

STUDIO DELL'AVV. RICCARDO SANTORO

50123 FIRENZE - VIA DEI CONTI 3

AVV. PIER LUIGI SANTORO
AVV. RICCARDO FARNETANI
AVV. ELISABETTA SANTORO

Firenze, 6 Marzo 2008

Spett.le
ANEA

Oggetto: L. 24.12.2007 n.244 - Legge finanziaria 2008 Comma 38 - Organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti

Il comma 38 della l.n.244\2007 (legge finanziaria 2008) contiene alcune disposizioni in tema di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Di particolare interesse per le Autorità di Ambito deputate all'organizzazione del Servizi Idrico Integrato è il comma 38, il quale dispone:

“Per le finalità di cui al comma 33, le regioni, nell'esercizio delle rispettive prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, fatte salve le competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in ottemperanza agli obblighi comunitari, procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto dei seguenti criteri generali, quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica:

- a) *in sede di delimitazione degli ambiti secondo i criteri e i principi di cui agli articoli 147 e 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato di norma alla provincia corrispondente ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, alle regioni o alle province interessate, sulla base di appositi accordi; in alternativa, attribuzione delle medesime funzioni ad una delle forme associative tra comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso;*
- b) *omissis”.*

Occorre preliminarmente tenere conto delle finalità esplicitamente dichiarate dalla disposizione in esame, che sono quelle previste dal comma 33, il quale a sua volta dispone:

“Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le regioni, nell'ambito di rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale riallocazione delle stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”.

STUDIO DELL'AVV. RICCARDO SANTORO

50123 FIRENZE - VIA DEI CONTI 3

AVV. PIER LUIGI SANTORO
AVV. RICCARDO FARNETANI
AVV. ELISABETTA SANTORO

La finalità è cioè quella del risparmio di spesa pubblica, e lo strumento è la soppressione di enti ritenuti inutili, in quanto *“titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali”*.

In questa ottica, la norma attribuisce un ruolo importante alle Regioni, sul presupposto che esse siano titolari di *“prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti”*. Il che costituisce un interessante riconoscimento delle competenze regionali, non altrettanto esplicitato dal D.Lgs.n.152\2006, che invece contiene una dettagliata disciplina di tali materie, comprimendo così l'autonomia regionale..

Esaminiamo con ordine la norma, invero piuttosto confusa.

Essa impone alle regioni l'obbligo di ridelimitare gli ambiti territoriali ottimali, ispirandosi ai principi di efficienza e riduzione della spesa, salvo poi prescrivere alcuni criteri generali, qualificandoli espressamente come *“indirizzi di coordinamento della finanza pubblica”* (stessi termini utilizzati nel comma 33).

Ciò premesso le regioni, in sede di delimitazione degli ambiti devono procedere come segue:

- a) qualora non lo abbiamo già fatto, debbono procedere alla delimitazione degli ambiti facendo rigorosa applicazione dei criteri previsti dall'art.147 del D.Lgs.n.152\2006, e cioè dei bacini idrografici, del superamento della frammentarietà delle gestioni, etc.; le regioni che in passato hanno delimitato gli ambiti facendoli coincidere con i territori delle province debbono pertanto procedere senz'altro alla nuova delimitazione;
- b) qualora l'ambito delimitato in base ai criteri ex art.147 D.Lgs.n.152\2006 coincida con i territori provinciali, ebbene in tale caso le regioni attribuiranno di norma le funzioni alle province;
- c) in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, le regioni possono attribuire le funzioni alla regione stessa (la singola regione cioè può avocare a sé la competenza) oppure a più province interessate, sulla base di appositi accordi.
- d) in alternativa alle soluzioni suddette (ambito provinciale, pluriprovinciale o regionale), le regioni possono attribuire le funzioni ad una delle forme associative tra comuni di cui agli art. 30 e segg. Del TUEL.

La norma non è molto chiara. E' però ragionevole interpretarla nel senso che l'attribuzione delle funzioni alle Province (in caso di corrispondenza degli ambiti con i territori provincia), sia dal legislatore considerata preferenziale rispetto all'attribuzione alle regioni od a più province sulla base di appositi accordi.

La regione può però optare per la soluzione delle forme associative tra enti locali, che è alternativa sia all'attribuzione delle funzioni alla singola provincia, sia a più province, sia alla regione. La valutazione è rimessa alla discrezionalità delle regioni che, nell'esercizio della propria autonomia, potranno fornire indicazioni di maggiore dettaglio.

Nell'ipotesi del ricorso ad una delle forme associative tra enti locali, visto che il D.Lgs.n.152\2006 prevede la personalità giuridica di diritto pubblico delle AATO, le forme associative concretamente ipotizzabili sono il consorzio e l'unione di Comuni.

STUDIO DELL'AVV. RICCARDO SANTORO

50123 FIRENZE - VIA DEI CONTI 3

AVV. PIER LUIGI SANTORO
AVV. RICCARDO FARNETANI
AVV. ELISABETTA SANTORO

Nel caso delle forme associative tra enti locali la norma contiene una disposizione innovativa, e cioè che le forme associative tra Comuni debbono essere *“composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso”*.

A questo proposito sorge il dubbio se tale disposizione riguardi soltanto gli organi assembleari, oppure riguardi anche gli organi esecutivi, che debbano anch'essi essere costituiti da Sindaci che vi partecipino senza percepire compensi. La norma non lo precisa per cui si presta ad entrambe le interpretazioni ed il dubbio rimane.

Tale disposizione per altro presenta anche dubbi di costituzionalità perché lesiva della competenza regionale in merito alla disciplina dell'ordinamento degli AATO. Si pone inoltre in contrasto con il principio generale secondo il quale l'esercizio di pubbliche funzioni deve essere remunerato, e lede l'autonomia statutaria degli enti locali.

La norma prevede il termine del 1 Luglio 2008 per la rideterminazione degli ambiti da parte delle regioni. Il termine è ovviamente ordinatorio e non perentorio, non essendo prevista alcuna conseguenza per la sua inosservanza.

La disposizione che suscita le maggiori perplessità è per altro quella che attribuisce le funzioni di organizzazione del servizio alle regioni od alle province, sottraendole perciò ai Comuni, come invece era previsto prima dalla l.n.36\1994 ed oggi dal D.Lgs.n.152\2006.

La norma che prevede la sottrazione delle competenze agli enti locali e l'attribuzione delle funzioni alle regioni (che non sono enti locali) si pone infatti direttamente in contrasto col D.Lgs.n.152\2006.

Senonché l'art.1 comma settimo della legge delega n.308\2004 dispone che *“Dopo l'emanazione dei decreti legislativi di cui al comma 1, eventuali modifiche e integrazioni devono essere apportate nella forma di modifiche testuali ai medesimi decreti legislativi”*.

In attuazione della legge delega, l'art.3 comma primo del D.Lgs.n.152\2006 dispone che *“Le norme di cui al presente decreto non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa, mediante modifica o abrogazione delle singole disposizioni in esso contenute”*.

Ne segue che l'art.2 comma 38 della legge finanziaria n.244\2007 nella parte in cui attribuisce le funzioni alle regioni, appare contraddire il D.Lgs.n.152\2006, oltretutto in modo implicito, senza la necessaria *“dichiarazione espressa”*.

Il dubbio si pone anche per la norma che prevede l'attribuzione delle funzioni alle province sulla base di appositi accordi. Occorre tuttavia considerare che le province sono enti locali –a differenza delle regioni- e che il D.Lgs.n.152\2006 attribuisce le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato agli enti locali, non direttamente ai Comuni. Tuttavia la nuova disposizione contiene pur sempre una modificazione implicita dell'art.148 del D.Lgs.n.152\2006 nella parte in cui prevede il ruolo delle AATO quali forme associative obbligatorie degli enti locali, tramite le quali gli enti locali esercitano le proprie funzioni.

Qualche considerazione finale merita il comma 38 nella parte in cui fa salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere.

STUDIO DELL'AVV. RICCARDO SANTORO

50123 FIRENZE - VIA DEI CONTI 3

AVV. PIER LUIGI SANTORO
AVV. RICCARDO FARNETANI
AVV. ELISABETTA SANTORO

L'interpretazione più logica di questa norma è quella secondo la quale le Regioni non sono tenute alla ridelimitazione degli ambiti, dovendo pertanto mantenere l'attuale delimitazione, nei casi in cui le AATO abbiano già disposto l'affidamento del Servizio.

La norma non introduce né una sorta di anticipata cessazione degli affidamenti analoga a quella dell'art.113 comma 15 bis del D.Lgs.n.267\2000 richiamato dall'art.172 D.Lgs.n.152\2006, né un obbligo di adeguare le convenzioni in essere.

In questa situazione, di fronte ad affidamenti già disposti e perciò efficaci fino alle rispettive scadenze, qualora una regione procedesse ugualmente alla ridelimitazione degli ambiti, ciò potrebbe comportare il subentro di un nuovo soggetto nella posizione dell'attuale AATO. Il nuovo soggetto però non potrebbe modificare le convenzioni esistenti, e eserciterebbe le proprie funzioni di programmazione e controllo su un ambito apparentemente unico, ma con più gestori in base a condizioni contrattuali diverse, diverse tariffe, etc..

Avv. Riccardo Farnetani