

Roma, lì 30 Marzo 2010
Prot. n. 35/2010

Alle Autorità d'Ambito associate

Oggetto: Un primo commento sulla soppressione delle Autorità di ambito

Circolare 28/03/2010

È stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 27 marzo scorso la legge 26 marzo 2010, n. 42 di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni, con la quale viene aggiunto un comma 1quinquies dell'art. 1 del decreto, che prevede:

“All'art. 2 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, dopo il comma 186 è inserito il seguente: 186bis. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità di ambito territoriale ottimale 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 di ambito territoriale ottimale 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 ed adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

L'articolo solleva numerose questioni e altrettante perplessità. In questa sede ci si limiterà ad una descrizione ed interpretazione della disciplina posta dalla norma, con riferimento al solo servizio idrico integrato, rilevando le criticità che da essa, ad una prima analisi, appaiono emergere.

La disposizione si traduce nell'inserimento di un nuovo comma nel corpo della Legge Finanziaria per l'anno 2010, e sancisce, a partire dal 1° gennaio 2011 (ossia un anno dopo l'entrata in vigore della Legge Finanziaria 2010), la soppressione delle Autorità di ambito, operanti nei settori del servizio idrico integrato e dei rifiuti, la correlativa abrogazione degli articoli 148 e 201 del D.Lgs. 152/06, nonché la nullità di ogni atto compiuto da parte di tali enti successivamente a tale data.

Parimenti entro il 1° gennaio 2011 le singole Regioni vengono chiamate a disciplinare con legge l'attribuzione delle funzioni oggi esercitate dalle Autorità, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La disciplina prevista dall'art. 148 e la sua abrogazione. In primo luogo occorre esaminare gli effetti derivanti dall'abrogazione dell'art. 148 D.Lgs. 152/06, norma che, schematicamente, prevede:

- il riconoscimento della personalità giuridica in capo alle Autorità di ambito
- la partecipazione obbligatoria degli enti locali compresi nel territorio di riferimento (eccettuate le ipotesi dei piccoli comuni montani di cui al comma 5 dello stesso articolo)
- l'espresso trasferimento all'Autorità delle competenze spettanti agli enti locali in materia di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato
- l'attribuzione alle regioni e province autonome della disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli enti locali interessati
- la necessità che l'Autorità abbia una propria struttura operativa
- la necessità che la partecipazione all'Autorità da parte degli enti locali interessati si realizzi attraverso un sistema di quote

Come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 246/09, la norma in questione ha razionalizzato il quadro normativo, superando la frammentazione della gestione del servizio idrico, nel rispetto delle preesistenti competenze degli enti territoriali. In particolare essa ha unificato le modalità di esercizio delle competenze regolatorie inerenti le risorse idriche, prevedendo espressamente il trasferimento delle stesse dagli enti locali all'Autorità di ambito, Autorità della quale questi necessariamente fanno parte. Tale razionalizzazione è dunque avvenuta senza privare gli enti territoriali dei poteri amministrativi loro originariamente conferiti¹, risultando la stessa Autorità di ambito il livello più adeguato cui allocare le funzioni amministrative, data l'indicazione legislativa di una organizzazione del servizio in base ad ambiti territoriali ottimali.

Con l'eliminazione dal corpo del D.Lgs. 152/06 dell'articolo 148 viene meno tale razionalizzazione nell'attribuzione delle competenze amministrative, e ciò attraverso la rimozione dell'Autorità di ambito quale autonomo soggetto di diritto² cui è demandato

¹ In particolare il riferimento operato dalla Corte è all'art. 86 comma 1 del D.Lgs. 112/98 che attribuisce la competenza in tema di gestione dei beni del demanio idrico, ma esso può valere senza dubbio anche rispetto a quanto previsto dall'art. 142 comma 3 D.Lgs. 152/06.

² Come evidenziato anche dal CONVIRI nel parere n. 4493 del 26/01/2010, "il citato art. 148 comma 1 definisce in via diretta la forma giuridica dell'organismo elevato ad autonomo soggetto di diritto, riservando a regioni e province autonome solamente la disciplina del modello organizzativo interno, nei limiti consentiti dalla normativa vigente", rendendo ultronea agli effetti pratici la tipologia di forma – consortile o altra – prescelta.

l'esercizio in maniera unitaria delle funzioni altrimenti esercitabili singolarmente dagli enti locali partecipanti³.

All'abrogazione di tale norma parrebbe quindi conseguire in via diretta la ri-attribuzione a tali soggetti, e nello specifico ai Comuni territorialmente interessati, delle competenze regolatorie del s.i.i., con la evidente difficoltà di individuare le modalità di esercizio in via frazionata di funzioni non riducibili alla mera somma di quelle esercitabili dai Comuni stessi, anche in considerazione della necessità di operare la successione dei rapporti giuridici attivi e passivi oggi facenti capo all'Autorità di ambito (e sulla quale, e sulle relative modalità attuative, la norma tace).

A tale difficoltà dovrebbe, secondo la nuova norma, ovviare la Regione con propria legge, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, oltre che degli eventuali vincoli posti dalla (residua) normativa vigente.

Si pone quindi, per un verso, il problema di individuare quali siano i limiti posti dall'ordinamento vigente alla disciplina da parte delle singole Regioni dei modi di esercizio delle funzioni già esercitate delle Autorità di ambito. Per l'altro verso, risulta realistico interrogarsi sulle conseguenze di una eventuale inerzia da parte delle Regioni stesse, nell'ipotesi in cui la legge regionale non veda la sua approvazione entro il 1° gennaio prossimo, e ciò anche in considerazione della previsione della nullità radicale degli atti compiuti delle esistenti Autorità di ambito dopo quella data.

La legge regionale per l'attribuzione delle funzioni esercitate dall'Autorità di ambito. Quanto al primo punto, ossia all'ambito di manovra delle Regioni, deve in primo luogo rilevarsi che esse non potranno prescindere dal procedere alla ri-organizzazione dei servizi idrici se non sulla base di ambiti territoriali ottimali, confermando quelli già delimitati o procedendo a una loro modificazione secondo i criteri individuati dalla legge.

Riferimenti normativi in proposito sono tuttora rappresentati dagli art. 147 del D.Lgs. 152/06 e dall'art. 2 comma 38 della Legge Finanziaria per l'anno 2008⁴.

3 In proposito va sottolineato che moduli organizzativi equiparabili alle Autorità di ambito erano già previsti dalla previgente Legge Galli e ancor prima nella legge 142/90, le quali, senza attribuire loro una denominazione, ne consentivano l'istituzione da parte delle Regioni, con strutture e forme giuridiche diverse, alle quali pure partecipavano necessariamente gli enti locali, come le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni, l'esercizio associato delle funzioni. Il D.Lgs. 152/06, pur formalmente abrogando la Legge Galli, sul punto ne ha recepito sostanzialmente l'impostazione.

4 Recita il comma 38: "Per le finalità di cui al comma 33 (che a sua volta prevede che "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

La prima norma indica i criteri generali per l'individuazione dei confini dell'ambito territoriale ottimale: principio dell'unità di bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui; unitarietà della gestione e comunque superamento della frammentazione delle gestioni; adeguatezza delle dimensioni gestionali sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici. La seconda norma, pur se disorganica rispetto all'impianto del D.Lgs. 152/06, richiama alla necessità che nella delimitazione degli ambiti territoriali (o meglio, nella loro ri-delimitazione, cui le Regioni avrebbero dovuto provvedere entro il 1° luglio 2008) si tenga conto anche del criterio per cui le funzioni in materia di servizio idrico integrato devono essere attribuite 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; ovvero, in alternativa, ad una delle forme associative tra comuni previste dal TUEL.

Tali ultimi criteri dovranno essere inoltre valutati tenendo presenti le eventuali preclusioni derivanti dall'intervenuta abrogazione dell'art. 148, operante, salvo quanto più avanti specificato, a partire dal 1° gennaio 2011. Più limitato sarà infatti lo spettro delle soluzioni conseguibili ove si ritenga che la nuova norma abbia introdotto un divieto alla creazione o mantenimento di un soggetto distinto dagli enti territoriali già esistenti e dotato di una propria struttura operativa, ovvero abbia reso facoltativa la partecipazione degli enti locali compresi nel territorio di riferimento, o infine abbia escluso la necessità che la forma giuridica prescelta abbia comunque carattere associativo (derivante dalla prescrizione di cui all'art. 148 secondo la quale la partecipazione all'Autorità da parte degli enti locali interessati si realizzi attraverso un sistema di quote).

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”), 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) destinazione delle economie a carattere permanente derivanti dall'attuazione del presente comma, come accertate da ciascuna regione con provvedimento comunicato al Ministro dell'economia e delle finanze, al potenziamento degli interventi di miglioria e manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti e delle infrastrutture di supporto nei rispettivi ambiti territoriali, nonché al contenimento delle tariffe per gli utenti domestici finali.

Infine, nella effettuazione della scelta imposta al legislatore regionale dovrà darsi conto del rispetto degli ulteriori principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, principi, questi ultimi, che la norma di nuova emanazione pone quali ulteriori parametri di valutazione da parte del legislatore regionale in materia di attribuzione delle competenze regolatorie⁵, e che richiamano alla regola prevista all'art. 118 Cost. in tema di distribuzione legislativa delle funzioni amministrative.

Esclusa la fattibilità pratica di una ipotesi che veda tornare nella potestà dei singoli comuni l'esercizio delle funzioni di regolazione del servizio (salvo la configurazione del confine amministrativo di ciascuna amministrazione comunale quale ambito territoriale ottimale di riferimento), le funzioni oggi svolte dalle Autorità di ambito potranno dalla regione essere attribuite:

- Ai comuni compresi nell'ambito territoriale di riferimento, utilizzando lo strumento della convenzione ai sensi dell'art. 30 TUEL⁶;
- Ai comuni compresi nell'ambito territoriale di riferimento, utilizzando le forme associative tra enti locali previste dal TUEL e diverse dalla convenzione, fatto salvo quanto più avanti specificato;
- A ciascuna provincia (solo nel caso in cui l'ambito territoriale corrisponda al perimetro amministrativo di tale ente);
- A più province coordinate sulla base di "accordi" (nel caso di ambiti con dimensione sovra-provinciale);
- Alla stessa regione (nel caso di ambiti con dimensione sovra-provinciale), pur sottolineandosi che in tal caso la regione avocherebbe a sé competenze che l'art. 147 comma 3 del D.Lgs. 152/06 attribuisce agli enti locali.

⁵ Alla luce di tali principi, rispetto all'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (comuni o loro forme associative) la scelta di livelli amministrativi superiori (regione o provincia) potrà avvenire solo se questi possano esercitare le competenze in questione in maniera più efficace ed efficiente (principio di sussidiarietà), in considerazione delle precise caratteristiche degli enti amministrativi riceventi, di tipo demografico, territoriale, associativo, strutturale che possono variare anche in misura notevole nella realtà del paese (principio di differenziazione). Infine, dovrà essere valutato se l'entità organizzativa potenzialmente titolare di una potestà amministrativa sia dotata di un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà; l'adeguatezza va considerata sia rispetto al singolo ente, sia rispetto all'ente associato con altri enti, per l'esercizio delle funzioni amministrative. Dal combinato di questo principio con il principio di sussidiarietà, si ricava che se l'ente territoriale a cui è affidata una funzione amministrativa, che per il principio della sussidiarietà dovrebbe essere quello più vicino al cittadino amministrato, non ha la struttura organizzativa per rendere il servizio, questa funzione deve essere attribuita all'entità amministrativa territoriale superiore.

⁶ Strumento cui invece non risultava legittimo ricorrere in vigenza dell'art. 148, richiedendo la norma la personalità giuridica dell'Autorità di ambito.

Rispetto a tale spettro di soluzioni, potrebbero essere sollevati alcuni dubbi circa la possibilità di attribuire le funzioni ad una delle forme associative tra comuni previste dal TUEL diverse dalla stipula di una convenzione ex art. 30 TUEL, procedendosi cioè con la costituzione di un consorzio o di una unione di comuni (a condizione che, come richiesto dalla legge Finanziaria 2008, agli organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo partecipino esclusivamente sindaci o loro delegati non percepenti per tale funzione alcun emolumento).

Una risposta positiva in proposito potrebbe rinvenirsi alla luce di quella che appaiono essere le presumibili ragioni che hanno condotto il legislatore all'approvazione della norma in esame. In proposito deve infatti notarsi che il nuovo articolo è inserito in coda al comma 186 dell'art. 2 della Legge Finanziaria per l'anno 2010, nel quale, al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, viene prescritto ai Comuni di adottare alcune misure, tra le quali è menzionata la soppressione, tra l'altro, dei consorzi di funzioni tra di essi costituiti, oggetto di precedente nota dell'Associazione. Parrebbe quindi coerente con tale collocazione sistematica l'intento di conseguire, attraverso la soppressione anche delle Autorità di ambito, ulteriori risparmi nei bilanci degli enti locali destinatari dei contributi statali.

Deve in proposito essere sottolineato che, pur prevedendo il D.Lgs. 152/06 che i costi per il funzionamento delle Autorità di ambito facciano carico agli enti locali partecipanti (art. 148 comma 4), tali apporti, in molti casi, pur pervenendo formalmente all'Autorità a mezzo di contributi degli enti locali, non sono posti in correlazione ai contributi statali, ma derivano piuttosto da quota parte della tariffa riscossa dal Gestore del servizio (in proposito si veda anche art. 154 comma 1 ove si prevede che quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità debba essere tenuta in conto nella determinazione della tariffa del s.i.i.). Con la soppressione di enti pubblici con personalità giuridica, quali sono le Autorità come configurate dalle norme abrogate, non verrebbero inoltre eliminati i costi relativi allo svolgimento delle competenze ad esse assegnate dalla legge (salvo, in una prospettiva a lungo termine, quelli relativi al personale risultante definitivamente in eccedenza).

Da ciò potrebbe desumersi che intento della norma sia eminentemente quello di concepire una nuova misura finalizzata alla riduzione dei cd. costi della politica, considerato che la scomparsa delle Autorità di ambito implicherebbe la decadenza dei relativi Consigli di amministrazione e degli altri organi di vertice. Se questa fosse la ragione, andrebbe considerato che già il comma 38 dell'art. 2 della Legge Finanziaria 2008 appariva perseguire tale intento, e che probabilmente la nuova norma rappresenta una presa d'atto della generale inerzia, salve poche eccezioni, delle regioni rispetto a quanto prescritto e un ulteriore strumento, più persuasivo viste le conseguenze che ne derivano in caso di mancata attuazione, teso a realizzare in maniera effettiva il taglio a tali costi.

Di conseguenza, potrebbe ammettersi che la regione attribuisca le funzioni in materia di regolazione del s.i.i. anche ad un soggetto distinto dagli enti locali territoriali, dotato di personalità giuridica, ferma restando la gratuità delle cariche ricoperte dai componenti degli organi di indirizzo politico-amministrativo.

Alla questione appare infine di ausilio la stessa disciplina posta dalla norma circa il regime temporale della abrogazione dell'art. 148, la quale, sia pur con discutibile tecnica legislativa, e fatto salvo quanto rilevato a conclusione della presente nota, è sancita a partire dal 1° gennaio 2011, contestualmente alla sanzione della nullità per gli atti eventualmente compiuti dopo tale data dalle Autorità di ambito: ove infatti le regioni seguano l'imperativo posto dalla norma di legiferare in materia entro il 1° gennaio 2011, esse potranno aver quale riferimento normativo anche la disciplina di cui all'art. 148, pienamente - anche se temporaneamente - efficace, e potranno quindi procedere senza dubbio alla definizione di soggetti aventi le stesse funzioni e caratteristiche delle attuali Autorità dotate di personalità giuridica, fermo restando in tal caso il rispetto di quanto disposto dal comma 38 della Finanziaria 2008 in materia di compensi agli amministratori.

Per concludere sul punto, riguardo invece all'ipotesi in cui la legge regionale attribuisca alla medesima regione le competenze oggi esercitate dalle Autorità di ambito, si è già rilevato che in tal modo si verificherebbe un contrasto con il disposto di cui all'art. 147 comma 3 del D.Lgs. 152/06, norma statale che attribuisce tali funzioni agli enti locali. Intendendo tale ultima disposizione quale esplicazione di quanto previsto dall'art. 117 comma 2 lett. p) Cost., che a sua volta attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia delle funzioni fondamentali di Comuni e Province⁷, potrebbe ritenersi in primo luogo preclusa al legislatore regionale una deroga alle competenze assegnate dall'art. 147 del D.Lgs. 152/06.

Ove invece si ritenesse che la potestà legislativa regionale in materia non incida su titoli competenziali statali, attenendo invece alla materia trasversale dei servizi pubblici locali, di competenza legislativa residuale regionale, o comunque a quelle misure organizzative che le singole regioni devono calibrare in relazione alle peculiarità del proprio territorio, l'allocatione con legge regionale delle funzioni al più ampio livello territoriale di governo dovrà comunque contenere una puntuale motivazione in ordine alle ragioni che depongono per tale scelta, tenendo conto che in tal caso vengono in rilievo compiti amministrativi storicamente e chiaramente di spettanza degli enti locali più vicini ai cittadini. Tale allocatione di funzioni dovrà inoltre avvenire nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione, e quindi attraverso il coinvolgimento degli enti territoriali nelle relative decisioni.

⁷ In proposito la sentenza n. 307/09 della Corte costituzionale afferma che le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita 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 dall'art. 117 Cost. 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, purchè non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali.

Le conseguenze in caso di inerzia della Regione. Nell'ipotesi in cui la regione non dovesse procedere alla attribuzione delle funzioni in una delle forme sopra indicate entro il 1° gennaio 2011, ci si deve chiedere quale sia la portata delle conseguenze.

La nuova norma non disciplina il caso dell'inerzia del legislatore regionale, ma allo stesso tempo prevede che gli eventuali atti compiuti dalle Autorità di ambito successivamente al termine del 1° gennaio 2011 siano da considerarsi nulli. Si tratta di una sanzione molto forte, considerato che, a differenza della illegittimità, la nullità implica la radicale inefficacia del relativo atto, che viene considerato dall'ordinamento *tamquam non esset*. Una tale previsione implica la totale paralisi di una qualsiasi attività dell'Autorità decorso il termine di legge: basti pensare alle gravi conseguenze che deriverebbero dalla inefficacia di un qualsiasi atto di regolazione nei confronti del gestore, il quale sarebbe sostanzialmente privato della controparte contrattuale.

In proposito arduo appare ipotizzare l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, di cui all'art. 120 Cost., considerato che i presupposti di operatività della norma non appaiono aderire all'ipotesi che si prospetterebbe in questa sede⁸. Parimenti non risultano in vigore norme di legge ordinaria in cui sia esplicitamente prevista e disciplinata un'ipotesi di potere sostitutivo attivabile nel caso in questione.

Più plausibile potrebbe la constatazione per cui, una volta soppressa l'Autorità di ambito, delle relative competenze resterebbero comunque titolari gli enti locali ricadenti nel singolo ambito territoriale, in base a quanto disposto dal citato art. 147 comma 3 del D.Lgs. 152/06, i quali, a fronte del silenzio del legislatore regionale sul punto, potrebbero provvedere, in via associata, alla disciplina delle attività essenziali, proprie dell'Autorità di ambito, nelle more dell'approvazione della legge regionale, per esempio attraverso uno strumento convenzionale approvato da ciascuna amministrazione comunale.

⁸ Prevede l'art. 120 comma 2 Cost. "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione"

La disciplina temporale di efficacia dell'art. 148 del D.Lgs. 152/06. Un cenno, infine, alla particolare e problematica disciplina temporale di efficacia dell'abrogando articolo 148 del D.Lgs. 152/06 disposta dalla norma di recente approvazione. È previsto infatti che le disposizioni di cui all'art. 148 siano efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale verranno attribuite le funzioni oggi di spettanza delle Autorità di ambito. Allo stesso tempo è sancito che lo stesso art. 148 è "comunque" abrogato a partire dal 1° gennaio 2011.

Ci si chiede come debbano intendersi tali previsioni:

una interpretazione potrebbe leggere la norma nel senso che, nell'ipotesi in cui al 1° gennaio 2011 la singola regione non abbia ancora legiferato, quanto disposto dall'art. 148 continui ad avere efficacia anche oltre tale data. In tal caso il termine "comunque" andrebbe semplicemente ricondotto ad una cattiva tecnica legislativa, superandosi l'incongruenza di quella parte della norma che rimarca, pleonasticamente, l'efficacia dell'art. 148 in un periodo antecedente alla sua abrogazione. Al contempo non potrebbe però tacersi che tale lettura richiederebbe una ulteriore operazione interpretativa che la armonizzi con la sanzione della nullità degli atti compiuti dalle Autorità di ambito a partire dall'anno 2011 e con la stessa soppressione di tali enti disposta dalla norma;

altra lettura, volta invece a riconoscere l'abrogazione e la perdita di efficacia dell'art. 148 in ogni caso – ossia "comunque" - a partire dal 1° gennaio 2011, sarebbe senza dubbio più aderente al dato letterale, oltre che coerente con la previsione della nullità degli atti adottati dalle (a quella data) sopresse Autorità di ambito. Ci si chiede però se una tale disciplina sia compatibile con la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni come disposta dalla Carta costituzionale. Nel momento in cui la norma statale prevede la soppressione delle Autorità di ambito e la nullità degli atti da queste compiuti, essa viene infatti indirettamente ad incidere sull'efficacia della normativa regionale emanata in adempimento dello stesso articolo 148, il quale, tra l'altro, demandava alle regioni la disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli enti locali tenuti obbligatoriamente a partecipare all'Autorità di ambito. In altre parole, si verrebbe a creare un fenomeno di abrogazione indiretta di una normativa regionale ad opera di una disposizione statale, in una materia – quella della disciplina dei modi di esercizio delle competenze in materia di organizzazione, affidamento e controllo del servizio idrico - che, peraltro, lo stesso legislatore statale conferma essere di spettanza delle singole regioni.

Parrebbe così più coerente con i principi costituzionali la prima lettura proposta della norma, tesa a riconoscere la persistente efficacia dell'art. 148, o meglio, delle vigenti disposizioni normative regionali emanate in adempimento di quanto da questo disposto – nonché in adempimento di quanto al tempo previsto dalla Legge Galli -, fino alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni emanate dalla stessa regione, pur ribadendosi il conflitto di tale impostazione con la previsione della nullità degli atti posti in essere dalle soppresse Autorità.

Distinti saluti,

Il Presidente

Luciano Baggiani