degli Enti locali, prevedeva che l'erogazione del servizio avvenisse «secondo le discipline di settore nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con riferimento della titolarità del servizio: a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche; c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano». Da ultimo, la disposizione contenuta nel comma 5 dell'art. 113 T.U.E.L. è stata modificata dall'art. 12 del D.P.R. n. 168/2010.

¹¹ Più in particolare, Abbanoa S.p.A. è stata costituita il 22 dicembre 2005 a seguito della trasformazione di Sidris S.r.l. a seguito della fusione delle società consorziate (E.S.A.F. S.p.A., Govossai S.p.A., S.I.I.NO.S. S.p.A., S.I.M. S.r.l. e Uniaquae S.p.A.) in Abbanoa S.p.A (già SIDRIS S.c.a.r.l.), ai sensi dell'art. 2501 *sexies* del codice civile, ed è interamente partecipata da enti pubblici. In precedenza il sistema contava oltre 130 gestori, tra società di capitali e gestioni comunali, con abnormi disparità di trattamento tra i territori. Al momento in cui si scrive, Abbanoa è costituita da 342 Comuni soci e dal socio Regione Sardegna.



ruolo degli Enti locali nella gestione della risorsa idrica¹². Protrattasi sino al 2015, la concentrazione delle funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sulla gestione del servizio idrico in capo al Commissario ha, di fatto, causato un'interruzione del coinvolgimento dei Comuni nel governo della risorsa idrica¹³.

A tale situazione ha fatto parzialmente fronte la legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 che, in linea con quanto previsto dal d.l. n. 133/2014 (cosiddetto «decreto sblocca Italia»)¹⁴, ha provveduto a riallocare le funzioni

¹² Con la legge regionale dell'8 marzo 2013 n. 3, è stata soppressa l'A.T.O. Sardegna e le sue competenze sono state attribuite dapprima ad un Commissario straordinario e, successivamente, con l. reg. n. 4 del 4 febbraio 2015, ad EGAS, Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna, quale consorzio obbligatorio dei Comuni sardi.

¹³ La legge regionale sarda n. 4 del 2015, recante «Istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006», prevede norme in materia di «organizzazione del servizio idrico integrato quale servizio pubblico di interesse generale, in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, [...], e del d.l. 12 settembre 2014, n. 133». Come espressamente previsto all'art. 1, co. 2 della legge medesima, la disciplina ivi contenuta prevede: «a) la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato; b) le forme di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale e la Regione; c) le procedure e i principi idonei per assicurare l'organizzazione e la gestione efficiente, efficace ed economica del servizio idrico integrato».

Per un'analisi approfondita sul periodo di commissariamento, si veda S. ARU, *Modelli di gestione del servizio idrico integrato: il «caso Sardegna»*, cit., 696 ss.

¹⁴ 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. In particolare, nell'art. 7, co. 1, lett. d), del d.l. n. 133 del 2014, si prevede che dopo l'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006 venga inserito il seguente: «149-bis. L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito

esercitate dal commissario straordinario, e di competenza dell'Autorità d'ambito secondo quanto disposto dalla legge regionale del 1997, presso il nuovo Ente di governo d'ambito della Sardegna (Egas).

In attuazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 152/2006, dalle leggi finanziarie¹⁵, dal d.l. n. 133/2014¹⁶ e, in parte, in linea di continuità con la l.r.

di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascuna ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Alla successiva scadenza della gestione d'ambito, al fine di assicurare l'efficienza, l'efficacia e la continuità del servizio idrico integrato, l'ente di governo dell'ambito dispone l'affidamento al gestore unico d'ambito entro sei mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente. Il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale».

¹⁵ L'art. 1 della l.r. n. 4/2015 prevede che la stessa sia stata emanata in attuazione dell'art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), dell'art. 4, comma 36, della legge regionale 14 maggio 2009, n. 1 (legge finanziaria 2009) e dell'art. 2, comma 186 *bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), introdotto dall'art. 1, comma 1 *quinquies*, della legge 26 marzo 2010, n. 42

¹⁶ Rispetto al modello delineato dal d.l. n. 133/2014, tuttavia, l'esperienza sarda presenta alcune peculiarità: sul territorio isolano, infatti, sussiste un unico ATO, coincidente con l'intero territorio regionale e gestito da un'unica Autorità d'ambito (oggi, Ente di governo). Tale modulo organizzativo, affermatosi per sopperire ai limiti di una gestione localistica spesso frammentata ed inefficiente, ha dato luogo a una gestione coordinata dell'insieme degli apparati di approvvigionamento e distribuzione delle acque pubbliche (quali, *in primis*, i bacini di raccolta delle acque) determinando la soppressione dei precedenti enti gestori e la nascita di quello che è stato definito come un vero e proprio "Modello Sardegna", basato sull'esistenza di ATO regionale unico integrato.

n. 27/1997 che aveva reso la Sardegna l'unica regione dotata di un gestore unico del S.I.I. ben prima dell'approvazione del d.l. n. 133/2014¹⁷, la legge regionale n. 4/2015 ha dettato nuove norme in materia di organizzazione del S.I.I.

In particolare, le finalità che la legge regionale del 2015 ha inteso perseguire sono riportate all'art. 1 della stessa e coincidono con: «a) la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato in unico ambito; b) le forme di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale e la Regione; c) le procedure e i principi idonei per assicurare l'organizzazione e la gestione efficiente, efficace ed economica del servizio idrico integrato»¹⁸.

Quanto alla prima finalità – delimitazione degli ambiti territoriali –, la legge in esame ha previsto che il territorio regionale sia delimitato in un unico ATO coincidente col territorio della Sardegna (art. 3) e, in attuazione del d.l. n. 133/2014, ha istituito un Ente di Governo dell'ambito della Sardegna (Egas), a cui sono attribuite le funzioni di organizzazione territoriale del S.I.I. (art. 6). Disciplinato da apposito statuto¹⁹, l'Egas è dotato di personalità

¹⁷ È opportuno precisare, tuttavia, che in attuazione del d.l. 25 gennaio 2010 n. 2 (Decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 in Gazzetta Ufficiale n. 20 del 26 gennaio 2010), coordinato con la legge di conversione 26 marzo 2010, n. 42 recante «Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni», nelle more dell'approvazione della legge regionale di riordino del servizio idrico integrato, con la l.r. n. 3/2013 le funzioni svolte dall'Autorità d'ambito territoriale ottimale della Sardegna sono state esercitate da un commissario straordinario. Dette funzioni oggi vengono esercitate dall'Ente di governo dell'ambito della Sardegna.

¹⁸ Legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4, art. 1, co. 2.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 6, co. 2, della l.r. n. 4/2015. Lo Statuto dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna è reperibile all'URL: http://www.ato.sardegna.it/PDF/Statuto_EGAS.pdf.

giuridica e autonomia organizzativa e patrimoniale e si compone di due organi: il Comitato istituzionale d'ambito e le Conferenze territoriali, coincidenti con le otto circoscrizioni elettorali della Regione²⁰.

Con riferimento alla seconda finalità perseguita dalla legge sarda, vale a dire le forme di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale e la Regione, la presenza dei suddetti due organi all'interno dell'Ente di governo evidenzia l'intento della disciplina in esame di garantire agli Enti locali una partecipazione nell'adozione delle scelte relative alla gestione del S.I.I.²¹. Al riguardo, infatti, la legge ha espressamente previsto che «la Regione, al fine di assicurare il ruolo degli enti locali e la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale, con

²⁰ Il Comitato istituzionale d'ambito è formato dal Presidente della Regione o da un suo delegato, da due componenti scelti tra i sindaci dei capoluoghi di provincia, da due sindaci scelti tra i comuni con popolazione uguale o superiore a 10.000 abitanti, da due sindaci scelti tra i comuni con popolazione compresa tra 3.000 e 10.000 abitanti, da quattro componenti scelti tra i comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. La presenza di sindaci di comuni di diverse dimensioni consente alle istanze di differenti situazioni locali sull'utilizzo e sulla gestione della risorsa idrica di trovare adeguata rappresentanza. Le conferenze territoriali, invece, sono strutture a carattere assembleare a cui partecipano i sindaci dei territori rappresentati con il potere di formulare proposte per il miglioramento dell'organizzazione del servizio e di individuare le priorità di intervento che l'Ente dovrà inserire nel suo piano d'ambito annuale²⁰. Le proposte delle conferenze territoriali, sotto forma di atti di indirizzo, vengono inoltrate al Comitato, che assume le proprie decisioni dandone espressa e documentata motivazione.

²¹ L'art. 2, co. 2, dello Statuto dell'Ente di Governo della Sardegna prevede che ad esso compete l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue, ovvero da ciascuno di suddetti singoli servizi, i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali.



deliberazione della Giunta regionale garantisce, entro cinque anni dalla entrata in vigore della presente legge, la cessione ai comuni delle proprie azioni di Abbanoa Spa [...] al fine di mantenere una quota di partecipazione della Regione nel limite massimo del 49 per cento del capitale sociale»²².

Sebbene, dunque, la legge regionale del 2015 avesse cercato di sopperire al criticato mancato coinvolgimento degli enti locali nella gestione del S.I.I., il nuovo assetto istituzionale dell'Egas, tuttavia, non è stato ritenuto del tutto in grado di fronteggiare tale rischio²³.

Al riguardo, infatti, alcuni consiglieri della Regione Sardegna hanno sottoposto all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) alcuni profili di criticità del sistema di gestione del S.I.I., specialmente in ordine alla impossibilità per l'Ente di Governo d'Ambito di esercitare un effettivo controllo analogo nei confronti dell'Ente gestore Abbanoa²⁴.

Come è noto, infatti, il cosiddetto controllo analogo costituisce un elemento centrale della fattispecie dell'affidamento *in house* e, secondo quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016, «un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un

²² Legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4, art. 15.

²³ È stata contestata la circostanza per cui il gestore unico del servizio Abbanoa S.p.A. fosse compartecipata per il 68% dalla Regione Sardegna e per le rimanenti quote da 342 Comuni consorziati avrebbe determinato un significativo affievolimento dei poteri di controllo dei Comuni sardi rispetto alle attività della società *in house* da essi compartecipata.

²⁴ In tema di controllo analogo, senza pretesa di esaustività, cfr. S. MONZANI, *Controllo "analogo" e governance societaria nell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, Milano 2009; F. GUERRA, *Il "controllo analogo"*, in *Giur. comm.*, 2011, I, 774 ss.; V. DONATIVI, *I "confini" (ancora incerti) del controllo analogo congiunto in materia di in house providing*, in *Giur. comm.*, 2014, 765 ss.; ID., *"Società a controllo pubblico" e società a partecipazione pubblica maggioritaria*, in *Giur. comm.*, 5/2018, 747 ss.; E. CODAZZI, *Società in house providing*, in *Giur. comm.*, 2016, II, 953 ss.

controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi [...] qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata»²⁵.

Come hanno ricordato sia la Corte costituzionale italiana sia la Corte di giustizia dell'Unione Europea, infatti, «rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche [...] “autoprodurre” beni, servizi o lavori, mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una “relazione organica” (cosiddetto affidamento *in house*). Allo scopo di evitare che l'affidamento diretto a soggetti *in house* si risolva in una violazione dei principi del libero mercato e quindi delle regole concorrenziali [...] è possibile non osservare le regole della concorrenza a due condizioni. La prima è che l'ente pubblico svolga sulla società *in house* un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la seconda è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della

²⁵ L'art. 5, comma 1, d.lgs., n. 50/2016, che recepisce sostanzialmente la definizione di cui all'art. 12 della Direttiva 2014/24/UE (cosiddetta “direttiva appalti”), stabilisce che «una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata».

propria attività con l'ente pubblico (sentenza 18 novembre 1999, in causa C-107/98, Teckal)»²⁶.

Pertanto, ai sensi del richiamato art. 5 del Codice dei contratti pubblici come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale ed europea, il controllo analogo sul soggetto gestore Abbanoa S.p.A. sarebbe dovuto spettare all'Ente di Governo dell'ambito della Sardegna (Egas) in quanto ente affidante il servizio²⁷.

In definitiva, come hanno osservato i consiglieri che hanno richiesto il parere dell'ANAC, nella gestione del servizio idrico in Sardegna, la conformazione societaria di Abbanoa S.p.A. determinerebbe l'impossibilità per l'Egas di esercitare un effettivo controllo analogo nei suoi confronti in ragione della partecipazione maggioritaria della Regione in Abbanoa a fronte dell'eccessiva frammentazione delle quote in capo agli enti comunali, con il conseguente «affievolimento, se non azzeramento, dei poteri di controllo dei Comuni sardi rispetto alle attività della società *in house* da essi compartecipata»²⁸.

Confermando i rilievi e le criticità contestate nella nota dei consiglieri, con la delibera n. 976 del 27 settembre 2017²⁹, l'ANAC ha ritenuto che il

²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 50/2013, punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

²⁷ A riprova del fatto che la società Abbanoa costituisce una società *in house* dell'ente di Governo, e non di altre amministrazioni aggiudicatrici, vi è la circostanza per cui i reciproci rapporti inerenti all'affidamento del servizio idrico integrato sono regolati da apposita convenzione tra i due soggetti.

²⁸ Delibera n. 976 del 27 settembre 2017, Fascicolo UVCS n. 172/2017, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), recante ad oggetto: «Affidamento *in house* ad Abbanoa S.p.A. del servizio idrico integrato nella Regione Autonoma della Sardegna - EGAS Sardegna», *Ritenuto in diritto*, 10.

²⁹ Delibera n. 976 del 27 settembre 2017, Fascicolo UVCS n. 172/2017, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), cit.

controllo analogo fosse da considerarsi carente con riferimento tanto ai compiti demandati ad Egas, quanto ai poteri di direzione e controllo previsti dallo Statuto. In particolare, tali poteri di direzione e controllo non sono stati ritenuti sufficienti a soddisfare i caratteri di incisività propri del “controllo analogo”, in quanto incapaci di influenzare in modo significativo l’attività della società *in house* Abbanoa, anche con riferimento ai poteri di nomina degli organi di vertice della società medesima³⁰.

2. La l.r. n. 25/2017 e i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dallo Stato col ricorso 20 febbraio 2018, n. 14

Al fine di sopperire alle suddette criticità rilevate dall’Autorità anticorruzione, il legislatore sardo è intervenuto sulla disciplina dell’Egas con la legge regionale 11 dicembre 2017, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2015, n. 4 (Istituzione dell’Ente di governo dell’ambito della Sardegna e modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 19 del 2006) e alla legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali)».

In primo luogo, la legge regionale del 2017 ha ristretto il campo delle opzioni di scelta tra le modalità di affidamento del servizio alle sole società interamente pubbliche, in forza dell’asserito principio per cui l’acqua, quale servizio pubblico locale di interesse economico generale (SIEG), sarebbe da ritenersi soddisfatto dal solo affidamento a società interamente pubbliche (art. 1, rubricato «Modifiche all’articolo 2 della legge regionale n. 4 del 2015 (Attribuzione delle funzioni in materia di servizio idrico integrato)»)³¹.

³⁰ *Ivi*, 12.

³¹ Legge regionale n. 25/2017, art. 1: «Dopo il comma 3 dell’articolo 2 della legge regionale n. 4 del 2015 è aggiunto il seguente: “3 *bis*. In considerazione del permanere del



In secondo luogo ha modificato, da una parte, le concrete modalità di esercizio del controllo analogo introducendo una Commissione *ad hoc* per lo svolgimento dello stesso (art. 4, rubricato «Integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2015 (Esercizio del controllo analogo)») e, dall'altra, ha ri-disciplinato la distribuzione delle quote azionarie di Regione ed Enti locali in Abbanoa S.p.A. (art. 8, rubricato «Modifiche all'art. 15 della legge regionale n. 4 del 2015 (Principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza)').

Con riferimento al primo profilo, il legislatore sardo ha aggiunto all'art. 2 della l.r. n. 4/2015 il comma 3 *bis*, che ha stabilito espressamente il «principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche», in forza del quale l'unica forma di gestione del S.I.I. ammessa a livello regionale sarebbe costituita dall'affidamento a società a capitale interamente pubblico, limitando, così, le opzioni di scelta che, ai sensi dell'art. 149 *bis* del d.lgs. n. 152/2006, spettano all'Egas³².

principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale pro-capite»).

³² L'art. 149 *bis* del D.lgs. n. 152/2006, rubricato «Affidamento del servizio», introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera *d*) della legge n. 164/2014, stabilisce che: «1. L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale (comma così modificato dall'art. 1, comma 615, legge n. 190 del 2014). 2. Alla successiva scadenza della gestione di ambito, al fine di assicurare l'efficienza,



Quanto al secondo aspetto, invece, allo scopo di promuovere una più incisiva forma di controllo analogo degli Enti locali sull'operato di Abbanoa S.p.A., l'art. 4 della l.r. n. 25/2017 ha introdotto una vera e propria Commissione per il controllo analogo, composta di cinque membri, di cui quattro eletti dai Comuni partecipanti all'Egas e uno nominato dalla Regione Sardegna³³.

Sempre nell'ottica di assicurare il ruolo degli Enti locali e la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nell'ATO, l'art. 8 della legge in esame ha, dunque, previsto che la Regione garantisce la cessione ai comuni delle proprie azioni di Abbanoa S.p.A. al fine di mantenere una quota di partecipazione pari al 20% del capitale sociale³⁴.

l'efficacia e la continuità del servizio idrico integrato, l'ente di governo dell'ambito dispone l'affidamento al gestore unico di ambito entro i sei mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente. Il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale».

³³ In particolare, alla Commissione per il controllo analogo compete l'individuazione di terne di nominativi ai fini della nomina dell'amministratore unico o del Consiglio di amministrazione del gestore unico del servizio idrico integrato. Sul punto, si veda la Legge regionale n. 25/2017, art. 4, co. 5: «L'amministratore unico o il consiglio di amministrazione del gestore unico del servizio idrico integrato è nominato dall'assemblea dei soci sulla base di terne di nominativi indicati dalla Commissione per il controllo analogo tra soggetti in possesso dei requisiti previsti per legge per tali cariche. Analogamente si procede per la nomina del collegio dei sindaci e per i revisori contabili. Il potere di rappresentanza della Regione per le predette nomine è pari al valore del limite massimo indicato all'articolo 15 ed è conseguentemente rideterminato il potere di rappresentanza dei restanti soci in proporzione al valore azionario posseduto».

³⁴ Legge regionale n. 25/2017, art. 8: «Al comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale n. 4 del 2015 le parole “nel limite massimo del 49 per cento del capitale sociale” sono sostituite dalle parole “nella misura del 20 per cento del capitale sociale”».

Di recente, con la Deliberazione n. 9/44 del 22 febbraio 2019, la Regione Sardegna ha autorizzato «la dismissione immediata delle azioni in capo alla Regione ai Comuni soci, corrispondente al capitale posseduto al netto della quota residua mantenuta ai sensi dell'art. 15 l.r. n. 4/2015 e al netto delle quote attribuibili ai Comuni non soci»³⁵.

Pertanto, attraverso questa deliberazione, la Regione ha provveduto ad avviare le procedure per l'attuazione dell'art. 15 l.r. n. 4/2015, come modificato dalla l.r. n. 25/2017, al fine di rafforzare il peso degli Enti locali nell'adozione delle scelte concernenti la gestione del S.I.I. Occorre, tuttavia, capire se tale previsione normativa, attuata dalla deliberazione sopracitata,

³⁵ Regione Autonoma della Sardegna, Deliberazione n. 9/44 del 22 febbraio 2019, recante come oggetto: «Abbanoa S.p.A. – Avvio delle procedure per l'attuazione dell'art. 15, comma 1, L. R. n. 4/2015. Cessione ai Comuni delle azioni del Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato in Sardegna Abbanoa S.p.A. detenute dalla Regione», 4. Più in particolare, la Giunta regionale, accogliendo la proposta del Presidente, d'intesa con l'Assessore dei Lavori Pubblici, constatato che il Direttore generale dei Lavori Pubblici ha espresso il parere favorevole di legittimità, ha deliberato l'autorizzazione della «cessione delle azioni da riservarsi ai Comuni non soci, da effettuarsi in seguito all'apposita procedura di aumento di capitale da deliberare in seno all'assemblea dei soci di Abbanoa S.p.A.». Ha, inoltre, deliberato «di adottare, per le predette dismissioni, le modalità conseguenti all'applicazione dei criteri di cui all'art. 6 della L.R. n. 4/2015 e s.m.i., previa l'acquisizione del parere della Conferenza Permanente Regione-Enti Locali, al controvalore definito dall'art. 15 della stessa L.R. n. 4/2015; di incaricare la Società Abbanoa S.p.A., in considerazione della forte connessione della stessa con le realtà territoriali e della conseguente possibilità di garantire una maggiore efficacia nelle operazioni di offerta, di collocare le azioni dismesse dalla Regione, fissando un termine per la conclusione delle operazioni non successivo al 30 settembre 2019, con riversamento sul bilancio regionale delle somme derivanti dalle predette dismissioni; di dare mandato all'Assessorato dei Lavori Pubblici affinché ponga in essere tutte le attività necessarie all'avvio del processo di dismissione delle azioni» (*ivi*, 5).

consenta di soddisfare il requisito del controllo analogo su Abbanoa S.p.A. come prescritto dall'art. 5 d.lgs. n. 50/2016.

Avverso la legge regionale n. 25/2017, con particolare riferimento agli artt. 1, 4, 6, 8, commi 1 e 2, tuttavia, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale lo Stato, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso del 20 febbraio 2018, n. 14.

Con riferimento al primo motivo, avente ad oggetto l'art. 1 della l.r. n. 25/2017, l'Avvocatura dello Stato ha ritenuto che la previsione normativa ivi contenuta contrasti con l'art. 117, co. 2, lettere e) e s) Cost., in riferimento agli articoli 149 e 149 *bis* del d.lgs. n. 152/2006.

Secondo lo Stato, infatti, aggiungendo il comma 3 *bis* all'art. 2 l.r. n. 4/2015, il legislatore sardo avrebbe legiferato muovendo dall'errato e illegittimo presupposto «per cui l'affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche sarebbe un principio permanente nell'ordinamento regionale, come unica modalità in grado di garantire che “l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale”»³⁶.

Per il ricorrente, a ben guardare, tale previsione normativa violerebbe le regole fondamentali della concorrenza come affermate dal diritto europeo, in virtù delle quali non dovrebbe essere consentito che un Servizio di interesse economico generale (SIEG) per essere tale debba essere per principio gestito con la forma dell'*in house*, che costituisce una deroga alla regola del necessario affidamento al mercato³⁷.

³⁶ Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri), pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Speciale - Corte Costituzionale, n. 12 del 21 marzo 2018.

³⁷ Più precisamente, se si muove dall'assunto per cui i principi della concorrenza, tutelati specialmente a livello europeo, siano da ritenersi prevalenti rispetto a ogni altra logica e/o esigenza relativa al S.I.L., quale servizio pubblico locale di rilevanza economica (SIEG), allora la sua gestione tramite affidamento *in house* è da considerarsi una vera e



In particolare, l'art. 1 della l.r. n. 25/2017 sarebbe da considerarsi costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, co. 2 lett. e) e s) Cost., in riferimento agli artt. 149 e 149 *bis* del d.lgs. n. 152/2006, in quanto con queste disposizioni il legislatore statale ha stabilito quali possibili forme di gestione del S.I.I., senza esprimere alcuna preferenza tra le stesse, l'affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, la società mista con gara a monte per la scelta del socio privato e l'affidamento *in house*³⁸.

propria deroga rispetto alla regola costituita dall'evidenza pubblica. Come è noto, infatti, la rilevanza economica dei servizi pubblici è strettamente connessa all'organizzazione degli stessi, esistendo un nesso di causalità tra organizzazione del servizio e la sua rilevanza economica. La scelta operata dagli artt. 117 e 113, co. 1, TUEL è in favore della rilevanza economica di tutti i servizi pubblici locali, la cui tariffa costituisce il corrispettivo del servizio ed attraverso di essa deve essere garantita l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito. Muovendo dagli artt. 14 TFUE e 1 del Protocollo n. 26 del TFUE, è stata accertata la rilevanza economica del servizio idrico, facendo riferimento al cosiddetto "parametro organizzativo" in virtù del quale anche i servizi con finalità sociali si considerano di rilevanza economica quando siano organizzati dal gestore in modo da poter fornire degli utili di gestione. Pertanto, una volta scelta la strada del mercato, l'affidamento della gestione dei servizi dovrebbe avvenire nel rispetto delle norme dettate a tutela della concorrenza. Sul punto, tra i tanti, cfr. E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di servizio idrico integrato*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2010, 150. Al riguardo, si vedano, inoltre, le pronunce della Corte costituzionale nn. 272/2004, 29/2006, 246/2009, 307/2009, 29/2010, 142/2010, 325/2010, 187/2011, 199/2012, 62/2012, 28/2014, 64/2014, 32/2015, 117/2015 e 93/2017.

³⁸ Dal quadro normativo nazionale in materia, costituito dal d.lgs. n. 152/2006, dal d.l. n. 133/2014, noto come «Sblocca Italia», e dalla l. n. 190/2014, infatti, spetta: al legislatore statale definire la disciplina generale sul S.I.I. e determinarne le tariffe (sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 142/2015); al legislatore regionale, invece, compete sia individuare il cosiddetto Ente di governo, ovvero l'Ente cui attribuire le funzioni precedentemente svolte dalle



Con riferimento al secondo motivo della questione di legittimità, avente ad oggetto gli artt. 4 e 8 della l.r. n. 25/2017 per assertedo contrasto con l'art. 117, co. 2, *lett. e*) Cost., in riferimento all'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 e all'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016³⁹, la difesa erariale ha ritenuto che la normativa impugnata non disciplinerebbe il controllo analogo in modo coerente con quanto previsto dalle richiamate regole nazionali ed europee⁴⁰.

Più in particolare, come aveva già evidenziato l'ANAC, ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016, il controllo analogo sul soggetto gestore Abbanoa S.p.A. dovrebbe spettare all'Egas, in quanto ente affidante il servizio. Secondo il ricorrente, infatti, affinché tale requisito possa dirsi soddisfatto, non sarebbero da considerarsi sufficienti né l'introduzione di una commissione *ad hoc* per il controllo analogo (prevista dall'art. 4), né tanto meno la cessione delle quote azionarie di Abbanoa S.p.A. da parte della Regione, finalizzata a farle mantenere una quota di partecipazione pari al 20% del capitale sociale (come stabilito dall'art. 8 della legge sarda).

Autorità d'ambito, sia delimitare gli ambiti territoriali ottimali prevedendo, se del caso, sub-ambiti territoriali comunque non inferiori ai territori della provincia o città metropolitana di riferimento; all'Ente di governo, infine, spetta determinare la modalità di affidamento e procedere all'aggiudicazione della gestione del servizio al soggetto affidatario.

³⁹ Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (G.U. 8 settembre 2016, n. 210) come integrato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (G.U. 26 giugno 2017, n. 147).

⁴⁰ Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri), pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Speciale - Corte Costituzionale, n.12 del 21 marzo 2018.

Secondo il ricorrente, infatti, il controllo analogo resterebbe comunque sottratto all'Egas e affidato, invece, «formalmente ad un organo diverso (la Commissione) e sostanzialmente ad un ente diverso, ossia alla Regione»⁴¹.

3. Considerazioni (non) conclusive in attesa della decisione della Corte costituzionale

In attesa che sulla questione di legittimità sopradescritta si pronunci la Corte costituzionale, si possono, tuttavia, svolgere delle brevi considerazioni in ordine ad alcuni suoi aspetti.

Ad avviso di chi scrive, infatti, il dubbio di legittimità sollevato col primo motivo, vale a dire la questione avente ad oggetto l'art. 1 della l.r. 25/2017, parrebbe non privo di fondatezza.

Come ha evidenziato la giurisprudenza costituzionale, infatti, la disciplina delle forme di gestione e affidamento del S.I.I. è riconducibile alla competenza esclusiva statale, appartenendo alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost., che si imporrebbe alle Regioni anche ove queste esercitino la propria competenza residuale in base al quarto comma del medesimo articolo⁴².

Con particolare riferimento alle Regioni a statuto speciale, la questione relativa alla loro competenza legislativa in tema di S.I.I. è stata oggetto di

⁴¹ *Ibidem*. Inoltre, lo Stato ritiene che, alla luce di quanto previsto dall'art. 6 della l.r. n. 25/2017, i poteri di controllo della Regione Sardegna in EGAS escono notevolmente rafforzati e molto più incisivi, prevedendosi un potere regionale di scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito esercitabile in qualsiasi momento, anche per «manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali».

⁴² Corte cost., sentenze nn. 272/2004, 29/2006, 246/2009, 307/2009, 29/2010, 142/2010, 325/2010, 187/2011, 199/2012, 62/2012, 28/2014, 64/2014, 32/2015, n. 117/2015, n. 93/2017.

molteplici pronunce della Corte costituzionale, che, da ultimo con la sentenza n. 93/2017, ha ricondotto la gestione del S.I.I. alla potestà legislativa esclusiva regionale nelle sole ipotesi in cui le clausole statutarie la prevedano espressamente⁴³. Al contrario, qualora le disposizioni statutarie riconducano il S.I.I. a materie oggetto di competenza legislativa concorrente, quali ad esempio «igiene e sanità» o «assunzione di pubblici servizi», la potestà legislativa esclusiva non è stata ritenuta sussistente, come nell'ipotesi della Regione Sicilia *ex art. 3, lett. i) e o)* dello Statuto siciliano⁴⁴.

Alla luce di quanto recentemente chiarito dalla Corte con riferimento allo Statuto della Regione Sicilia, le cui disposizioni statutarie si presentano simili

⁴³ Tra le tante, cfr. Corte cost., sentenze nn. 246/2009, 325/2010, 62/2012, 32/2015, 142/2015, 51/2016, 160/2016, 93/2017, 173/2017, 219/2017. In particolare, nella più recente sentenza n. 93/2017, il Giudice costituzionale ha chiarito che la gestione del S.I.I. rientra nella potestà legislativa esclusiva regionale nelle sole ipotesi in cui le clausole statutarie espressamente depongano in questo senso (in questa prima ipotesi rientrano le esperienze regionali speciali della Provincia autonoma di Trento e della Regione Valle d'Aosta); mentre, laddove le disposizioni statutarie riconducano il S.I.I. a materie oggetto di competenza legislativa concorrente (ad esempio «igiene e sanità» o «assunzione di pubblici servizi»), la potestà legislativa esclusiva non è stata ritenuta sussistente (come ad esempio in quello della Regione Sicilia *ex art. 3, lett. i) e o)* dello Statuto siciliano).

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 93/2017, punti 3.1.1 e 5.1 del *Considerato in diritto*. In particolare, la Corte è giunta a tale decisione in virtù dell'interpretazione dello Statuto della Regione siciliana che, all'art. 14, compie un riferimento alla materia "acque pubbliche" riservandone la potestà legislativa alla Regione ma specificando che tale potere potrà essere esercitato solo ove le acque pubbliche non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale. Tale precisazione nella disposizione normativa la ha condotta a ritenere che tale norma dovesse essere interpretata come riferita unicamente alle acque pubbliche intese come bene demaniale, distinguendole, al contrario, dai servizi pubblici espressamente riconosciuti come materia di legislazione concorrente».



nella struttura a quelle dello Statuto sardo, dunque, si è ragionevolmente indotti a ritenere che, anche con riferimento alla Regione Sardegna, la gestione del S.I.I. debba ricondursi alla materie «assunzione di pubblici servizi» ed «igiene e sanità pubblica» e, quindi, alla competenza concorrente nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato⁴⁵.

Pertanto, qualora si ritenga che anche la Regione Sardegna, come la Sicilia, non disponga di competenza legislativa esclusiva in tema di S.I.I., ma di competenza concorrente, allora la previsione normativa contenuta nell'art. 1 della l.r. n. 25/2017, restringendo per l'Egas il campo delle opzioni di scelta tra le modalità di affidamento del servizio predisposto dalla legge statale, dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, co. 2, *lett. e*) Cost. in riferimento agli artt. 149 e 149 *bis* del d.lgs. n. 152/2006.

Se, infatti, l'art. 149 *bis* stabilisce che la forma di gestione del servizio deve essere deliberata dall'Ente di governo d'ambito nel rispetto del piano d'ambito, allora l'art. 1 della l.r. n. 25/2017, introducendo il comma 3 *bis* all'art. 4 della l.r. n. 4/2015 che “positivizza” la scelta della forma della gestione del S.I.I., incidendo su una delle competenze che il legislatore statale affida all'Ente di governo d'ambito, violerebbe l'art. 117, co. 2, *lett. s*) Cost.⁴⁶.

⁴⁵ Lo Statuto speciale della Sardegna approvato con legge costituzionale n. 3/1948, attribuisce al legislatore regionale una competenza esclusiva in materia di esercizio dei diritti demaniali sulle acque pubbliche (art. 3 *lett. f*), mentre una potestà legislativa concorrente in materia di assunzione di pubblici servizi (art. 4, *lett. g*) e in materia di igiene e sanità pubblica (art. 4, *lett. i*).

⁴⁶ Sul punto, cfr. Corte cost., sentt. nn. 378/2007, 144/2007, 168/2008, n. 46/2009, 325/2010. Consolidata giurisprudenza costituzionale ha, infatti, ricondotto le norme con cui il legislatore statale ha affidato all'Autorità d'ambito territoriale le funzioni sull'organizzazione del servizio idrico sono riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato poiché incidenti nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» *ex* art. 117, co. 2, *lett. s*) Cost., in ragione del fatto che tale scelta allocativa «serve a razionalizzare



In definitiva, se la scelta della forma di affidamento del servizio non può essere imposta per legge, in quanto è rimessa alle valutazioni discrezionali dell'Egas, allora neppure la legge regionale può cristallizzare la scelta che il legislatore statale ha qualificato come amministrativa⁴⁷.

Quanto al secondo motivo, avente ad oggetto gli artt. 4 e 8 della legge regionale impugnata, se è vero che la l.r. n. 25/2017 ha previsto una forte riduzione (al 20%) delle quote della Regione Sardegna del capitale sociale di Abbanoa S.p.A., è altrettanto vero, tuttavia, che la normativa statale sul controllo analogo consente che lo stesso possa essere sì svolto anche tramite altro soggetto, purché trattasi di un soggetto intermedio controllato dall'amministrazione aggiudicatrice (nel caso di specie dall'Egas) e non, invece, di un soggetto controllante la stessa amministrazione aggiudicatrice.

Detto in altri termini, affinché possa dirsi rispettata la normativa sul controllo analogo assunta a parametro di giudizio, la società Abbanoa dovrebbe essere controllata in modo analogo dall'Egas tanto sul piano formale quanto su quello sostanziale, circostanza che non verrebbe pienamente soddisfatta neppure dalla recente cessione delle quote del capitale sociale deliberata dalla Regione⁴⁸.

Sebbene, infatti, quest'ultima si sia di recente impegnata ad attuare l'art. 15 della l.r. n. 4/2015 come modificato dalla l.r. n. 25/2017⁴⁹, tuttavia, la Corte

l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della «biosfera» intesa «come “sistema” [...] nel suo aspetto dinamico» (Corte cost., sent. n. 46/2009, punto 12.2 del *Considerato in diritto*).

⁴⁷ Da ultimo, cfr. Corte cost., sent. n. 173/2017.

⁴⁸ Regione Autonoma della Sardegna, Deliberazione n. 9/44 del 22 febbraio 2019, recante come oggetto: «Abbanoa S.p.A. – Avvio delle procedure per l'attuazione dell'art. 15, comma 1, L. R. n. 4/2015. Cessione ai Comuni delle azioni del Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato in Sardegna Abbanoa S.p.A. detenute dalla Regione».

⁴⁹ Regione Autonoma della Sardegna, Deliberazione n. 9/44 del 22 febbraio 2019, cit.

costituzionale dovrà valutare se la previsione legislativa regionale sia in grado di arginare il potere della Regione nei confronti dell'Egas, al di là dell'aspetto meramente formale della composizione della Commissione per il controllo analogo istituita *ad hoc*, il quale si traduce, di fatto, in un corrispondente potere di influire in maniera determinante su Abbanoa S.p.A, che continua a non essere soggetto *in house* rispetto alla Regione.

In definitiva, qualora la Corte costituzionale decidesse di accogliere la questione di legittimità con riferimento a tutti i motivi del ricorso, la disciplina di risulta sarebbe costituita dalla legge regionale n. 4/2015 priva delle novelle introdotte dalla l.r. n. 25/2017, e, pertanto, si può ipotizzare che la sentenza – presumibilmente di tipo monitorio – solleciti un impegno del legislatore regionale nel senso di rendere effettivo, una volta per tutte, il controllo analogo dell'Egas su Abbanoa S.p.A.

Detto in altri e più semplici termini, l'accoglimento della questione di legittimità non determinerebbe né un vuoto di disciplina, né tanto meno modifiche sostanziali all'assetto ordinamentale che caratterizza la gestione del S.I.I. in Sardegna, il quale, come si è visto, già ben prima dell'introduzione del principio di unicità della gestione a livello statale, ha costituito un vero e proprio modello di gestione coordinata dell'insieme degli apparati di approvvigionamento e distribuzione delle acque pubbliche.