

Le Autorità d'ambito tra normativa statale e scelte del legislatore regionale

di Antonella Iunti*

Sommario

1. *L'organizzazione unitaria dei servizi di più enti locali.* – **2.** *La nascita delle Autorità d'ambito e il ricorso a tale denominazione.* – **3.** *Forme, caratteristiche e disciplina delle Autorità d'ambito.* – **4.** *L'art. 2, comma 38, della legge finanziaria 2008.* – **5.** *Le scelte del legislatore regionale.*

1. L'organizzazione unitaria dei servizi di più enti locali

Il concetto di “ambito territoriale ottimale” (c.d. ATO), vale a dire di ambito di “adeguate dimensioni” per la gestione dei servizi, originariamente elaborato dagli economisti, è stato ampiamente utilizzato negli ultimi decenni con riferimento alla pubblica amministrazione, nel tentativo di dare una prospettiva più moderna ad una realtà cronicamente inefficace ed inefficiente.

Il principio di adeguatezza infatti, consacrato dalla Costituzione, nell'art. 118, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (ma presente nel nostro ordinamento fin dagli anni '90⁽¹⁾), impone, da un lato, al legislatore di attribuire le funzioni ai diversi enti del governo territoriale, nella considerazione che essi posseggano una dimensione, e perciò una capacità di governo, adeguata (differenziandone, così, l'attri-

(*) Dottore di ricerca in Studi giuridici comparati ed europei, Università degli studi di Trento.

(1) Si pensi alle leggi c.d. Bassanini (legge 59/1997, artt. 1, 3, 4; d.lgs. 112/1998, art. 2).

buzione). D'altro lato, il principio in questione rappresenta una sorta di indirizzo politico rivolto al legislatore, sia statale che regionale, teso all'obiettivo di ristrutturare il governo locale – segnatamente il livello comunale – in modo da rendere le dimensioni dei diversi enti, e perciò la loro capacità di governo, adeguata alle funzioni e ai compiti amministrativi che ad essi vengono attribuiti. Tale indirizzo, però, oltre che al legislatore si rivolge agli stessi enti locali, affinché nell'ambito della loro autonomia organizzativa provvedano a darsi dimensioni adeguate. E così, in considerazione di quest'ultimo rilievo, il principio si traduce nella "politica dell'associazionismo comunale"⁽²⁾, come è possibile anche constatare dall'analisi di varie leggi.

Difatti, già da diversi anni, il legislatore non ha mancato di manifestare espressamente la propria volontà di accorpare in modo "organico" i singoli enti per meglio usufruire delle virtù dell'organizzazione sovracomunale della funzione o servizio.

Invero, quando negli anni '90 cominciò il periodo delle grandi riforme amministrative, attraverso le quali si mirava ad innovare la pubblica amministrazione mediante l'individuazione di soluzioni che ponessero fine alle inefficienze emerse nel sistema pubblico e, al contempo, consentissero di perseguire e assicurare uniformi criteri di erogazione nei servizi e adeguati standard di qualità nello svolgimento delle funzioni, la politica dell'associazionismo comunale e dell'organizzazione sovracomunale dei servizi furono viste proprio come alcune delle soluzioni che avrebbero potuto consentire alla pubblica amministrazione di migliorare e di perseguire l'efficacia e l'economicità nella sua attività⁽³⁾.

(2) Così V. CERULLI IRELLI, *Principii del diritto amministrativo*, I, 2005, 60.

(3) Tali criteri sono stati messi in luce da un'altra legge degli anni '90: la legge 7 agosto 1990, n. 241. Quest'ultima, infatti, all'art. 1, afferma che "l'attività amministrativa (...) è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza".

Per l'appunto, è proprio con la legge 8 giugno 1990, n. 142 che si inizia a promuovere lo sviluppo delle forme di associazione e collaborazione tra comuni ed è proprio alla luce di quanto fin qui rilevato che verranno approvate nel 1994 e nel 1997 le normative, rispettivamente, sul servizio idrico integrato e sulla gestione integrata dei rifiuti.

Precisamente, con la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. legge "Galli") si attribuisce alle Regioni il compito di suddividere il territorio in ambiti territoriali ottimali, all'interno dei quali favorire forme di gestione integrata del servizio idrico⁽⁴⁾, mentre, con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto "Ronchi"), si impone la gestione unitaria dei rifiuti urbani per ambiti territoriali ottimali⁽⁵⁾ e si prevede l'istituzione di forme di cooperazione tra enti locali all'interno di ogni ambito territoriale ottimale⁽⁶⁾.

In altre parole, il legislatore, consapevole della frammentazione che per troppo tempo aveva caratterizzato il mercato dei servizi idrici e della gestione dei rifiuti urbani, ha voluto porvi fine, obbligando all'individuazione di livelli sovramunicipali entro i quali organizzare l'offerta delle prestazioni. Si è deciso, cioè, di abbandonare i tradizionali sistemi in cui tutto era deciso dal comune titolare del servizio (offerta delle prestazioni, regolazione delle tariffe, rapporti con i gestori e con gli utenti), per aderire ad un modello in cui le determinazioni individualmente assunte dall'ente locale lasciano il posto ad interventi e soluzioni ad "area vasta", con l'intento di rimediare alla "parcellizzazione" che i vecchi meccanismi avevano determinato, con migliaia di strutture deputate alla gestione e una non indifferente dispersione di risorse economiche. Il tutto aggravato da una forte commistione di funzioni di regolazione e gestione, nella maggior parte dei casi concentrate in un unico

(4) Cfr. art. 8 legge 5 gennaio 1994, n. 36.

(5) Cfr. art. 23, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

(6) Cfr. art. 22, comma 5, d.lgs. 22/1997.

soggetto giuridico (il comune), non abituato ad operare secondo criteri aziendalistici e piuttosto portato all'applicazione di logiche politico-redistributive anche in settori, come quelli in esame, dall'indubbia rilevanza economica.

Al dunque, funzioni che per loro natura dovrebbero essere esercitate a livello comunale, ma che richiedono una determinata dimensione organizzativa da parte degli enti, presuppongono, secondo i recenti interventi legislativi in materia, affinché possano essere imputate agli enti in questione, che essi si aggregino tra loro attraverso le diverse forme associative previste.

In mancanza di ciò, le funzioni stesse debbono essere necessariamente imputate all'ente di dimensione superiore, venendosi così a dimostrare come il principio di adeguatezza si coniuga strettamente con il principio di sussidiarietà.

Tra le leggi che hanno segnato l'avanzata della "politica dell'associazionismo comunale", si deve ricordare anche il notissimo d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale ha previsto l'obbligo per i comuni di minore dimensione demografica di esercitare le funzioni in forma associata all'interno di ambiti territoriali ottimali⁽⁷⁾, e la legge 3 agosto 1999, n. 265, che ha esteso il principio della gestione associata in ambiti ottimali a tutte le funzioni comunali.

Da ultimo, inoltre, si deve segnalare lo schema di disegno di legge in materia di individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali e di conferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni e agli enti locali, attualmente all'esame del Consiglio dei Ministri, nel quale emerge con chiarezza la volontà di promuovere e sostenere l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, fondato sul "criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali, attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività"⁽⁸⁾.

(7) Cfr. art. 3, comma 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

(8) Cfr. art. 2, comma 3, lett. e), dello "Schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali, di

Ciò posto, si coglie come il riordino territoriale sia divenuto oggi un'esigenza pressante, e come nella multiforme realtà amministrativa locale, caratterizzata da fenomeni di segno opposto – dalle grandi conurbazioni ai comuni polvere – si ponga, conseguentemente al progressivo passaggio di compiti, una forte esigenza di aggregazione degli enti, nel tentativo di perseguire l'ottimale dimensione dell'impresa.

In particolare, gli enti più piccoli – sempre più in difficoltà a causa della molteplicità e dell'eterogeneità dei nuovi compiti – sono chiamati ad aggregarsi tra loro in modo da conseguire tutti i vantaggi derivanti dalle forme di cooperazione. La sfida si può vincere reimpostando lo svolgimento delle funzioni e la gestione dei servizi su scala più ampia.

In termini di efficienza, i comuni che si uniscono possono realizzare sia “economie di raggio di azione”, nel senso di riduzione dei costi unitari delle funzioni esercitate congiuntamente grazie all'utilizzo delle stesse risorse da parte di più enti, sia “economie di scala”, intese come riduzione dei costi unitari di produzione di beni e servizi al crescere del numero di unità produttive prodotte dal gruppo di enti.

Inoltre, con la gestione associata si dovrebbe ottenere un vantaggio ulteriore rispetto alla semplice – anche se non di poco conto – diminuzione dei costi, costituito dalla maggiore professionalità degli addetti reperibili, che vengono messi a disposizione anche degli enti più piccoli.

In altri termini, con la gestione associata può aversi un miglioramento del servizio anche sotto il profilo dell'efficacia, intesa sia come ottimizzazione dei servizi già erogati, sia come possibilità di fornire servizi aggiuntivi.

È ovvio che il presupposto per un'efficace ed efficiente gestione associata è rappresentato dalla delimitazione dell'ambito territoriale di riferimento, che consente di individuare gli enti

conferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni e agli Enti locali e norme di principio per la legislazione regionale”, trasmesso e sottoposto all'esame del Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2009.

locali che possono partecipare alla forma di cooperazione e il contesto geografico in cui tale forma di cooperazione può operare⁽⁹⁾.

È opportuno rilevare, però, utilizzando la terminologia del legislatore, che l'ambito territoriale deve essere "ottimale". Un ambito troppo piccolo, infatti, non garantirebbe il perseguimento di quei vantaggi per cui si ricorre alla gestione associata, mentre un ambito troppo grande potrebbe far perdere il necessario contatto con l'utente e con la realtà territoriale di riferimento, con il rischio di una perdita di efficacia della gestione⁽¹⁰⁾ e di un aumento dei costi.

Per determinare correttamente l'"ambito territoriale ottimale" (c.d. ATO) occorre dunque individuare, per ogni realtà locale, il punto di equilibrio, tenuto conto delle caratteristiche territoriali, culturali, demografiche e produttive degli enti, nonché della tipologia di funzioni e servizi che si intende associare, alla luce anche di quanto previsto dalle leggi nazionali e regionali in materia. Ad esempio, è certamente opportuno individuare un ambito territoriale ottimale di ampie dimensioni per i servizi a rilevanza economica⁽¹¹⁾, in modo da conseguire margini rilevanti di economie di spesa.

(9) Come rilevato da autorevole dottrina, la semplice delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, se non supportata dalla previsione di forme di cooperazione tra gli enti locali idonee a realizzare al suo interno un'efficiente ed efficace gestione del servizio, non è, di per sé, sufficiente a garantirne, per l'appunto, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità. Già prima degli anni '90, infatti, alcune leggi avevano previsto, limitandosi, però, solo a questo, l'organizzazione di alcuni servizi per ambiti territoriali ottimali, ma ciò non aveva consentito il superamento delle criticità connesse alla loro gestione. Cfr. G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in *N. rass. ldg.*, 1996, 753, il quale, in relazione al servizio idrico, afferma che "il superamento dell'attuale negativa situazione frammentaria dei servizi idrici non potrà essere conseguito sulla base della sola previsione del potere regionale di dettare gli ambiti territoriali ottimali. Si deve infatti ricordare che analogo potere era già previsto dalla legge Merli (art. 8, lett. d, della legge 10 maggio 1976, n. 319) e dalla normativa sui rifiuti (art. 6 del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915), senza aver sortito effetto nel senso indicato".

(10) Per esempio, gli esperti potrebbero essere scarsamente raggiungibili, le procedure potrebbero complicarsi, il coordinamento potrebbe divenire complicato.

(11) Cfr. art. 113 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

È nel quadro descritto che si inseriscono, allora, le c.d. Autorità d'ambito – altrimenti denominate “enti di ambito” o “agenzie di ambito” –, quali forme di cooperazione tra comuni e province ricadenti in ciascun ambito territoriale ottimale per l'esercizio in forma associata o coordinata di alcune funzioni o servizi⁽¹²⁾.

Tali strutture organizzative devono, infatti, essere lette in chiave strumentale rispetto alla primaria esigenza dell'organizzazione unitaria dei servizi di più comuni e province.

Come è stato osservato con riferimento al settore dei servizi idrici, la volontà del legislatore è quella di “rispondere al problema della dimensione adeguata del governo del servizio idrico integrato attraverso strutture di tipo cooperativo e associativo, che aggregino i comuni e le province di ciascun ambito”⁽¹³⁾.

In altre parole, “l'unificazione delle funzioni degli enti locali appartenenti al medesimo ambito ottimale rappresenta la ragione stessa dell'esistenza delle Autorità di ambito, costituendone al contempo elemento indefettibile e requisito minimo”⁽¹⁴⁾.

Ciò sta a significare che l'Autorità di ambito ha come missione fondamentale quantomeno l'unificazione delle funzioni politico-amministrative di governo del servizio affidatole per legge (ad esempio, il servizio idrico integrato), missione che può essere, però, integrata dall'unificazione di altre funzioni

(12) V., in dottrina, J. BERCELLI, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Rimini, 2001, *passim*; Id., *Servizi idrici*, in S. CASSESE (dir. da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 5513 ss.; A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003, 2505 ss.; G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005, 312 ss. In giurisprudenza, Tar Lazio, sez. II, 21 ottobre 2003, n. 8887, in *Foro amm. Tar*, 2003, 3003 (s.m.); Cons. St., sez. V, 3 settembre 2001, n. 4586 e Tar Campania, Napoli, 5 maggio 2005, n. 5410, entrambe in www.dirittoediservizipubblici.it.

(13) Così J. BERCELLI, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, cit., 126.

(14) M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. app.*, 2003, 533-534.

affidatele dagli enti locali, in quanto ritenute strumentalmente legate al servizio suddetto.

2. La nascita delle Autorità d'ambito e il ricorso a tale denominazione

Le Autorità d'ambito sono nate negli anni '90, alla luce del contesto politico-amministrativo precedentemente descritto. Nel tentativo di perseguire l'efficienza e l'efficacia amministrativa, la semplificazione del sistema e la riduzione dei costi, si vennero, infatti, ad affermare, come poc'anzi rilevato, forme di cooperazione tra gli enti locali per l'esercizio unitario di funzioni e servizi.

Dopo le generiche e astratte previsioni della legge 142/1990 che promuovevano il ricorso a forme di associazione e collaborazione tra comuni, senza, però, obbligare gli enti locali a darvi vita, le prime leggi che cercarono di attuare concretamente la "politica dell'associazionismo comunale", imponendo la gestione unitaria dei servizi per ambiti territoriali ottimali e prevedendo l'istituzione di forme di cooperazione tra gli enti locali all'interno degli ambiti suddetti, furono la legge 36/1994 sul servizio idrico integrato e il d.lgs. 22/1997 sul servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Considerando che le Autorità d'ambito altro non sono che forme di cooperazione tra comuni e province ricadenti in ciascun ambito territoriale ottimale per l'esercizio in forma associata o coordinata di alcune funzioni e servizi, si può allora intendere come le prime Autorità d'ambito a "vedere la luce" nel nostro ordinamento siano state quelle previste per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Ecco perché, di solito, quando si pensa alle Autorità d'ambito si fa subito riferimento ai settori dei servizi pubblici locali suddetti, anche se, successivamente, il legislatore, sia statale che regionale, ha dimostrato di credere fortemente nei vantaggi

di questa soluzione organizzativa, tanto da estenderla anche ad altri settori, in cui si avvertiva l'esigenza di uniformità ed integrazione, oltre che di promozione della libera concorrenza tra aspiranti gestori⁽¹⁵⁾.

L'Autorità d'ambito dovrebbe, infatti, garantire uniformità nello svolgimento di tutte le funzioni afferenti al governo e alla regolazione del settore: pianificazione delle politiche produttive, scelta delle modalità di gestione, selezione del gestore, regolazione dei rapporti con le imprese e con gli utenti, controllo delle prestazioni erogate.

È opportuno rilevare, però, che, nonostante le Autorità d'ambito siano previste da differenti leggi di settore, ognuna con una propria regolamentazione, la struttura di base, l'organizzazione e i principi fondamentali delle varie Autorità in questione appaiono molto simili, se non identici, fra loro. Ad esempio, se si analizzano le norme statali che attualmente disciplinano le Autorità d'ambito del settore dei servizi idrici e della gestione integrata dei rifiuti urbani⁽¹⁶⁾, è possibile constatare come la loro formulazione e, pertanto, la loro disciplina sia, praticamente, identica. Le differenze che è possibile riscontrare tra i soggetti in esame nelle realtà territoriali saranno dovute, semmai, al legislatore regionale, al quale, come preciseremo a breve, è rimessa la disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, pur se in conformità alle linee guida statali.

Ciò posto, se si analizza la disciplina delle Autorità d'ambito dei settori citati – rifiuti e servizio idrico integrato –, considerate da sempre il modello a cui il legislatore ha fatto riferimento

(15) Si pensi, ad esempio, al settore dei servizi di trasporto pubblico locale.

(16) Queste norme, precedentemente, erano contenute in atti normativi distinti. Precisamente le norme sull'Autorità d'ambito dei servizi idrici erano contenute nella legge 36/1994, mentre quelle sull'Autorità d'ambito del settore dei rifiuti urbani erano contenute nel d.lgs. 22/1997. Attualmente, invece, con l'approvazione del codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), che ha abrogato gli atti normativi appena menzionati, le disposizioni che disciplinano le Autorità dei due settori sono contenute entrambe nel Codice suddetto.

anche nel predisporre la regolamentazione delle altre Autorità d'ambito, è possibile riuscire a ricostruire la figura in esame, con tutte le sue caratteristiche e peculiarità.

Proprio per questo motivo, nel presente lavoro, al fine di delineare la formula organizzatoria in questione, ci si soffermerà ad analizzare le normative in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti.

Prima di passare ad esaminare le caratteristiche e la disciplina delle Autorità d'ambito, è opportuno fare una precisazione relativa proprio alla denominazione "Autorità d'ambito". Tale espressione, infatti, inizialmente, non era stata utilizzata dal legislatore statale: né nella legge Galli, né nel decreto Ronchi è possibile riscontrare il ricorso a tale espressione.

Invero, le normative in questione non prevedevano la creazione specifica di Autorità di ambito territoriale ottimale, ma prevedevano un elenco di funzioni che i comuni dell'ambito avrebbero dovuto esercitare collettivamente, mediante "forme di cooperazione". Proprio quest'ultima, infatti, è l'espressione che ricorre sia nella legge Galli che nel decreto Ronchi.

È stato il legislatore regionale a sdoganare le varie formule espressive che si sono diffuse per indicare la forma di cooperazione suddetta: dall'analisi delle varie leggi regionali approvate per dare attuazione alla legge 36/1994 o al d.lgs. 22/1997 e mediante le quali si è provveduto a disciplinare proprio le forme di cooperazione in esame, è possibile constatare come il legislatore regionale abbia utilizzato espressioni diverse per indicare il fenomeno dell'associazionismo tra i comuni dell'ambito territoriale ottimale finalizzato all'esercizio unitario dei servizi presi in considerazione. Alcune leggi regionali, come ad esempio la vecchia legge dell'Emilia-Romagna con la quale si dava attuazione alla legge Galli e al decreto Ronchi⁽¹⁷⁾, hanno fatto ricorso all'espressione "agenzie d'ambito". Altre, come

(17) L.r. Emilia-Romagna 6 settembre 1999, n. 25, sui cui obiettivi si rinvia al contributo di C. GOVONI, A. ZUPPIROLI e G. BORTONE, in questo Supplemento.

quella della Regione Calabria o della Regione Abruzzo con cui si disciplina la gestione del servizio idrico integrato, hanno fatto ricorso all'espressione "Ente d'ambito" ⁽¹⁸⁾. Nella maggior parte delle leggi regionali si è fatto, però, ricorso alla più diffusa espressione "Autorità d'ambito" ⁽¹⁹⁾, anche se non sono mancate leggi regionali, che, sulla scia del legislatore nazionale, non hanno utilizzato alcuna espressione particolare, ricorrendo alla semplice formula "forma di cooperazione" ⁽²⁰⁾.

È solo con l'approvazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente), forse anche alla luce delle terminologie venutesi a diffondere grazie alle leggi regionali, che si arriva a consacrare a livello di legislazione statale l'espressione "Autorità d'ambito".

Attualmente, quindi, è possibile rinvenire nel codice dell'ambiente sia una norma inerente al servizio idrico integrato rubricata "Autorità d'ambito territoriale ottimale" ⁽²¹⁾, che una disposizione inerente alla gestione integrata dei rifiuti urbani in cui si utilizza chiaramente l'espressione "Autorità d'ambito" ⁽²²⁾.

3. *Forme, caratteristiche e disciplina delle Autorità d'ambito*

Dopo aver chiarito cosa si intende con l'espressione "Autorità d'ambito", è inevitabile, a questo punto, procedere alla descrizione delle sue forme e delle sue caratteristiche.

(18) Nella l.r. Abruzzo 21 novembre 2007, n. 37, "Riforma del sistema idrico integrato nella Regione Abruzzo", all'art. 1, comma 8, si usa precisamente l'espressione "Ente d'ambito territoriale ottimale" (EAT). Cfr. anche l'art. 41 della l.r. Calabria 3 ottobre 1997, n. 10, "Norme in materia di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche e di tutela delle acque dall'inquinamento. Delimitazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione del servizio idrico integrato".

(19) Si veda, tra tutte, la l.r. Toscana 21 luglio 1995, n. 81, "Norme di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Disposizioni in materia di risorse idriche".

(20) Si veda la l.r. Marche 28 ottobre 1999, n. 28, "Disciplina regionale in materia di rifiuti. Attuazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22".

(21) V. art. 148 d.lgs. 152/2006.

(22) V. art. 201 d.lgs. 152/2006.

Innanzitutto, occorre ribadire che l'Autorità d'ambito si configura come un ente a struttura associativa: essa, per un verso, è costituita dai comuni in "cooperazione" tra loro, sia pure sulla base di forme e modi stabiliti dalle Regioni⁽²³⁾, in conformità delle linee guida statali; per un altro verso, tuttavia, i comuni medesimi sono chiamati a farne parte "obbligatoriamente".

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, è opportuno, tuttavia, segnalare che si tratta di una recente novità introdotta dal codice dell'ambiente. La legge Galli e il decreto Ronchi, infatti, non sancivano l'obbligatorietà dell'istituzione delle forme di cooperazione in esame. Sia la legge 36/1994 che il d.lgs. 22/1997 prevedevano il ricorso a "forme, anche obbligatorie"⁽²⁴⁾ di cooperazione. Tutto, pertanto, era rimesso alla scelta del legislatore regionale e all'attivismo degli enti locali.

Come è facile intuire, però, in mancanza di un'imposizione relativa alla loro istituzione, tali forme organizzative hanno avuto difficoltà ad affermarsi. In alcuni casi, perfino in presenza di disposizioni normative regionali in tal senso, le figure in questione non hanno visto la luce⁽²⁵⁾, a causa delle ostilità e delle diffidenze degli enti locali nei loro confronti.

(23) Cfr. art. 148, comma 2, e 201, comma 1, d.lgs. 152/2006.

(24) Cfr. art. 9, comma 2, legge 36/1994 e art. 23, comma 4, d.lgs. 22/1997.

(25) In Sardegna, ad esempio, gli ATO provinciali, previsti dal vecchio Piano regionale di gestione dei rifiuti del 1998 sono rimasti una semplice delimitazione virtuale, non essendo mai stata costituita in ciascuno di essi un'Autorità d'ambito per la gestione unitaria, o, comunque, non si sono di fatto costituite forme consorziali tra i comuni rientranti nell'ambito o nei sub-ambiti per garantire l'unitarietà della gestione. Ecco perché il nuovissimo *Piano regionale di gestione dei rifiuti. Sezione rifiuti urbani*, approvato dalla Giunta regionale il 20 dicembre 2008, in considerazione delle difficoltà esistenti a realizzare forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione e gestione del servizio integrato di rifiuti urbani, opta per l'istituzione di un unico ATO regionale, con gestione per sub-ambiti e prevede l'istituzione, mediante la previsione contenuta in una norma regionale, di un'unica Autorità d'ambito regionale, a cui competeranno funzioni di coordinamento, organizzazione e controllo dell'insieme dei servizi pubblici di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani, nonché le funzioni di coordinamento dell'intero ciclo di gestione integrata. Il Piano in esame, al contempo, però, affida agli enti locali le funzioni di organizzazione e controllo del sistema di raccolta e trasporto, compreso l'affidamento della gestione dei servizi. Anche nella Regione Valle d'Aosta, nonostante

I comuni, infatti, hanno fatto fatica a scegliere di aderire alle Autorità d'ambito, dovendosi, in tal modo, privare di risorse di consenso importanti, come, per l'appunto, quelle derivanti dalla gestione del servizio idrico o del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Ecco perché, anche in caso di adesione alle forme associative in questione, gli enti locali, temendo di perdere il controllo sui servizi locali suddetti, pur contribuendo con il loro voto a definirne la volontà, cercano comunque di mantenere un certo potere partecipando a organismi *in house* o a società miste a cui l'Autorità d'ambito affida la gestione dei menzionati servizi.

Ciò sta a dimostrare “una certa sfiducia verso il ruolo delle AATO, che da queste soluzioni risultano sostanzialmente delegittimate, scavalcate nella forma e sfiduciate nella sostanza da parte dei loro medesimi *stakeholders*”⁽²⁶⁾.

Allora, alla luce di tutto ciò, il legislatore statale, nel tentativo di mettere a frutto la “politica dell'associazionismo comunale” e di perseguire i vantaggi derivanti dalla gestione associata dei servizi pubblici, con l'approvazione del d.lgs. 152/2006, ha previsto esplicitamente, sia per la gestione dei servizi idrici che per quella dei rifiuti urbani, che gli enti locali debbano partecipare “obbligatoriamente” all'Autorità d'ambito costituita nell'ATO in cui rientrano⁽²⁷⁾.

In verità, nel prevedere l'obbligatorietà della partecipazione degli enti locali, il legislatore si è posto il problema dei piccoli

la l.r. 8 settembre 1999, n. 27, “Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato”, all'art. 3 e all'art. 4, avesse previsto che i comuni si dovessero costituire “in forma associata per sottoambiti territoriali omogenei”, al fine di organizzare e provvedere alla gestione del servizio idrico integrato, le forme di cooperazione oggetto del presente studio hanno fatto fatica a realizzarsi. Tant'è che, recentemente, il legislatore regionale, con la l.r. 18 aprile 2008, n. 13, “Disposizioni per l'avvio del servizio idrico integrato e il finanziamento di un programma pluriennale di interventi nel settore dei servizi idrici”, ha cercato di stimolarne la costituzione, obbligando i comuni ad associarsi.

(26) Così G. CITRONI, A. LIPPI, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2006, 266.

(27) Cfr. art. 148, comma 1, e art. 201, comma 2, d.lgs. 152/2006.

comuni, che, in effetti, possono correre il rischio di non vedere sufficientemente tutelate all'interno dell'Autorità d'ambito le proprie posizioni, ove il loro punto di vista non collimi con quello espresso dagli altri membri dell'agenzia.

È opportuno, infatti, segnalare che le quote di partecipazione all'ente associativo non sono paritarie, ma, di norma, commisurate alla popolazione degli associati. Da ciò deriva, inevitabilmente, la tendenziale prevalenza del volere dei comuni più grandi, rispetto ai quali le aspirazioni degli enti minori sono, quasi sempre, destinate al fallimento.

I piccoli comuni non solo difettano del potere di assumere autonome scelte organizzative del servizio, ormai quasi interamente riservate all'Autorità d'ambito, ma, se non assistiti da adeguate "sponde" all'interno dell'organo assembleare, rischiano di non potere nemmeno concorrere alla formazione del volere dell'Autorità, restando il loro punto di vista in posizione di minoranza.

Come è facile intuire, l'assetto che ne deriva appare fortemente divergente dai tradizionali modelli di organizzazione dei servizi pubblici locali, in cui i comuni sono normalmente i principali attori delle iniziative che riguardano il proprio territorio.

Nel campo del servizio idrico integrato o della gestione integrata dei rifiuti, infatti, l'autonomia decisionale dei comuni deve cedere il passo a determinazioni rimesse all'agenzia d'ambito, titolare del potere di disporre degli affidamenti e, conseguentemente, di elaborare le concrete politiche di gestione dei servizi pubblici locali.

La diffidenza di certi comuni ad abbracciare il descritto sistema è, peraltro, avallata dalle peculiarità dei settori in esame, dove l'omogeneità di scelte imposte dall'alto non sempre si attaglia all'esistenza di situazioni locali spesso lontanissime tra loro e, perciò, bisognose di soluzioni diversificate in base alle distinte realtà di riferimento.

Si pensi, ad esempio, a certi territori di montagna o dalle particolari condizioni morfologiche, dove l'esperienza ha dimo-

strato che i comuni possono dar prova di soddisfacenti gestioni in economia.

Il legislatore, nell'approvare il recente codice dell'ambiente, ha, pertanto, cercato di tenere presente tutto ciò, accogliendo le suggestioni provenienti dai comuni più piccoli, che, da tempo, chiedevano una tutela più forte delle loro prerogative in seno alle Autorità d'ambito e un ruolo maggiormente determinante nella gestione del servizio.

Al dunque, il legislatore non ha ritenuto opportuno escludere l'obbligatorietà della partecipazione di tali enti locali all'Autorità d'ambito, reputando, probabilmente, conveniente per una migliore organizzazione e gestione delle funzioni che tutti gli enti in questione si uniscano e si coordinino tra loro, ma, con una delle disposizioni più innovative dell'intero codice dell'ambiente, ha riconosciuto ai comuni più piccoli il potere di gestire direttamente l'intero servizio, purchè si tratti di comuni di montagna con una popolazione non superiore alle mille unità⁽²⁸⁾.

Da quanto fin qui rilevato, è possibile, allora, affermare che le Autorità d'ambito devono essere "un reale modulo di azione integrato e non già un semplice o labile collegamento consultivo tra gli enti locali coinvolti"⁽²⁹⁾.

Il potere di disciplina della forma di cooperazione spetta, alla luce di quanto disposto dal codice dell'ambiente (e già precedentemente dalla legge Galli e dal decreto Ronchi) alle Regioni e, ovviamente, alle Province autonome⁽³⁰⁾.

Pertanto, mentre le forme di gestione, in considerazione della

(28) Cfr. art. 148, comma 5, d.lgs. 152/2006.

(29) G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, cit., 754.

(30) V. art. 148, comma 2, e 201, comma 1, d.lgs. 152/2006, i quali affermano che le Regioni e le Province autonome disciplinano "le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale". Precedentemente la stessa disposizione era contenuta, per quanto riguarda i servizi idrici, nell'art. 9, comma 3, legge 36/1994 e, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani, nell'art. 23, comma 5, d.lgs. 22/1997.

rilevanza economica dei servizi in questione, devono essere previste dal legislatore statale⁽³¹⁾, le forme di cooperazione, per espresso rinvio della normativa nazionale, devono essere disciplinate dalla Regione.

Si comprende, allora, quanto sia rilevante il ruolo delle Regioni, chiamate a svolgere, con riferimento al processo di riorganizzazione, territoriale e strutturale, della titolarità dei servizi idrici o di quelli relativi alla gestione integrata dei rifiuti, la funzione di centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali prefigurato dall'art. 4 del d.lgs. 267/2000 e delineato con chiarezza dalla stessa Corte costituzionale⁽³²⁾.

Le Regioni hanno così adottato normative di attuazione in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti, cui è indispensabile fare riferimento per ricostruire un quadro completo dell'attuale disciplina dei suddetti servizi.

In sintesi, per conoscere la disciplina delle Autorità d'ambito occorre analizzare tanto le norme statali, che fungono da principi guida, quanto le disposizioni regionali in materia.

Attualmente, le norme statali di riferimento sono contenute, come più volte rilevato anche in precedenza, nel d.lgs. 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente), il quale, nell'abrogare formalmente tanto la legge Galli quanto il decreto Ronchi, ha, pur con qualche novità, confermato le principali direttrici degli atti normativi citati.

Sia l'art. 148 d.lgs. 152/2006 (relativo al servizio idrico integrato) che l'art. 201 d.lgs. 152/2006 (relativo alla gestione integrata dei rifiuti) hanno definito l'Autorità d'ambito come "una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente Regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze loro spet-

(31) V. art. 113 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e art. 23-bis d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133.

(32) V. Corte cost., 15 luglio 1991, n. 343, in www.cortecostituzionale.it.

tanti” in materia di gestione delle risorse idriche e in materia di gestione integrata dei rifiuti.

Tra le principali novità introdotte dal codice dell’ambiente, che differenzia notevolmente l’attuale disciplina da quella contenuta nelle vecchie leggi, vi è proprio quella che attiene alla “forma” dell’Autorità d’ambito.

Più precisamente, nella legge Galli e nel decreto Ronchi il legislatore statale, nell’attribuire il potere alle Regioni di disciplinare le forme e i modi di cooperazione tra gli enti locali, indicava, al contempo, alle stesse anche la normativa – rappresentata dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 – a cui far riferimento per individuare la forma organizzativa delle proprie Autorità d’ambito.

Si riconosceva, pertanto, il ricorso tanto alle forme convenzionali di aggregazione, ricalcanti le convenzioni di cooperazione previste dal vecchio art. 24 legge 142/1990, quanto alle forme associative stabili, quali i consorzi per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali previsti dall’art. 25 legge 142/1990 (oggi art. 31 d.lgs. 267/2000).

Nell’attuale codice dell’ambiente, invece, il legislatore non indica alle Regioni alcun atto normativo a cui far riferimento per individuare la forma delle proprie Autorità d’ambito.

Sembrerebbe, quindi, riconoscersi in capo alle Regioni una certa discrezionalità nella scelta organizzativa. In altre parole, non sembrerebbe necessario il ricorso a forme con veste pubblicistica⁽³³⁾, ma, al contrario, sembrerebbe ammettersi il ricorso anche a modelli privatistici.

(33) L’unico elemento testuale in questo senso si rinviene nella legge delega: l’art. 1, comma 9, lett. a), legge 308/2004, fa riferimento alla “costituzione del soggetto amministrativo competente” negli ambiti territoriali ottimali. Molti hanno, comunque, osservato che non può essere attribuito a tale dato un decisivo rilievo al fine di sostenere il carattere necessariamente pubblicistico dell’Autorità d’ambito, infatti, al di là della mancata riproduzione di questa qualificazione nel codice, si tratterebbe di un riferimento assolutamente generico, che, di per sé, non esclude soluzioni organizzative privatistiche. D’altra parte, ove si è inteso conferire una qualificazione pubblicistica ad un ente istituendo, il tenore letterale del codice risulta inequivoco

In realtà, questa libertà nella scelta della forma, non è, di fatto, un vera novità, in quanto illustre dottrina era giunta a sostenerne l'esistenza anche prima dell'entrata in vigore del codice dell'ambiente, ritenendo che la Regione potesse "prevedere un'autonoma e nuova figura di cooperazione senza adagiarsi pedissequamente su quanto previsto dagli artt. 24 e 25 della legge n. 142. La ragione di quanto affermato risiede anche nella caratteristica ontologica della forma di cooperazione (...), che è forma di cooperazione per l'organizzazione dei servizi (...) a valle della quale si attua la gestione, mentre quelle prefigurate dagli artt. 24 e 25 della legge n. 142 sono di norma strumenti per la gestione associata dei servizi. Perciò si impone una disciplina legislativa regionale adeguata, che colga le esigenze proprie dei servizi (...) e degli obiettivi della legge n. 142, conformando di conseguenza le caratteristiche strutturali e funzionali della forma di cooperazione"⁽³⁴⁾.

Alla luce di tale impostazione, il legislatore regionale avrebbe, quindi, potuto, anche durante il periodo della legge Galli e del decreto Ronchi, sia scegliere le usuali forme di cooperazione tra gli enti locali di cui alla legge 142/1990 (e cioè la convenzione di cui all'art. 24 e il consorzio di funzioni di cui all'art. 25)⁽³⁵⁾, sia scegliere di "innestare" sulle caratteristiche

(cfr. art. 63, comma 1, ove si stabilisce che l'Autorità di bacino distrettuale è "un ente pubblico non economico"). Sul punto si veda P. CERBO, *I profili di novità del Codice dell'ambiente con riferimento alla disciplina della gestione dei rifiuti*, in *Urb. e app.*, 2006, 1245 ss.

(34) In questi termini G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, cit., 755. In tal senso, si veda anche S. COLOMBARI, *La riforma del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e la disciplina giuridica delle forme di cooperazione tra enti locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1999, 31 ss.

(35) Non sembrava invece possibile – e non lo sembra tuttora – scegliere come forma di cooperazione nei settori di cui si discute l'unione di comuni (art. 26 legge 142/1990, oggi art. 32 d.lgs. 267/2000), in quanto si tratta di una figura giuridica utilizzabile solo qualora i comuni intendano esercitare tramite la forma di cooperazione una pluralità di funzioni. Non sembrerebbe possibile ricorrere nemmeno all'accordo di programma (art. 27 legge 142/1990, oggi art. 34 d.lgs. 267/2000), perché esso non dà vita ad una collaborazione stabile, ma è previsto dal legislatore in relazione a specifiche opere, interventi o programmi di intervento.

delle predette forme di cooperazione significativi elementi di novità, ovviamente senza intaccare gli aspetti fondamentali di queste ultime delineati dal legislatore. Ad esempio, la legge regionale avrebbe potuto prevedere – cosa che di fatto è accaduta – che la convenzione di cui all'art. 24 della legge 142/1990 desse vita ad una vera e propria figura soggettiva⁽³⁶⁾: in difetto della previsione in discorso solo il consorzio può costituire un autonomo soggetto giuridico rispetto agli enti locali che vi aderiscono.

Inoltre, sempre alla luce della medesima impostazione dottrinale, recepita di fatto anche dai legislatori regionali, la normativa regionale, ove se ne fosse ravvisata l'opportunità e si fosse giunti a ritenere non soddisfacenti, in vista dei fini da conseguire, i tradizionali modelli di cooperazione tra enti locali, avrebbe potuto anche consentire che la forma di cooperazione avesse il carattere della società di capitali⁽³⁷⁾.

Nonostante si ritenesse possibile questa libertà nella scelta delle forme delle Autorità d'ambito, la dottrina è sempre stata decisa, però, nel sostenere che fossero preferibili forme di cooperazione strutturalmente forti, che rappresentassero un centro unitario di competenze, rappresentative degli interessi di tutti gli enti locali partecipanti⁽³⁸⁾.

In altre parole, pur riconoscendo la previsione di alternative, presente sia nella legge Galli che nel decreto Ronchi, tra forme di cooperazione convenzionali e forme associative stabili

(36) Per una simile soluzione si veda, per quanto riguarda il servizio idrico integrato, la l.r. Veneto 27 marzo 1998, n. 5, tutt'ora in vigore. Si veda anche la l.r. Emilia-Romagna 6 settembre 1999, n. 25, cit.

(37) In Sicilia, ad esempio, nell'ambito della gestione dei rifiuti vennero istituite le "società d'ambito": vere e proprie SpA, oggi messe in liquidazione e sostituite da Consorzi, a seguito della l.r. 8 febbraio 2007, n. 2.

(38) A tal proposito v. M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, cit., 532 ss.; G. CAIA, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, cit., 750 ss.; S. COLOMBARI, *La riforma del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e la disciplina giuridica delle forme di cooperazione tra enti locali*, cit., 31 ss.

quali i consorzi, la dottrina ha da sempre ritenuto che, in considerazione della natura complessa delle funzioni da attribuire all'Autorità e della possibilità di accorpare a quelle funzioni altre attività strumentali, nonché della necessità di consentire alle Autorità di ambito di far fronte agli impegni economici derivanti dall'esercizio dei propri compiti, fosse preferibile uno strumento organizzativo che garantisse l'"entificazione" dell'Autorità.

In sintesi, pur ammettendosi il ricorso alla convenzione come possibile alternativa al consorzio, i compiti dell'Autorità di ambito, unitamente all'evoluzione legislativa successiva che ha inaugurato la tendenza all'unificazione obbligatoria delle funzioni, hanno fatto ritenere che il consorzio rappresenti il migliore degli strumenti organizzativi⁽³⁹⁾.

La forma di cooperazione, infatti, dovrebbe avere il carattere di vera e propria figura soggettiva, con personalità giuridica di diritto pubblico, con propria specificità e rappresentatività degli interessi degli enti locali coinvolti.

A prescindere dal nome che gli si conferisce – Autorità d'ambito, Ente d'ambito, agenzia d'ambito – e dalla forma che gli si riconosce (consorzio obbligatorio – che sembrerebbe preferibile – piuttosto che convenzione o società di capitali), quello che conta è che tale modello organizzativo rappresenti la struttura unitaria competente all'esercizio associato delle funzioni degli enti locali relative all'organizzazione del servizio pubblico e, soprattutto, delle funzioni di scelta della forma di gestione e del gestore nonché di vigilanza nei confronti dello stesso. Il che spiegherebbe anche perché tale forma di cooperazione non possa svolgere attività di gestione del servizio: il vigilante si confonderebbe con il vigilato.

Le riflessioni appena esposte potrebbero, tra l'altro, essere state alla base della decisione del legislatore del codice dell'am-

(39) Sui vantaggi e gli svantaggi del ricorso alle forme convenzionali di collaborazione si veda G. SANVITI, *Coordinamento e collaborazione fra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in *Le regioni*, 1994, 332 ss.

biente di introdurre, tra le caratteristiche dell'Autorità d'ambito, la personalità giuridica, precedentemente, per l'appunto, ritenuta indispensabile dalla dottrina, ma non espressamente richiesta dalle disposizioni di legge statali in materia.

La precisazione "statali" è, però, doverosa, in quanto il legislatore regionale, potendo autonomamente disciplinare le forme dell'Autorità d'ambito, ha spessissimo fatto tesoro delle indicazioni provenienti dalla dottrina e dagli operatori del settore relative all'opportunità di conferire ai soggetti in esame la personalità giuridica, prevedendo, pertanto, espressamente nelle proprie leggi in materia di gestione del servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti, contrariamente a quanto aveva fatto il legislatore statale, che le forme di cooperazione in questione presentassero tale requisito.

Tant'è che alcune leggi regionali, anche in caso di ricorso al modello della convenzione, hanno richiesto esplicitamente che questa avesse personalità giuridica di diritto pubblico⁽⁴⁰⁾: tale richiesta ha consentito, inoltre, a molti legislatori regionali, a seguito dell'entrata in vigore del codice dell'ambiente, che introduceva, appunto, l'obbligatorietà del requisito della personalità giuridica delle Autorità d'ambito, di non dover adeguare sul punto le proprie leggi in materia.

4. *L'art. 2, comma 38, della legge finanziaria 2008*

Se la necessità di ridurre la spesa pubblica e il tentativo di perseguire l'efficienza sono stati negli anni '90 tra i motivi che, come precedentemente osservato, hanno sostenuto la nascita delle Autorità d'ambito, per assurdo gli stessi "principi" sono, oggi, alla luce di quanto disposto nell'art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), alla base di

(40) Cfr., ad esempio, l.r. Emilia-Romagna 6 settembre 1999, n. 25, cit., art. 3, comma 2.

una riforma tendente a far scomparire le forme di cooperazione in oggetto.

Col tempo, infatti, ci si è resi conto delle fragilità del sistema in esame e dell'inadeguatezza delle figure organizzative in questione a far fronte alle criticità per il superamento delle quali erano state pensate: le differenti situazioni locali hanno determinato conflittualità all'interno delle Autorità d'ambito tra gli enti locali partecipanti, con conseguenti difficoltà operative per le stesse, che hanno impedito di perseguire quei tanto auspicati vantaggi per cui si era fatto ricorso alla gestione associata; la separazione tra regolazione e gestione dei servizi ha fatto fatica a realizzarsi; la necessità di mantenere l'apparato amministrativo-burocratico dei soggetti in questione, più che ridurre le spese, le ha aumentate. Per di più, l'eccessiva frammentazione del territorio in ATO da parte dei legislatori regionali ha comportato il diffondersi di un numero elevatissimo di Autorità d'ambito, con conseguente incremento dei costi⁽⁴¹⁾.

Era inevitabile, quindi, un intervento del legislatore: peccato, però, che, come spesso accade, sia intervenuto in modo frammentato, non ridisciplinando in maniera organica la materia. L'occasione è stata fornita, come poc'anzi anticipato, dall'approvazione della Finanziaria 2008⁽⁴²⁾, con la quale si è sancito l'obbligo per le Regioni di provvedere entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla ride-

(41) Si pensi che in Sicilia erano stati individuati ben 22 ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani, che solo di recente, con la l.r. 8 febbraio 2007, n. 2, "Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2007", sono stati ridotti a 14.

(42) Come osservato da autorevole dottrina, "l'atteggiamento delle finanziarie nei confronti dei servizi pubblici è invece bivalente, quando non proprio schizofrenico. Accanto ad interventi dettati da necessità di cassa o destinati a risolvere, a mò di legge provvedimento, problemi di singoli enti o comunità, vi è un'interrotta tendenza alla riforma di sistema ed alla consacrazione dei principi fondamentali della materia": M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, Relazione tenutasi a Lecce, 26/27 settembre 2008, nel corso del convegno organizzato dall'Associazione italiana dei Professori di diritto amministrativo su "Il diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziarie", dattiloscritto.

terminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti. In sede di delimitazione degli ambiti suddetti, le Regioni, in base a quanto disposto dall'art. 2, comma 38, della legge 244/2007, avrebbero dovuto valutare prioritariamente come tali i territori provinciali, attribuendo, così, le funzioni in materia di rifiuti e di servizio idrico integrato alle province. In alternativa, le Regioni avrebbero potuto optare per forme associative tra comuni, individuabili tra quelle previste dagli artt. 30 ss. del d.lgs. 267/2000, a cui affidare le medesime funzioni e composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso.

Alla luce di quanto affermato nell'art. 2, comma 38, cit., si potrebbe, quindi, giungere ad immaginare una graduale scomparsa delle Autorità d'ambito, sostituite dalle province.

In effetti, questa previsione potrebbe consentire la riduzione dei costi della politica: la scomparsa delle Autorità d'ambito eviterebbe per gli enti locali partecipanti spese per il loro mantenimento, attribuendo le funzioni ad un ente pubblico già esistente ed operante, che dispone di proprie strutture, senza, quindi, ulteriori aggravii economici, dovuti alla creazione di nuovi soggetti, forme associative *ad hoc*. Tra l'altro, le funzioni in materia di gestione integrata dei rifiuti e del servizio idrico integrato verrebbero accorpate in un unico ente, consentendo, oltre alla riduzione dei costi, anche la semplificazione delle procedure amministrative⁽⁴³⁾.

In altre parole, trasferendo alle province le funzioni delle Autorità d'ambito, con conseguente scomparsa di quest'ultime, si potrebbe offrire al cittadino un segnale di chiarezza, concentrando finalmente in un unico soggetto pubblico ruoli e responsabilità di gestione dei servizi, in considerazioni delle quali saranno poi valutati gli amministratori locali da parte dei cittadini-elettori.

(43) Sul punto si veda A. VIGNERI, *L'emendamento Legnini all'art. 15 della finanziaria 2008: sogno o son desta?*, in www.astrid-online.it.

Sennonché, non si può dimenticare che la scelta delle forme di cooperazione è rimessa alle Regioni, le quali, alla luce dell'art. 2, comma 38, cit. possono optare, alternativamente alla scelta della provincia come Autorità d'ambito, per forme associative di cui agli artt. 30 ss. d.lgs. 267/2000.

Prima di passare ad analizzare la situazione regionale, per comprendere cosa stia accadendo a tale livello e per verificare come siano state recepite o si stiano recependo le indicazioni provenienti dal legislatore statale, è opportuno fare una piccola osservazione relativa alle novità introdotte dalla finanziaria 2008 riguardanti la forma delle Autorità d'ambito.

La finanziaria, oltre a prevedere la possibilità di individuare nella provincia la figura dell'Autorità d'ambito, ammette, come già osservato, il ricorso a forme associative.

Tale scelta, però, sembrerebbe essere condizionata dal rispetto di un vincolo di forma, nel senso che le forme associative dovrebbero assumere la veste di quelle previste dagli artt. 30 ss. del d.lgs. 267/2000.

In altre parole, la libertà di scelta organizzativa sancita dal legislatore del codice dell'ambiente sembrerebbe esser venuta meno.

Tuttavia, anche in tal caso, potrebbero essere fatte valere le stesse osservazioni, precedentemente esposte, sulle quali la dottrina, durante il periodo di vigenza della legge Galli e del decreto Ronchi, aveva fondato la teoria della libertà di scelta organizzativa delle Regioni in relazione alla forma delle Autorità d'ambito: nonostante la legge 36/1994 e il d.lgs. 22/1997 prevedessero il ricorso a forme ben precise per la costituzione delle Autorità d'ambito (convenzione o consorzio), si era giunti a ritenere legittimo l'eventuale ricorso ad altre forme, in considerazione del fatto che gli enti territoriali, ferme restando la funzione di aggregazione ed il contenuto minimo delle Autorità in questione, dovessero essere messi in condizione di poter optare per le forme più adatte – non necessariamente rappresentate, per l'appunto, dal consorzio o dalla convenzione – a

consentire ai soggetti in esame il raggiungimento del proprio scopo⁽⁴⁴⁾.

Alla luce di tale considerazione, è possibile, pertanto, ritenere che, anche in presenza di indicazioni di forma ben precise provenienti dal legislatore statale, le Regioni siano, tuttora, libere di scegliere la forma di cooperazione che meglio si attaglia alle proprie esigenze organizzative. Le indicazioni di forma provenienti dall'art. 2, comma 38, della finanziaria 2008 non dovrebbero, quindi, essere ritenute tassative.

È interessante, a questo punto, capire come il legislatore regionale ha inteso queste indicazioni e in che termini vi ha dato applicazione.

5. *Le scelte del legislatore regionale*

L'art. 2, comma 38, della finanziaria 2008 ha individuato nel 1° luglio 2008 la data entro cui le Regioni avrebbero dovuto provvedere a riorganizzare il servizio idrico integrato e il servizio di gestione integrata dei rifiuti, rideterminando gli ambiti territoriali ottimali e individuando nella provincia o, alternativamente, nelle forme associative tra comuni di cui agli artt. 30 ss. d.lgs. 267/2000 i soggetti giuridici a cui attribuire le relative funzioni.

È inevitabile, allora, porsi l'interrogativo su cosa sia accaduto e su quale sia la situazione attuale: ci si chiede se le Regioni abbiano provveduto entro la data indicata alla riorganizzazione suddetta e se sì in che termini.

(44) In considerazione di ciò, la dottrina ha osservato “come l'Autorità sia caratterizzata da una parte sostanziale, rappresentata dall'obiettivo che le è proprio e dalle funzioni che le sono (o possono essere) attribuite, nonché da una parte formale, soggettiva, caratterizzata dalla forma giuridica che essa può assumere. Si è anche detto che la parte sostanziale ha una sorta di contenuto essenziale tipico, un *minimum* intangibile a cui possono aggiungersi funzioni ulteriori e strumentali, mentre la parte soggettiva è invece in qualche modo “atipica””: così M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, cit., 535.

In realtà, dall'analisi del quadro legislativo regionale relativo alle materie in esame, posta in essere ai fini del presente lavoro, risulta esservi una situazione normativa cronologicamente variegata, caratterizzata, cioè, dalla presenza di leggi molto distanti temporalmente tra loro.

In altre parole, accanto a Regioni che dispongono di normative piuttosto recenti, se non recentissime, che recepiscono le ultime novità apportate in materia anche dalla suddetta finanziaria 2008, ve ne sono altre che dispongono ancora di leggi attuative del decreto Ronchi o della legge Galli, risalenti agli anni '90.

Più precisamente, potremmo catalogare le leggi regionali attualmente in vigore in tre grandi gruppi: il primo comprende le leggi che trovano fondamento e sono attuative della legge 36/1994 e del d.lgs. 22/1997; il secondo comprende tutte quelle leggi emanate a seguito del codice dell'ambiente; il terzo, infine, comprende le leggi emanate per dare attuazione al disposto dell'art. 2, comma 38, della legge finanziaria 2008.

Al dunque, non tutte le Regioni hanno provveduto a riorganizzare il servizio idrico integrato e il servizio di gestione integrata dei rifiuti come richiesto dalla legge 244/2007. Anzi, volendola dire tutta, è possibile constatare che alcune Regioni non solo non hanno provveduto ad adeguare la propria normativa alla finanziaria 2008, ma, addirittura, continuano a non disporre di leggi che disciplinano i servizi in questione, nonostante siano passati ormai quasi quindici anni dall'approvazione della legge Galli e circa dodici dall'approvazione del decreto Ronchi⁽⁴⁵⁾.

(45) In Calabria, ad esempio, non vi è ad oggi una legge che disciplini il servizio di gestione integrata dei rifiuti. Come evidenziato nello stesso Piano regionale per la gestione dei rifiuti 2007, "nella Regione Calabria, con estensioni temporali e territoriali progressive, vige dal 1997 lo stato di emergenza ambientale connesso soprattutto al problema dei rifiuti solidi urbani, alla loro gestione, all'individuazione e alla chiusura del cosiddetto ciclo integrale e contestualmente esteso anche al settore delle acque. Pertanto, la materia dei rifiuti in ambito regionale è attualmente regolata dalla normativa nazionale di settore che, data l'emergenza in atto, è

In questi casi i riferimenti normativi vanno individuati nelle poche norme sparse tra leggi di vario genere e contenuto, come, ad esempio, quelle che attengono al conferimento di funzioni, o in strumenti come i Piani regionali di gestione dei rifiuti.

Quest'ultimi strumenti, in realtà, hanno consentito anche a molte vecchie leggi, risalenti agli anni '90, di rimanere in vita: affidando la riorganizzazione o il recepimento e l'attuazione delle novità normative ai Piani, è stato possibile mantenere in vigore leggi non più perfettamente adeguate ai tempi. Potremmo quasi arrivare a dire che i Piani fungono da "aggiornamento indiretto" delle leggi regionali in materia.

È opportuno, comunque, rilevare che se alcune vecchie leggi attualmente in vigore risultano effettivamente non conformi alle novità normative introdotte⁽⁴⁶⁾, altre, invece, nonostante l'"età", risultano resistenti ai cambiamenti, in quanto le scelte operate a suo tempo dal legislatore regionale si sono rivelate perfettamente adattabili al contesto attuale e alle recenti previsioni normative.

integrata, in casi di stretta necessità ed urgenza, dalle disposizioni contenute nelle ordinanze del presidente del Consiglio dei Ministri che sono state via via emanate e dai conseguenti provvedimenti adottati dal Commissario delegato".

È pur vero, però, che in questo periodo l'assessore regionale all'ambiente si sta adoperando per elaborare, in accordo con gli enti locali, una proposta di legge che disciplini in settore in questione.

Anche in Sardegna non vi è attualmente una legge di settore che disciplini specificamente il servizio di gestione integrata dei rifiuti. I vari tentativi posti in essere per elaborarla ed approvarla non sono, infatti, andati a buon fine. Le poche disposizioni in materia sono rinvenibili, quindi, nella l.r. 12 giugno 2006, n. 9 (artt. 58 e 59) sul conferimento di funzioni agli enti locali. L'organizzazione del servizio è stata regolata finora grazie all'intervento di strumenti come il Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani. Proprio con l'ultimo Piano, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 73/7 del 20 dicembre 2008, si è provveduto a riorganizzare il servizio anche alla luce della finanziaria 2008, prevedendo l'istituzione di un unico ambito territoriale ottimale coincidente con l'intero territorio regionale, con conseguente individuazione di un'unica Autorità d'ambito.

(46) Si veda la l.r. Puglia 6 settembre 1999, n. 28 in materia di servizio idrico integrato che prevede il ricorso alla forma della convenzione senza però richiedere il requisito della personalità giuridica. La legge prevede, infatti, che i comuni e le province istituiscano un organismo comune per l'organizzazione del servizio idrico integrato denominato "Autorità d'ambito".

Le leggi regionali che, ad esempio, hanno optato, in relazione alla forma dell'Autorità d'ambito, per la convenzione o il consorzio non sono poi così distanti dalla legge finanziaria 2008, che prevede, alternativamente all'attribuzione delle funzioni alla provincia, la possibilità di ricorrere ad una delle forme associative di cui agli artt. 30 ss. del d.lgs. 267/2000, tra le quali, per l'appunto, si collocano anche la convenzione e il consorzio.

Ciò potrebbe spiegare, quindi, il perché dell'inattivismo di molti legislatori regionali, che non hanno, di fatto, provveduto ad aggiornare le proprie normative in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti.

Non mancano, tuttavia, leggi regionali di recente approvazione. Alcune sono state emanate proprio al fine di dare attuazione alle previsioni della finanziaria 2008⁽⁴⁷⁾.

Non si può fare a meno di rilevare, però, come quasi tutte le leggi emanate a seguito della legge 244/2007 abbiano optato, per quanto riguarda le Autorità d'ambito, per le forme associative disciplinate dagli artt. 30 ss. del d.lgs. 267/2000.

Pochi hanno invece optato per quella che sembrerebbe rappresentare la scelta più radicale, quella, cioè, di sopprimere le Autorità d'ambito e di attribuire le funzioni di quest'ultime alle province⁽⁴⁸⁾. Questo anche perché si ritiene che "i comuni

(47) V. l.r. Liguria, 28 ottobre 2008, n. 39, "Istituzione delle Autorità d'ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152". Con tale legge si è previsto, conformemente a quanto disposto dalla finanziaria 2008, che gli Ato vadano a coincidere con il territorio provinciale e che le Autorità d'ambito assumano la forma del consorzio obbligatorio tra provincia e comuni ex art. 31 d.lgs. 267/2000. V. anche l.r. Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10, cit., nella quale si prevede che, al posto delle vecchie agenzie di ambito, costituite ai sensi della l.r. 25/1999, cit., subentrino le nuove forme di cooperazione della convenzione, di cui all'art. 30 d.lgs. 267/2000, aventi personalità giuridica di diritto pubblico.

(48) Tra i pochissimi legislatori che hanno fatto la scelta della provincia, si segnala quello campano: v. l.r. Campania 28 marzo 2007, n. 4 (così come modificata dalla l.r. 14 aprile 2008, n. 4), "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati". Precisamente, l'art. 16, comma 1, di tale legge, rubricato "Struttura dell'Autorità d'ambito", afferma che "per ogni Ato le

sono i naturali destinatari dei servizi (...) e i proprietari delle reti e tocca, perciò, a loro controllare la qualità dei servizi e l'efficienza delle infrastrutture (...)»⁽⁴⁹⁾.

Si potrebbe, quindi, concludere sostenendo che, in realtà, il quadro è ancora in profondo divenire e gli effetti delle scelte dei legislatori regionali potranno essere valutati appieno solo in una prospettiva di lungo periodo.

funzioni in materia di organizzazione, affidamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti sono attribuite alle province". Inoltre, l'art. 20, comma 2, ribadisce che "alla provincia è trasferito l'esercizio delle competenze degli enti locali consorziati in materia di gestione integrata dei rifiuti".

Occorre segnalare anche la l.r. Valle D'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, "Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti". Tale legge, in realtà, è di qualche giorno precedente alla finanziaria 2008, ma sembra, comunque, conformarsi perfettamente alle prescrizioni di quest'ultima. Se la Finanziaria 2008, per ridurre la spesa e rendere più efficiente il sistema, affida alla provincia il ruolo di Autorità d'ambito, la l.r. 31/2007 attribuisce, però, il ruolo di Autorità d'ambito alla Regione (art. 7). Essendo stato previsto, infatti, un solo Ato, corrispondente all'intero territorio regionale, è stato possibile individuare una sola Autorità d'ambito, rappresentata, per l'appunto, dalla Regione stessa. Si persegue, comunque, l'obiettivo della riduzione della spesa, in quanto non si prevede l'istituzione di una struttura *ad hoc* per lo svolgimento delle funzioni, ma ci si avvale delle strutture della Regione stessa.

Infine, occorre segnalare che nelle Marche è stata approvata dalla Giunta regionale, con delibera n. 1300 del 29 settembre 2008, una proposta di legge concernente la "Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati", che, attualmente, è all'esame della Commissione. Tale proposta, all'art. 7, prevede che l'Autorità d'ambito si costituisca tramite consorzio obbligatorio dei comuni appartenenti all'Ato. Al contempo, però, si afferma che, nel caso in cui i comuni non ottemperino nei tempi e nei modi previsti dall'articolo in questione, l'Autorità d'ambito è la provincia.

(49) Così si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge della Regione Campania, attualmente in discussione, in materia di servizio idrico integrato, rubricato, precisamente, "Modifiche alla legge regionale 21 maggio 1997, n. 14 – Direttive per l'attuazione del servizio idrico integrato ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36". In tale disegno di legge, che si rifà espressamente a quanto disposto nell'art. 2, comma 38, della legge 244/2007, il legislatore campano ha seguito una via diversa rispetto a quella seguita nella l.r. 4/2007 cit. in materia di rifiuti: mentre in quest'ultima ha ritenuto opportuno individuare nella provincia la figura dell'Autorità d'ambito, nel disegno di legge in questione ha optato per le "forme associative" tra comuni di cui agli artt. 30 ss. d.lgs. 267/2000 e tra queste, in particolare, per il "consorzio", che, tra l'altro, è la forma già prevista dalla legge regionale attualmente in vigore in materia di servizio idrico integrato (l.r. 14/1997).