

LA PROPRIETÀ DELLE RETI DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI - IN PARTICOLARE DEL SERVIZIO IDRICO (A PROPOSITO DI CORTE COST. 320/2011)

1. Regolazione dei servizi pubblici e regime dei beni pubblici. – 2. La complessità e ambiguità del tessuto normativo. – 3. Il tentativo della Corte costituzionale di ricorrere alla demanialità. – 4. Il dibattito aperto e la questione della gestione del servizio.

1. Regolazione dei servizi pubblici e regime dei beni pubblici.

Il tema del regime giuridico delle reti, e più nel dettaglio della rete del servizio idrico integrato, non è stato oggetto di grande attenzione¹, il che può apparire strano nel momento in cui si ragiona in termini di liberalizzazioni dei servizi pubblici e di dismissione dei beni pubblici².

La regolazione comunitaria dei servizi a rete, per ottenere la liberalizzazione dei settori in cui vi siano infrastrutture non duplicabili, ha condotto alla separazione verticale dei segmenti della filiera³. Così, in via generale, la separazione del profilo proprietario della rete dalla sua gestione e dalla gestione del servizio ha frammentato il servizio pubblico in diverse attività. Si intrecciano in queste operazioni due nodi di interesse: la tutela dei beni pubblici e la tutela della concorrenza.

¹ Si v. infatti come al tema F. DI PORTO abbia dedicato giustamente un intero volume, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Padova, 2008, eppure mezza pagina al tema dei servizi pubblici locali, e un'altra sull'acqua. I testi sui servizi pubblici locali che dedicano spazio al tema sono S. VARONE, *Servizi pubblici e concorrenza*, Torino, 2004, 212, S. D'ANTONIO, *La gestione dei servizi di rilevanza economica*, in *I servizi pubblici locali*, a cura di S. MANGIAMELI, Torino, 2008, 133, G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005, 253, M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali (Relazione al convegno di studi sul tema: "La nuova disciplina sui servizi pubblici locali", Università di Venezia, 27 settembre 2002)*, in *Riv. trim. app.*, 2003, 519, A. HEIMLER, *Servizi pubblici locali: concorrenza, regolazione e gare*, *Economia Italiana*, 2007, 669, F. CINTIOLI, *Le reti come beni pubblici e la gestione dei servizi*, *Dir. Amm.*, 2007, 293 e in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di A. POLICE, Milano, 2008, 143. Sul tema si v. anche R. GOSO, *L'affidamento diretto di servizi pubblici locali in favore dei soggetti proprietari delle reti (Nota a Cons. Stato sez. V 23 gennaio 2008, n. 156)*, *Urb. app.*, 2008, 611; L. TILOCCA, *Proprietà e gestione delle reti per l'erogazione dei servizi pubblici locali*, *L'Amministrazione italiana*, 2006, 859.

² Sul primo tema, si v. a commento degli ultimi interventi normativi G. FONDERICO e G. PIPERATA, *Giorn. dir. amm.*, 2012, 18 e 23, G. NAPOLITANO e M. DI BENEDETTO, *Giorn. dir. amm.*, 2012, 229 e 236. Sul secondo tema A. VILLA, *La dismissione del patrimonio pubblico*, *Giorn. dir. amm.*, 2012, 125, M. ARSÍ, *Gli strumenti finanziari e le procedure per la dismissione e la valorizzazione dei beni pubblici*, *Giorn. dir. amm.*, 2012, 256 e sia consentito il rinvio a F. COSTANTINO, *La dismissione del patrimonio immobiliare e la foresta di Sherwood*, *Apertacontrada.it*.

³ Si v. ad esempio *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di C. DE VINCENTI – A. VIGNERI, Bologna, 2006; E. FERRARI, *La disciplina dei servizi a rete e la dissoluzione della figura dei servizi pubblici*, in *I servizi a rete in Europa: concorrenza tra gli operatori e garanzia dei cittadini*, a cura di E. FERRARI, 2000, 21; .P. TONOLETTI, *Beni ad uso comune del mercato e servizi a rete*, in *Annuario AIPDA 2003*, Milano, 333. Sulla regolazione comunitaria dei servizi, *ex multis*, N. RANGONE, *I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005, 433.

Nella prospettiva della concorrenza, si ritiene debba essere garantito l'accesso alla rete ai legittimati all'erogazione dei servizi, e per questo si mira alla separazione tra proprietario-gestore della rete e gestore del servizio, così da evitare che un soggetto, disponendo della rete, possa accedervi a condizioni più favorevoli di altri o impedire ad alcuno di accedere. Ma anche la separazione tra proprietà e gestione della rete è rilevante, in quanto permette al gestore di non subire l'influenza pubblica (o privata) e di agire secondo canoni imprenditoriali. Il cardine di queste operazioni risiede nella regolazione, la quale deve contemperare le esigenze di efficienza della rete, continuità del servizio, competizione nel mercato, soddisfazione dei consumatori. Anche il lucro nella gestione ha un valore, dal momento che il profitto serve alla gestione stessa ed agli investimenti sulla rete.

Il tema della disciplina giuridica della rete rientra anche nel dibattito sui beni pubblici. Negli ultimi decenni beni demaniali o destinati a pubblico servizio sono stati attribuiti a privati, anzitutto come effetto della privatizzazione dei soggetti pubblici che ne disponevano. La mancanza dell'appartenenza soggettiva pubblica è stata qualificata come una privatizzazione del bene (formale, sostanziale, diretta, indiretta che dir si voglia). Questo fenomeno generale, sul quale ora non ci si può intrattenere, ha riguardato anche le reti.

In passato infatti si è ritenuto che la titolarità della rete (degli impianti, di beni strumentali) seguisse la gestione, così che la rete era dell'ente pubblico quando questi gestiva il servizio, e invece nel caso di gestione societaria la rete veniva conferita alla società stessa. Come si è osservato in altra sede⁴, nel nostro caso gli enti locali che agli inizi del secolo XX a tutela dell'interesse della collettività si sono occupati direttamente dei servizi pubblici, subentrando ai soggetti privati, hanno provveduto a realizzare le infrastrutture necessarie: una volta che il servizio è stato gestito mediante aziende speciali, i beni sono stati considerati di proprietà di queste ultime, e ci si è interrogati circa il possibile mutamento di qualificazione giuridica.

Mettere in secondo piano il profilo dell'appartenenza, come è avvenuto negli ultimi anni, ha condotto a riflettere sull'ipotesi di cedere la rete a soggetti privati anche laddove essa fosse a monte pubblica. Si tratta infatti di beni che, in mano a privati, manterrebbero una destinazione e disciplina pubblicistica eccezionale, al di là della qualificazione come beni patrimoniali disponibili-indisponibili o demaniali.

Di recente invece sembra invertita la tendenza, al punto che pare invece importante la *proprietà pubblica* (anche se andrà chiarita la portata di questa espressione). Si avverte subito che sarebbe errato pensare che in una lettura favorevole alla liberalizzazione non sia auspicabile la proprietà pubblica delle reti⁵: in particolare per i servizi pubblici locali si sostiene che essa offra una migliore garanzia all'entrata di nuovi concorrenti nella gestione della rete, e che sia auspicabile in particolare quando il compito di garanzia sia particolarmente gravoso. La privatizzazione non è da escludersi in linea astratta, ma comunque di questi beni andrebbe preservato l'uso nell'interesse generale⁶. Si afferma inoltre che la proprietà pubblica consenta

⁴ Sia permesso il rinvio a F. COSTANTINO, *La guerra dell'acqua. Dalla proprietà del bene alla gestione del servizio*, Rivista AIC, 2011.

⁵ Si realizzerebbero inoltre barriere all'entrata al momento della gara, se la rete fosse di proprietà del gestore uscente. S. REBECCHINI, *Privatizzare le reti per liberalizzare i servizi pubblici locali?*, *brunoleoni.it*, 2009, osserva che i proprietari delle reti dovrebbero essere investitori che preferiscono rendimenti stabili e prevedibili per lunghi orizzonti, disposti ad accettare redditività relativamente più basse e a reinvestire gli utili piuttosto che a distribuirli. La presenza di investitori con tali caratteristiche negli assetti proprietari delle infrastrutture di rete, rispetto alla presenza di investitori di breve termine, dipende in maniera cruciale dalla attività di regolazione, che, determinando i principi tariffari e il sistema degli incentivi ai progetti di investimenti, definisce il profilo dell'investitore. In definitiva, l'inadeguatezza della regolazione può determinare incentivi distorti che concorrono a determinare l'inadeguatezza degli assetti proprietari.

⁶ Si v. a titolo di esempio ASTRID, *Riforma e liberalizzazione dei servizi pubblici locali: una proposta organica*. In ogni caso, se si decidesse per la possibilità di privatizzazione, occorrerebbe introdurre un preciso "statuto" di questo tipo di beni, in proprietà privata ma utilizzati nell'interesse generale.

all'ente locale di programmare lo sviluppo delle reti⁷ e la concorrenza tra imprese che vogliono realizzare programmi di investimento coerenti con quanto stabilito dall'ente locale⁸.

In questo quadro, poi, il servizio idrico presenta caratteri di eccentricità, in virtù dell'importanza di evitare il degrado della risorsa: la difficoltà di stabilire con certezza i confini della competenza e della responsabilità del proprietario della rete, del gestore della rete, del gestore del servizio potrebbe risultare gravemente pregiudizievole per gli utenti, e questo giustifica un assetto peculiare nella gestione della rete e del servizio, nel senso di una gestione "integrata".

2. La complessità e ambiguità del tessuto normativo.

Proprio perché il discorso si muove sul binario dei servizi pubblici e su quello della proprietà dei beni pubblici, è necessario ricostruire il filo rosso della disciplina attingendo da ambo i filoni⁹.

2.1 Demanio, patrimonio. Nulla è prescritto a livello comunitario in merito al regime giuridico delle infrastrutture: la direttiva 2004/17/CE¹⁰ sulle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, al considerando n. 10 lascia impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri, e del resto l'art. 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea già deponeva nello stesso senso.

Nell'ordinamento italiano, in riferimento alle reti più importanti (in particolare autostrade, strade, strade ferrate, aerodromi e, per quanto concerne il servizio idrico, acquedotti) il Codice civile (art. 822 e ss.) stabilisce che reti ed altre infrastrutture statali, provinciali e comunali appartengono al demanio pubblico e come tali "sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi", secondo quindi lo schema del cd. demanio accidentale. Qualora invece esse siano di altri soggetti, in quanto destinate a un pubblico servizio, sono indisponibili e non possono essere sottratte alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Se quindi c'è un forte vincolo nel caso in cui si tratti di bene degli enti pubblici territoriali, si ha una tutela rafforzata anche quando beni siano destinati al servizio pubblico¹¹.

Con riguardo al servizio idrico, il riferimento alla proprietà delle infrastrutture era nell'art. 12 della legge Galli (1994 n. 36), il quale però distingueva tra le opere, gli impianti e le canalizzazioni *di proprietà*

⁷ Eventuali miglioramenti della rete vengono remunerati attraverso le tariffe o i contributi durante il periodo di gestione.

⁸ Si v. sul punto il d.d.l. A.S. 772 Lanzillotta, della XV legislatura. A commento, si v. F. PAMMOLLI – C. BONASSI, *La riforma dei servizi pubblici locali. Note a margine del Disegno di Legge "Lanzillotta"*, *cermlab.it*.

⁹ Sia concesso di astenerci dal citare tutta la più importante dottrina sul tema dei servizi pubblici e dei beni pubblici. Sul primo tema però si deve rinviare quantomeno a U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Padova, 1964; R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 1999; E. SCOTTI, *Il pubblico servizio: tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bari, 2005. Si v. anche A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, 1994, 459. Sul secondo tema ci si limita a citare, senza alcuna pretesa di esaustività e in aggiunta alle opere già menzionate: SANTI ROMANO, *La determinazione della demanialità da parte dell'autorità amministrativa*, *Circol. giur.*, 1898, 78 s. ora in *Scritti minori*, II, Milano, 1990, 140; S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1937, 171; E. GUICCIARDI, *Il concetto di demanio pubblico nel nuovo Codice civile, Stato e diritto*, 1943, 104; A. ROMANO, *Demanialità e patrimonialità: a proposito dei beni culturali*, in *La cultura e i suoi beni giuridici*, a cura di V. CAPUTI JAMBRENGHI, Milano, 1999, p. 407; M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004, 143 e 279; V. CERULLI IRELLI, *Uso pubblico*, *Enc. dir.*, 1992, 953; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, *Enc. dir.*, 1988, 11; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in L. MAZZAROLLI e altri, *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, 1140; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; M. OLIVI, *Beni demaniali ad uso collettivo - conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, 2005; M. ESPOSITO, *Beni proprietà e diritti reali*, I.2. *I beni pubblici*, Torino, 2008.

¹⁰ Del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004.

¹¹ Deve tuttavia sussistere la manifestazione di volontà e l'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio (da ultimo Cassazione civile sez. un., 27 maggio 2009, n. 12251; Consiglio Stato sez. IV 30 gennaio 2009 n. 513; Cassazione civile sez. II 3 giugno 2008 n. 14666).

degli enti locali o affidati in dotazione o in esercizio ad aziende speciali e a consorzi, e così sembrava suggerire che le infrastrutture potessero non essere necessariamente di proprietà dell'ente locale¹².

Con la riforma della disciplina, ai sensi dell'art. 143 del Codice dell'Ambiente, gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica (non conta quale sia l'ente di riferimento), fino al punto di consegna e/o 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 legge¹³. Questo articolo, se da un lato conferma quanto indicato dal Codice civile, amplia la demanialità, sia con riferimento alle infrastrutture che beneficiano della tutela che rispetto all'appartenenza, che si estende anche ai beni delle pubbliche amministrazioni non territoriali¹⁴, sebbene non ai beni dei privati. Così il discorso sulla pubblicità del bene acqua si è esteso in questi anni alle infrastrutture, e si è assistito ad un ampliamento della pubblicizzazione e della demanialità.

2.2 Servizi pubblici. La disposizione di riferimento del sistema dei servizi pubblici locali è stata invece l'art. 113 TUEL, che nella prima versione non conteneva alcun riferimento alle infrastrutture.

Con la prima modifica però (ad opera dell'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 comma 1) si è previsto al comma 2 per tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica la possibilità, per gli enti locali, di cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate¹⁵, sebbene unicamente a una società di capitali di cui gli enti locali detenessero la maggioranza, incredibile¹⁶. Questo, per inciso, comporta, in caso di successiva o contestuale alienazione ad altri soggetti, la nullità del relativo contratto¹⁷.

L'art. 113 ha inoltre stabilito al primo comma che restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori, e al terzo comma che le discipline di settore possono vietare questo conferimento e stabilire i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti possa essere separata da quella di erogazione dei servizi¹⁸. Si sono configurate quindi come normali le ipotesi di conferimento della rete alla società e di gestione integrata tra servizi e beni (reti o impianti). Ma, più importante è l'indicazione, sempre contenuta nel terzo comma, secondo cui va in ogni caso garantito l'accesso alle reti a tutti gli erogatori del servizio. Viene così sottolineata la centralità del ruolo dell'accesso, al di là della proprietà della rete. In tale quadro, la

¹² Sulla legge 34 del 1996, per tutti, *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche: leggi 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37*, a cura di U. POTOTSCHNIG - E. FERRARI, Padova, 2000.

¹³ Sulla riforma si v. A. ROMANO, *Verso il recupero di competenze generali dell'amministrazione centrale*, Gazz. Amb., 5/2005, 15. Sul tema si v. R. TUMBILOLO, *Servizio idrico integrato: separazione della gestione delle reti dall'attività di erogazione e affidamento di quest'ultima unicamente mediante gara, nota a Corte Costituzionale, 20/11/2009, n. 307, Riv. giur. Amb.*, 2010, 341. Si v. Corte dei Conti, parere n. 25 del 27/3/2009 della Sezione regionale di controllo per il Veneto: "Il Servizio idrico integrato (...) è organizzato, tramite le AATO, dagli enti locali, i quali mantengono – ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. 152/2006 - la proprietà delle infrastrutture, secondo il noto principio di separazione tra proprietà delle reti e relativa gestione, confermato, da ultimo, dall'art. 23 bis c. 5 del D.L. 25/6/2008 n. 112, convertito nella legge 133/2008". "Tali infrastrutture idriche" sono "di proprietà degli enti locali"; (...) "l'ente sarà tenuto a iscrivere nel proprio inventario, nella sezione relativa ai beni demaniali, tutto il patrimonio infrastrutturale relativo al SII (es., impianti d'adduzione idrica, di smaltimento, di depurazione delle acque reflue, ecc.) di sua proprietà, provvedendo alle relative operazioni di classificazione, descrizione, codificazione e valutazione dei singoli cespiti patrimoniali".

¹⁴ L'estensione si spiega con la centralità del ciclo integrato, che ha visto l'unificazione dell'approvvigionamento idrico con lo smaltimento e la depurazione delle acque reflue, verosimilmente ipotizzando che le infrastrutture pubbliche possano essere realizzate anche dalle Autorità d'ambito ottimale (AATO), e non solo dai singoli enti territoriali.

¹⁵ Altre dotazioni: beni essenziali per il servizio, secondo la teoria più accreditata (L. PERFETTI, *I servizi pubblici locali. La riforma del settore operata dall'art. 35 della l. 448/2001 ed i possibili profili evolutivi*, in *Dir. Amm.*, 2002, 575).

¹⁶ L'art. 35 ha autorizzato gli enti locali a dismettere la partecipazione di maggioranza nelle società proprietarie di beni strumentali se quotate o quotande in borsa, ma sulle reti e dotazioni è costituito ex art. 1021 diritto di uso perpetuo e inalienabile in favore degli enti locali. Quanto alle società pubbliche, *ex multis*, M. G. DELLA SCALA, *Le società legali pubbliche*, in *Dir. amm.*, 2005, 392.

¹⁷ E, secondo alcuni, i beni relativi dovevano essere qualificati come indisponibili: si v. G. RUGGERI, *Proprietà e separazione dei beni*, in *I Servizi Pubblici Locali. Modalità di affidamento, gestione e tariffe*, a cura di V. ITALIA, Milano, 2002, 103.

¹⁸ Si v. il commento al 113 TUEL di R. CAVALLO PERIN, *Commentario breve al Testo Unico degli Enti Locali*, Padova, 2008, sez. III, 636. Sul tema si v. anche R. CAVALLO PERIN, *Le regole dell'organizzazione e della gestione*, in *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, a cura di H. BONURA - M. CASSANO, Torino, 2011, 137-164.

società eventualmente proprietaria della rete avrebbe posto le infrastrutture a disposizione dei gestori del servizio o dei gestori della rete, con pagamento di un canone, fatta salva la possibilità per la società di gestire la rete (ma non il servizio). La logica della disciplina di questi anni mira così ad impedire che chi ha la proprietà della rete possa anche gestire il servizio, e invece guarda con minore preoccupazione alla gestione integrata del servizio e della rete.

Il senso complessivo dell'operazione, per quanto ci riguarda, consiste nella possibilità di conferire immobili e relativi mutui a queste società e di ridurre l'ammontare dei debiti in cui versa(va)no gli enti locali. In particolare il conferimento in proprietà delle reti idriche ad una società per azioni, anche se a capitale interamente pubblico, avrebbe potuto trasformare le reti medesime in patrimonio aziendale privato. Per questo, già con riferimento a questo primo intervento, era discussa la possibilità del trasferimento della rete idrica alle società, ed era stato formulato un netto parere contrario del Ministero dell'ambiente. Si è affermata l'inutilità di società del genere, visto che i relativi compiti sono svolti e dall'Autorità d'ambito e dal gestore del servizio (indire le gare e gestire la rete), e si è rilevato che la loro istituzione si sarebbe risolta solo in costi aggiuntivi, con ricadute negative sulla tariffa. Il punto nodale però è dato dal ritenuto divieto di costituzione di una società proprietaria delle reti, sia in virtù del primo comma del novellato 113 ("*ferme restando le discipline di settore...*") sia, più radicalmente per il contrasto con l'art. 822 e 824 del Codice civile, in quanto reti e impianti sono beni demaniali, e in particolare gli acquedotti, espressamente menzionati, e come tali non possono essere alienati né ceduti¹⁹: i critici hanno osservato che sarebbe stato consentito il trasferimento dei beni in favore di un terzo o ad azioni esecutive, con violazione delle norme citate del Codice civile.

2.2.1 Dopo poco tempo il legislatore ha modificato la norma (d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla L.24 novembre 2003, n. 326), stabilendo il potere di conferire la proprietà di questi beni a società a capitale "interamente" pubblico e incedibile.

Queste riforme hanno messo in rilievo una certa fluidità dei beni, anche tra soggetti pubblici. Infatti, dal quadro anche della precedente riforma emerge che, se le reti finiscono nella società a capitale interamente pubblico, può avvenire una condivisione di beni tra regione, province, enti locali²⁰, in quanto l'incedibilità non esclude(va) la cessione a favore di soggetti pubblici diversi da quelli originariamente costituenti la società²¹.

L'incedibilità del capitale poi è stata interpretata nei modi più disparati: nel senso che i beni fossero sdemanializzati, indisponibili, simili ai demaniali (ma non relativamente all'appartenenza a un soggetto pubblico)²², o privatizzati ma sottoposti con regime speciale²³.

Anche a seguito di questa modifica normativa, l'atteggiamento generale non è cambiato: la giurisprudenza ha affermato l'inderogabilità della previsione codicistica dell'inalienabilità dei beni demaniali anche ad opera delle successive norme di rango legislativo, salvo che le stesse non introducano una

¹⁹ Si v., in merito alla circolare 18 marzo 2003, GAB/2003/2975/B01 C. SCARDACI, *La circolare (ambiente) 18 marzo 2003: disapplicare l'art. 35, legge n. 448/2001, Amb. svil.*, 2003, 733. Dà atto della circolare la Relazione annuale del Coviri al Parlamento sullo stato dei servizi idrici del luglio 2003 (consultabile sul sito www.conviri.it).

²⁰ G. RUGGERI, *op. cit.*, 105.

²¹ G. RUGGERI, *op. cit.*, 106; si v. anche A. BARTOLINI, *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi, Giustamm.it.*, che per le risorse idriche sostiene che il decreto legislativo n. 152 del 2006, estendendo il carattere della demanialità a tutte le infrastrutture, a prescindere da chi sia il soggetto pubblico proprietario, consentirebbe il trasferimento tra pubbliche amministrazioni di tali beni, in costanza del carattere demaniale, e il limite della incedibilità opererebbe solo verso i privati.

²² Per alcuni questi beni non alienabili non sono demaniali ma "strumentali al servizio" (né demaniali né indisponibili): M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali, cit.*, 529: da un lato è stata rappresentata la possibilità di una interpretazione paradossale, e cioè riferire il termine patrimoniale solo a dotazioni, e quindi facendo rientrare tra i beni cedibili alla società anche i demaniali; d'altro si è anche ipotizzato che l'incedibilità potesse valere solo per i beni degli enti locali, ma anche qui dovrebbe valere la regola del Codice civile.

²³ Su tutti questi temi si v. M. RENNA, *cit.*

espressa deroga alla stessa²⁴. E nello stesso senso si è mosso anche il Comitato per la vigilanza sulle risorse idriche, Coviri²⁵, affermando che, al di là di ragioni pratiche che sconsiglierebbero l'operazione²⁶, in assenza di specifiche indicazioni legislative, le norme di settore sono quelle del Codice civile e il comma 13 del 113 TUEL è incompatibile con il Codice civile. Peraltro nel comma 11 del 113 vi è una disapplicazione espressa di alcune norme del Codice civile, per cui il legislatore avrebbe dovuto fare lo stesso, se avesse voluto derogare agli artt. 822 e 824 cod. civ.

2.2.2 Il quadro è rimasto sostanzialmente stabile sin quando il comma 5 dell'art. 23-bis della legge 133 del 2008²⁷ ha affermato (senza specificazioni) la *proprietà pubblica* delle reti e previsto che la gestione possa essere affidata a soggetti privati. La norma è stata poi integrata dalla legge 166 del 2009²⁸, che ha affermato la piena ed esclusiva proprietà pubblica anche delle risorse idriche²⁹.

Il comma 5 dell'art. 23-bis ha posto molti problemi, anzitutto sull'espressione *proprietà pubblica*. L'interpretazione probabilmente più agevole è stata offerta già dal Servizio Studi della Camera dei deputati, che aveva ipotizzato l'introduzione innovativa dell'obbligo della proprietà pubblica delle reti³⁰.

Tuttavia molte critiche sono state effettuate contro questa lettura.

In primo luogo si è sostenuto che la riserva di proprietà pubblica vada riferita alle sole reti e non agli impianti o alle altre dotazioni, che quindi possono essere di proprietà privata (sebbene in relazione al servizio idrico l'art. 143 preveda la demanialità e l'inalienabilità anche per beni differenti dalle reti, quali fognature ed impianti di depurazione), anche se vi è chi ha sostenuto la riserva pubblica anche per impianti e dotazioni³¹.

In secondo luogo si è sostenuto che l'aggettivo *pubblica* non vada inteso solo nel senso "di ente pubblico territoriale", ma che valga laddove il bene sia di proprietà di qualunque ente pubblico, e che ente pubblico sarebbe la società a capitale incredibile, così che sarebbe rimasto possibile il conferimento a società a capitale pubblico totalitario³². Nello stesso senso si è affermato che l'intestazione alle società non significherebbe cessazione della pubblicità della proprietà, in quanto quest'ultima sussisterebbe in virtù della destinazione del bene, che anche l'evoluzione dottrinale ha ritenuto essere la caratteristica fondamentale della pubblicità dei beni³³. Si è inoltre affermato che comunque, al di là della possibilità di istituire future società, le reti rimanessero alle società a capitale incredibile che ne fossero proprietarie³⁴.

In terzo luogo si è ritenuto che comunque i beni in capo a privati rimanessero ai proprietari³⁵. Del resto la stessa giurisprudenza ha osservato che non rientrano tra i beni di proprietà pubblica i beni

²⁴ T.A.R. Genova Liguria sez. II 16 dicembre 2004 n. 1716.

²⁵ Parere del 6 dicembre 2006 *Separazione della gestione delle reti dalla erogazione del S.I.I.*

²⁶ "La creazione di società patrimoniali comporterebbe un evidente ingolfamento dei soggetti deputati al funzionamento del S.I.I., con inevitabili ripercussioni sulla snellezza delle procedure e sui tempi della loro attuazione, ed un inevitabile aggravio di costi che, in via diretta o indiretta, dovrebbero essere posti a carico della tariffa - e quindi dell'utente - senza che a quest'ultimo ne conseguano alcun particolare vantaggio".

²⁷ In sede di conversione del d. l. n. 112 del 2008.

²⁸ Di conversione dell'art. 15 del d. lgs. 135/2009, che ha inserito nell'art. 23-bis il comma 1-ter riferito al servizio idrico integrato.

²⁹ La norma è stata confermata dall'articolo 4, comma 28, del d. l. 138/2011, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

³⁰ Dipartimento bilancio.

³¹ Per F. DE BARI, *Il sistema dualistico della proprietà dei beni destinati a servizi pubblici locali, La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno ed internazionale*, a cura di G. COLOMBINI, Milano, 2008, invece, dopo la norma del 2008, la riserva è su reti, impianti e dotazioni.

³² S. FERLA, *La sentenza n. 320/2011 della Corte Costituzionale*, cit., 14.

³³ M. DUGATO, *La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008. I servizi pubblici locali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008, 2220.

³⁴ F. DE BARI, *Il sistema dualistico della proprietà dei beni destinati a servizi pubblici locali*.

³⁵ F. DE BARI, *Il sistema dualistico della proprietà dei beni destinati a servizi pubblici locali*.

appartenenti a privati, sia affidatari di un servizio che partecipati da un soggetto pubblico, e che quindi questi, per rientrare nella proprietà pubblica, debbano essere trasferiti con strumenti di tipo negoziale³⁶.

L'analisi di questi orientamenti interpretativi permette di comprendere come si sia giunti ad affermare che la norma abbia un valore programmatico più che precettivo³⁷, o che la lettera della disposizione confermi il mantenimento della proprietà pubblica solo laddove già sussistente («*Ferma restando la proprietà pubblica delle reti*»), e della proprietà in capo ad altri soggetti differenti. Del resto, la contrarietà ad ipotesi di demanializzazione ha fondamento anche in ragioni di ordine pratico, *in primis* il contenimento della spesa pubblica, essendo impensabile l'obbligo – troppo oneroso - di acquisizione della rete da parte del nuovo gestore³⁸. Seguendo queste interpretazioni riduttive, la *ratio* della norma consisterebbe – contrariamente a quanto si ritiene - nel non toccare la proprietà privata delle reti, e nel rendere perfettamente compatibili i commi 2 e 13 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 23-*bis*. La tutela dell'interesse pubblico sarebbe comunque offerta dall'art. 35, comma 11 della legge n. 448/2001 che assicura la destinazione dei beni appartenenti a società quotate in borsa mediante l'imposizione di un diritto di uso perpetuo e inalienabile «a favore degli enti locali»³⁹

3. Il tentativo della Corte costituzionale di ricorrere alla demanialità.

Il banco di prova di questo dedalo normativo è rappresentato dalla legge lombarda sui servizi pubblici locali, oggetto di diversi interventi da parte della Corte costituzionale, in merito ai profili relativi al servizio idrico⁴⁰.

Già nel 2009 la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità dell'articolo 49 (sebbene fosse stato nel frattempo modificato), che aveva previsto che le Autorità d'ambito (con l'eccezione di quella di Milano), dovessero separare l'attività di gestione delle reti dall'attività di erogazione del servizio idrico⁴¹. La Corte ha ravvisato in quella circostanza una violazione della competenza statale in materia di funzioni fondamentali (dei Comuni)⁴², in quanto l'art. 113 TUEL, come si è visto, sembrava porre un divieto di

³⁶ T.A.R. Lombardia, Milano, 26 ottobre 2009, n. 4896.

³⁷ S. FERLA, *La sentenza n. 320/2011 della Corte Costituzionale*, *public-utilities.it*, 8.

³⁸ TAR Lombardia, Milano, sez. IV, sent. 26/10/2009 n. 4896: «va sottolineato che la nozione di proprietà pubblica di cui all'art. 143 citato deve essere interpretata in senso letterale, non potendosi ricomprendere nel suo significato anche quei beni appartenenti a soggetti privati, affidatari di un servizio pubblico oppure partecipati, in misura anche totalitaria, da un soggetto pubblico. Trattandosi difatti del trasferimento coattivo di un bene da un soggetto ad un altro, quindi di una procedura di tipo ablatorio, non sembra possibile procedere ad interpretazioni estensive che determinino un sacrificio - in evidente violazione del principio di legalità - del diritto di proprietà di soggetti non contemplati espressamente dalla normativa: ciò al fine di tutelare anche i terzi (...) che intrattengono dei rapporti con il destinatario del provvedimento ablatorio e che hanno fatto affidamento su un determinato assetto di interessi».

³⁹ S. COLOMBARI, *La disciplina dei servizi pubblici locali: carattere integrativo e non riformatore dell'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008*, *giustamm.it*.

⁴⁰ L.r. 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*, il cui art. 49, commi 1 e 4 è stato sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera p), della l.r. 8 agosto 2006, n. 18 *Conferimento delle funzioni agli Enti locali in materia di servizi locali di interesse economico generale. Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003 n. 26*, la quale ha aggiunto anche i commi 4-*bis*, 4-*ter*, 4-*quater*.

⁴¹ Sent. n. 307 del 2009: si v. tra i commenti F. MERLONI, *Una "new entry" tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le "funzioni fondamentali" degli enti locali. Commento alla sentenza n. 307 del 2009*, *Le Regioni*, 2010, 794, il quale osserva che se si fosse ricondotto la decisione ad un aspetto organizzativo, la competenza sarebbe stata regionale; se il titolo di riferimento fosse stata la tutela della concorrenza, allora il legislatore avrebbe dovuto consentire la separazione, voluta dalla Lombardia. Per queste ragioni la Corte ha fatto riferimento alle «funzioni fondamentali»: tenere insieme gestione della rete e del servizio consente una migliore conservazione delle reti idriche, per evitare qualsiasi trasferimento di responsabilità al proprietario della rete: V. PARISIO, *Acqua, servizio idrico, liberalizzazioni*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, 1289, nota n. 19.

⁴² Punto 5.2: *Stabilito che la disciplina statale di settore non consente la separabilità tra gestione della rete e gestione del servizio idrico integrato, resta da chiarire che tale principio risulta vincolante per il legislatore regionale, in quanto riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.). Infatti, le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita*

separazione, salva la possibilità di previsione ad opera delle legislazioni di settore, che comunque non lo consentivano, almeno a leggere il Codice dell'Ambiente⁴³.

La sentenza 320 del 2011⁴⁴ ha stabilito invece che Regioni ed enti locali non possono disporre dei beni demaniali laddove non autorizzati dalla legge statale (e nel caso di specie ciò non è avvenuto).

La Corte costituzionale ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale di parte dell'art. 49 della legge lombarda n. 26/2003, come modificato dalla l.r. 21 del 2010: la norma attribuiva agli enti locali il potere di costituire una società nell'ambito territoriale ottimale, partecipata da comuni rappresentanti almeno due terzi dell'ambito, alla quale conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e in caso di partecipazione indiretta, del ramo d'azienda⁴⁵. Le norme erano quindi modellate sulle prime riforme del TUEL.

Secondo la Corte la norma è illegittima perché il regime giuridico della proprietà pubblica va ascritto alla materia ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Il problema nodale è identificare quale sia questa norma statale di riferimento, che le Regioni non possono violare. Al contrario di quanto ritiene il legislatore regionale, non l'art. 113 TUEL, il cui comma 13 è ritenuto dalla Corte tacitamente abrogato dal comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008: per la Corte le reti sono di *proprietà pubblica*, e quindi, non di società, e *quindi appartengono al demanio accidentale*, con divieto di cessione e di mutamento della destinazione pubblica, ex 822 e 824 cod. civ.⁴⁶. Nello stesso senso si muove, secondo la Corte, anche il comma 1 dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Dal momento che non si può, secondo la Corte, fare riferimento al TUEL, ne consegue l'illegittimità della tutela fornita dal legislatore regionale solo mediante prescrizione dell'incensurabilità del capitale.

La Corte osserva che vi è un difetto di tutela del patrimonio, in quanto l'incensurabilità del capitale non implica l'incensurabilità del patrimonio. Il patrimonio è rappresentato dal complesso dei rapporti giuridici, attivi e passivi, che fanno capo alla società; il capitale è l'espressione numerica del valore della frazione ideale del patrimonio sociale netto fissata dall'atto costitutivo e non distribuibile tra i soci. Così i beni patrimoniali possono circolare e integrano la garanzia generica dei creditori (art. 2740 cod. civ.), limitabile solo nei casi

associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117.

Ciò non toglie, ovviamente, che la competenza in materia di servizi pubblici locali resti una competenza regionale, la quale, risulta in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta, ma può continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali.

L'art. 49, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2003, novellato dalla legge regionale n. 18 del 2006, dunque, ponendo il principio della separazione delle gestioni, violava specificamente la competenza statale in materia di funzioni fondamentali dei comuni, laddove, in contrasto con la disciplina statale, consentiva ed anzi imponeva una separazione non coordinata tra la gestione della rete e l'erogazione del servizio idrico integrato.

⁴³ Comunque già la cd. legge Galli, n. 36 del 1994 non contemplava la separazione, prevedendo invece la concessione delle infrastrutture idriche al gestore del servizio idrico integrato. Si v. TUMBIOLO, *cit.*

⁴⁴ I primi commenti: L. LONGHI, *Le reti idriche: beni patrimoniali, beni demaniali o... beni comuni? Note minime su C. Cost., sent. n. 320/2011, giustamm.it.* L. MANASSERO, *Le società patrimoniali nel Servizio Idrico Integrato, dirittodeiservizipubblici.it*; S. FERLA, *La sentenza n. 320/2011 della Corte Costituzionale, public-utilities.it.*; F. LETTERA, *Gli acquedotti non sono cedibili a soggetti privati; la conferma della Corte Costituzionale, gruppo183.org.*

⁴⁵ F. MERLONI, *Una "new entry" tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le "funzioni fondamentali" degli enti locali. Commento alla sentenza n. 307 del 2009, Le Regioni*, 2010, 794. Il gestore del servizio idrico ha a disposizione tali strutture. La società, su richiesta dell'ente responsabile dell'ATO, espleta 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. L'ente responsabile effettua la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti.

⁴⁶ Secondo la Corte l'abrogazione del comma 13 dell'art. 113 del TUEL è avvenuta ad opera dell'art. 23-bis, per cui nessun rilievo può essere dato all'assenza della norma tra quelle indicate dal regolamento di delegificazione d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168. Inoltre il comma 1 dell'art. 12 del regolamento precisa che le disposizioni sia dell'art. 113 del TUEL (indicate nella lettera a), sia del d.lgs. n. 152 del 2006 (indicate nelle lettere b e c) «sono o restano abrogate». E comunque il regolamento è ormai privo di fondamento normativo, a seguito dell'intervenuta abrogazione dell'art. 23-bis all'esito del referendum. R. DUGATO, *La riforma dei servizi pubblici locali tra concorrenza e conservazione, Riv. trim. app.*, 2010, 41-61, 52-53 sostiene che l'art. 23-bis non abroga l'art. 113.

stabiliti dalla legge dello Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile⁴⁷.

La norma del TUEL, secondo la Corte, non ha neppure ripreso vigore a séguito dell'abrogazione dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 ad opera del *referendum*. Con le ultime modifiche normative (art. 4 comma 28 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138)⁴⁸ è stato anzi riprodotto il comma abrogato (che non costituisca propriamente oggetto del quesito), e ribadito il principio generale per i servizi pubblici locali a rilevanza economica secondo cui, ferma la proprietà pubblica delle reti, solo la gestione della rete può essere affidata a soggetti privati. L'abrogazione tacita del comma 13 dell'art. 113 del TUEL preclude quindi alla Regione di disciplinare il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, trattandosi di materia ascrivibile all'ordinamento civile. Di conseguenza non possono più essere costituite società patrimoniali.

4. Il dibattito aperto e la questione della gestione del servizio.

La sentenza in realtà ha lasciato il dibattito aperto. Il punto nodale, da chiarire, è se l'art. 113 TUEL sia stato realmente abrogato. Alcuni argomenti sembrano giustificare una soluzione negativa: un argomento testuale, al quale però non conviene dare molto peso, è contenuto nel Decreto del Ministero dello Sviluppo economico 226 del 12.11.2011, il quale dà per scontata la vigenza delle società di patrimonio delle reti, ex art. 113 TUEL, in quanto consente loro di essere stazioni appaltanti per la gestione della gara per l'affidamento della distribuzione del gas locale. Più persuasivamente, taluno osserva che il giudizio della Corte non ha avuto ad oggetto l'art. 113 TUEL, e che quindi non è da escludersi un'interpretazione che faccia convivere 113 TUEL e 23-*bis* (e disposizioni successive)⁴⁹.

Connesso è il problema della sorte delle società patrimoniali vigenti. La Corte dei conti, con Deliberazione n. 9/2012/PAR ha affermato, sulla base della sentenza della Corte costituzionale, il divieto di costituire nuove società patrimoniali, e di dismettere quelle operanti. Se appare innegabile che esse, almeno a livello regionale, non possano essere più costituite, non è escluso che quelle attive possano continuare ad operare⁵⁰.

Ancora, sussiste il problema della retrocessione della proprietà delle reti, anche delle società⁵¹: certamente ci sarebbe il problema di indennizzare l'espropriazione (ineludibile ex art. 42 terzo comma Cost.), per cui la retrocessione non può essere considerata automatica, e di fatto non opera.

La Corte sembra insomma avere voluto effettuare una fuga in avanti, ma senza avere fornito un impianto teorico così solido da evitare interpretazioni che possano costituire un *vulnus* alla proclamata demanialità delle infrastrutture. Tuttavia appare innegabile che la Corte intenda affermare la demanialità della rete del servizio idrico, e l'impossibilità per le Regioni, *rebus sic stantibus*, di permettere con legge la costituzione di società patrimoniali.

Il tema, beninteso, non è puramente teorico. E' capitato che le reti siano state cedute a società pubbliche poi privatizzate; inoltre, da più parti vi è la tentazione a volere alienare le reti⁵².

⁴⁷ A sostegno dell'incapacità dei beni patrimoniali non può invocarsi neppure l'art. 7 del d. l. 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, secondo cui il conferimento in proprietà di beni demaniali dello Stato alla «Patrimonio dello Stato S.p.A.», non comporta la modificazione del regime giuridico di tali beni, in quanto essa riguarda i beni demaniali del solo Stato.

⁴⁸ *Ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148.

⁴⁹ In questo senso, sia S. FERLA, *cit.*, 16, che L. MANASSERO, *cit.*. Si è sostenuto ad esempio che il 23-*bis* si ponga in continuità con l'art. 113, in quanto stabilirebbe l'ulteriore divieto di alienazione dei beni, laddove invece il 113 stabilirebbe il divieto di alienazione delle quote, e quindi non lo abrogerebbe (S. FERLA, *La sentenza n. 320/2011 della Corte Costituzionale, cit.*, 12).

⁵⁰ S. FERLA, *op. cit.*, 17.

⁵¹ Resta comunque escluso che il gestore possa divenire proprietario delle nuove infrastrutture e di quanto realizzato in fase di manutenzione straordinaria, eventuali clausole derogatorie risultando elusive della incapacità.

Il caso specifico dell'acqua evidenzia come la scelta del legislatore abbia mirato ad un regime delle infrastrutture coerente con il regime del bene, nel segno di una sorta di "demanio idrico integrato". A volere seguire l'aspirazione, visti tutti i problemi forse ingenua, alla demanialità della Corte e del legislatore, risulterebbe in generale confermata la ricostruzione secondo la quale si è passati da una fase in cui lo Stato proprietario ha ceduto il passo allo Stato regolatore, ad una fase in cui la liberalizzazione ha richiesto la proprietà pubblica, a garanzia della neutralità della rete e dell'apertura del mercato⁵³.

Eventuali toni trionfalistici a favore della pubblicità dell'acqua non colgono però nel segno, perché pronunce come la presente vanno lette alla luce del più generale atteggiamento della Corte, che riconosce in maniera ampia la qualifica di rilevanza economica ai servizi pubblici, anche di gestione delle risorse idriche, con conseguente applicazione delle regole della concorrenza, e della competenza legislativa esclusiva statale⁵⁴.

In ogni modo, la vigilanza appare indispensabile per evitare violazioni delle regole: l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche, nel rapporto relativo al 2005, denunciava che, in spregio all'art. 824 c.c., in 29 ambiti territoriali ottimali (sui quali v. *infra*) le infrastrutture erano state cedute dagli enti locali a società ad intera partecipazione pubblica, e almeno in un caso la società aveva anche alienato le stesse infrastrutture a terzi. Già con il trasferimento a società interamente pubbliche il bene sembrava non essere più demaniale, con la relativa perdita anche dei poteri pubblici a tutela dei beni.

In gioco però, è sempre bene ricordarcelo, non è solo la proprietà della rete. Il problema risiede nella gestione della risorsa che viaggia attraverso la rete. È forse necessario, ma certamente non sufficiente che sia riconosciuta la proprietà pubblica dell'acqua e delle reti attraverso cui scorre, se poi chi gestisce il servizio idrico ha un potere (e un diritto) di chiudere il rubinetto. Con questi temi, non tralasciando nessun aspetto (proprietà del bene e della rete), ci si deve oggi confrontare.

⁵² Si v. in proposito S. REBECCHINI, *Privatizzare le reti per liberalizzare i servizi pubblici locali?*, cit.

⁵³ In questi termini, quasi letteralmente, F. DE BARI, *Sistema dualistico della proprietà*, cit., 243-244.

⁵⁴ Sul ruolo della concorrenza sul nostro sistema, M. D'ALBERTI, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in *Dir. Amm.*, 2004, 705. Sulla sentenza della Corte 325 del 2010, in merito alla rilevanza economica dei servizi pubblici, sia consentito il rinvio al commento alla sentenza, F. COSTANTINO, *Servizi locali e concorrenza, a proposito della sent. n. 325 del 2010*, in questa rivista; si v. anche A. LUCARELLI, *Prmissime considerazioni a margine della sentenza 325 del 2010*, sempre in questa rivista; S. MUSOLINO, *La riforma dei servizi pubblici locali e ` costituzionalmente legittima e compatibile con l'ordinamento comunitario*, *Urb. App.*, 2011, 49.