

La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali

Elena Maria Palli

Sommario

1. L'evoluzione della disciplina delle Autorità d'ambito nel contesto delle riforme dei servizi pubblici locali – 2. La soppressione delle Autorità d'ambito, ovvero storia di una proroga – 3. Evoluzione dei modelli organizzativi adottabili dalle Regioni dalla soppressione del 2008 a quella del 2011. Problemi derivanti dalla riorganizzazione delle Province – 4. Il decreto Liberalizzazioni. Individuazione degli ATO su base, almeno, provinciale – 5. Le scelte delle Regioni e la loro compatibilità con la recente evoluzione normativa.

1. L'evoluzione della disciplina delle Autorità d'ambito nel contesto delle riforme dei servizi pubblici locali

A partire dalle riforme della metà degli anni '90 il servizio idrico integrato ed i servizi afferenti la gestione dei rifiuti venivano accomunati dall'introduzione delle Autorità d'ambito, organismi a cui venivano attribuite le funzioni di organizzazione, indirizzo e affidamento della gestione da svolgersi in ambiti territoriali ottimali (ATO).

Tale modello organizzativo fu introdotto per creare un livello adeguato di governo di questi servizi¹, storicamente affidati alla privativa comunale, che però si era dimostrata, nel corso degli anni, del tutto inadatta alla loro organizzazione, registrando sia bassi livelli qualitativi che notevoli *deficit* economici. Il legislatore stimava quindi che,

(1) Si può dire che le riforme degli anni '90 hanno anticipato l'applicazione a questi settori del principio di adeguatezza, oggi previsto dal comma 1 dell'art. 118 Cost., secondo cui il legislatore deve attribuire le funzioni amministrative agli enti che hanno una dimensione adeguata per poterle svolgere.

creando un nuovo organismo che operasse su un territorio vasto, avrebbe innanzitutto eliminato l'altissima frammentazione gestionale che pervadeva le due attività, innalzando contemporaneamente la qualità delle prestazioni offerte e raggiungendo anche migliori *performance* economiche grazie al meccanismo delle economie di scala che si sarebbe innescato. Era infatti prevista sia una diminuzione dei costi, derivante dall'aggregazione di uffici e personale che incidavano su una stessa zona, che una forte riduzione dovuta al meccanismo dell'economia politica secondo cui all'aumentare del quantitativo offerto diminuiscono i costi unitari di produzione. Questo assunto fondamentale, tuttavia, si avvera solo in condizioni ottimali, nel caso di specie riconducibili al corretto dimensionamento dell'area di riferimento per l'offerta dei servizi. Era quindi compito della Regione, a cui è assegnata tuttora la funzione di delimitare gli ATO, stabilire l'esatta configurazione dell'ambito, tenendo in conto numerosi parametri, fra i quali le dimensioni demografiche, le reti viarie esistenti, nonché la morfologia del territorio.

Oltre a questi già notevoli vantaggi il legislatore, attraverso l'introduzione delle Autorità d'ambito, si proponeva di attuare anche nel servizio idrico e nella gestione dei rifiuti il principio di separazione fra sfera di indirizzo e sfera di gestione, in quanto ad esse sarebbero stati attribuiti i compiti decisionali e di controllo sulla gestione operativa, la quale, invece, sarebbe stata affidata a un soggetto esterno.

Con le riforme Galli e Ronchi si stabilì anche che tutte le fasi inerenti al ciclo idrico e di gestione degli rifiuti dovessero essere "integrate", cioè unitariamente considerate e gestite, eliminando quindi in radice la compresenza (diseconomica e portatrice di notevoli problemi pratici, ma fino a quel momento molto utilizzata) di diversi soggetti preposti alle varie attività che compongono i due servizi. L'integrazione dei diversi cicli, unita all'esercizio dei servizi su territori vasti, avrebbe dovuto inoltre garantire una maggiore professionalità dei soggetti deputati all'organizzazione delle prestazioni, con un relativo aumento qualitativo delle stesse.

Infine, l'introduzione delle Autorità d'ambito avrebbe potuto, potenzialmente, "lanciare" le forme di associazionismo comunale che il legislatore aveva già introdotto nell'ordinamento, dapprima con la legge

142/1990 e, successivamente, con il d.lgs. 267/2000, per finalità di gestione di pubblici servizi. Si deve infatti considerare che il nuovo organismo altro non era che una forma atipica e obbligatoria di gestione associata². Se l'aggregazione in ambiti ottimali dei Comuni fosse stata ben strutturata e ben organizzata, avrebbe potuto essere presa come esempio dagli enti locali per altri servizi o attività da esercitare in forma associata, eliminando tutte le remore che hanno, invece, minato il percorso delle forme associative fra Comuni.

Il sistema di organizzazione a mezzo di ambiti dei servizi pubblici in questione, già alla fine degli anni '90, ha mostrato il proprio fallimento, per diverse ragioni, sulle quali è utile soffermarsi. Innanzitutto bisogna considerare la notevole ritrosia dei piccoli Comuni verso le Autorità d'ambito, dovuta al fatto che all'interno degli organi decisionali, i quali solitamente deliberano con voto ponderato in base alle dimensioni degli enti partecipanti, essi perdono il loro potere di rappresentanza, se non adeguatamente sostenuti da Comuni di maggiori dimensioni. Il problema non è di poco conto se si considera che la maggior parte dei Comuni italiani è di piccole o piccolissime dimensioni. Il legislatore ha tentato di risolvere il problema prevedendo che i Comuni con non più di 1.000 abitanti facenti parte di una comunità montana potessero gestire direttamente in economia il servizio idrico integrato³. Si tratta di una soluzione insoddisfacente che non tutela minimamente né gli enti ricadenti in zone non montane né gli enti di dimensioni esigue ma superiori alle 1.000 unità.

Anche i Comuni di dimensioni maggiori sono stati ostili all'introduzione delle Autorità ATO, perché l'attribuzione a questi organismi di funzioni decisionali e di controllo in servizi fondamentali per le comunità cittadine si traduce inevitabilmente in una perdita di controllo da parte del singolo Comune sulla qualità delle prestazioni offerte, con evidenti riflessi sul consenso elettorale. A questo proposito, l'affidamento dei servizi in esame a società *in house* o con capitale misto pubblico e privato può essere anche riconducibile alla necessità,

(2) Come sottolinea A. IUNTI, *Le Autorità d'ambito tra normativa statale e scelte del legislatore regionale*, in questa *Rivista*, Supplemento n. 4/2008, p. 88.

(3) Cfr. art. 148 d.lgs. 152/2006. Nulla si dice rispetto al servizio di gestione dei rifiuti.

sentita da numerosi Comuni, di mantenere funzioni decisionali dirette sui servizi, con lo scopo di riguadagnare parte del consenso perduto, potendo intervenire su eventuali carenze.

L'attuazione delle riforme degli anni '90 è stata inoltre segnata da un immobilismo che ne ha minato fortemente il successo. Ciò è dovuto al fatto che in questi testi normativi l'istituzione delle Autorità era facoltativa per ogni Regione, che poteva prevedere "forme anche obbligatorie" di cooperazione per la gestione dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti.

Soltanto con l'entrata in vigore del codice dell'ambiente la costituzione delle Autorità d'ambito è divenuta cogente, pur essendo ormai troppo tardi perché tale modello potesse avere una concreta attuazione. Il fatto che gli ATO non siano stati per molti anni delimitati da parte delle Regioni ha avuto come diretta conseguenza la mancata istituzione delle Autorità d'ambito che, come evidenziato dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (d'ora in poi, Avcp) nelle delibere 53/2009 e 2/2010, nel settore dei rifiuti ha comportato a cascata il mancato adeguamento delle modalità di gestione previste dal d.lgs. 152/2006.

Il codice dell'ambiente, infatti, all'art. 204 aveva escluso la possibilità di affidamenti diretti *in house* in questo particolare settore. Secondo il legislatore doveva, quindi, venire meno il modello della privativa comunale ancora esistente, il quale manteneva inalterata la frammentazione gestoria, in tempi piuttosto rapidi, attraverso l'istituzione delle Autorità d'ambito e il successivo espletamento delle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti.

Come spesso già accaduto in questo settore, i tempi rapidi rimasero sulla carta: l'art. 204 fu superato dall'art. 23-*bis* della legge 133/2008, poi abrogato con il referendum popolare del giugno del 2011. Il vuoto normativo creatosi è stato prontamente colmato dall'art. 4 della legge 148 del 2011, successivamente modificato dal d.l. 1/2012, conv. in legge 27/2012, art. 25, con cui è stata riammessa la possibilità, non più eccezionale, di affidare la gestione dei rifiuti attraverso l'*in house providing* con il solo importante limite del valore economico complessivo non superiore a 200.000 euro.

Questo limite di valore particolarmente esiguo, aggiunto al fatto che il servizio di gestione dei rifiuti deve essere erogato su base almeno

provinciale, esclude oggi di fatto dal panorama delle possibili modalità di affidamento le società di autoproduzione.

Tutto ciò è rilevante se consideriamo che nella gestione dei rifiuti sono ancora molto utilizzati modelli di gestione derogatori rispetto agli ATO, come concesso dall'art. 200, comma 7 del d.lgs. 152/2006, e che spesso sono ancora attivi servizi improntati al modello della privativa comunale.

Avendo ben presente questo dato di fatto, il legislatore ha previsto un modello derogatorio rispetto a quelli oggi ammessi per la gestione dei servizi pubblici locali: il citato art. 25 legge 27/2012 stabilisce infatti la possibilità, da esercitarsi entro il 31 dicembre 2012, per le società *in house providing* di integrarsi con altre società dello stesso tipo o di gestione diretta del medesimo servizio al fine di creare un unico soggetto gestore per l'intero ambito territoriale. Per poter esercitare questa facoltà sono previsti due soli limiti: l'autorizzazione all'integrazione dell'ente ATO o del soggetto a cui sono affidati i relativi poteri e la durata massima triennale di questo affidamento derogatorio.

Come si può intendere da questo rapidissimo *excursus* normativo riguardante l'*in house providing*, anche la mancanza di stabilità delle possibili forme di affidamento ha giocato un ruolo rilevante nel fallimento del modello delle Autorità d'ambito: gli enti locali hanno preferito mantenere il modello esistente prima dell'emanazione del codice dell'ambiente o sperimentare modelli derogatori, conservando la gestione diretta del servizio e la frammentazione esistente, piuttosto che adeguarsi ad una normativa che ha subito più di uno stravolgimento nel corso degli ultimi anni e che pare non abbia ancora trovato un equilibrio. Lo dimostra l'effetto dirompente della sentenza 199/2012 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittima l'intera disciplina introdotta dall'art. 4 d.l. 138/2011, regolante le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, perché sostanzialmente ripetitiva della regolamentazione abrogata con referendum popolare⁴.

(4) Cfr. art. 23-bis legge 133/2008 s.m.i. e art. 4 legge 148/2011. Per un approfondimento su questo tema rimando alle motivazioni addotte dalla Consulta nella sentenza 199/2012.

Dopo questa importante decisione giurisprudenziale ci si trova nuovamente di fronte a un relevantissimo vuoto normativo che può essere colmato solo attraverso il diritto comunitario⁵.

Anche per il settore idrico possono essere svolte considerazioni simili. Benché, infatti, l'individuazione degli ATO sia stata molto più rapida, analoghi problemi si sono registrati nell'adeguamento dei soggetti gestori alle normative via via approvate dal legislatore.

Come evidenziato dall'AvCP in numerose delibere, la mancanza dei requisiti ha riguardato sia le società di capitale misto pubblico-privato, sia le società di autoproduzione.

Per quanto riguarda la prima categoria vengono in rilievo le delibere 28/2009 e 15/2010, nelle quali questo tipo di società sono state dichiarate non conformi né alla disciplina in quel momento in vigore, né alla giurisprudenza prevalente, in quanto non venivano rispettati tutti o parte dei requisiti legislativamente richiesti.

Per quel che riguarda invece le società *in house* sono da considerare le delibere 24/2009 e 16/2010. Nel primo provvedimento veniva sottolineato come nel settore idrico la maggior parte degli affidamenti fossero svolti con questa forma gestoria. Veniva però allo stesso tempo rilevato che la maggior parte delle società di autoproduzione non risultavano in linea con i requisiti normativamente richiesti. A seguito della delibera 24/2009, la maggior parte delle società *in house* operante nel settore idrico si è attivata per modificare lo Statuto in senso conforme alla legge, altre hanno preferito la trasformazione in società di capitale misto, mentre solo la minoranza non ha adottato alcun provvedimento di allineamento⁶.

(5) Per un'analisi sintetica dei modelli utilizzabili si veda ANCI, *Prime osservazioni sull'affidamento dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica alla luce della sentenza della Corte costituzionale del 20 luglio 2012, n. 199*, in www.anci.it. V. inoltre C. RAPICAVOLI, *Servizi pubblici locali, la Consulta cancella quasi del tutto la normativa nazionale*, in www-leggioggi.it, 23 luglio 2012; A. BARBIERO, *Restano in vigore le discipline di settore*, in *Il sole-24 Ore*, 21 luglio 2012.

(6) I problemi riguardanti i requisiti necessari per poter gestire il SII attraverso la creazione di società *in house* non sono comunque scemati nel tempo. Testimonianza ne è la sentenza della Corte costituzionale 32/2012 dove, al punto 3, viene considerata illegittima una legge della Regione Abruzzo che stabiliva, senza aver dato corso all'*iter*

Anche nell'ambito del servizio idrico è stata dirompente l'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis* della legge 133/2008, la quale però non è stata seguita dall'emanazione di una nuova disciplina.

In questo settore fondamentale è quindi presente ormai da tempo un enorme vuoto normativo riguardante le possibili modalità di affidamento, che può essere colmato, come per gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica, in via interpretativa facendo riferimento alle norme comunitarie e alla giurisprudenza nazionale e sovranazionale⁷.

L'ultimo grave problema che ha afflitto le Autorità ATO è fondamentalmente finanziario: benché questi enti fossero stati ideati per ripianare i debiti che la privativa comunale aveva via via accumulato negli anni, vi è stato il fallimento netto, almeno per alcune zone del Paese, del raggiungimento di questo obiettivo⁸.

Tutto ciò non ha nemmeno consentito il miglioramento d'immagine di tali forme di associazionismo comunale, che sono ancora viste dalla maggior parte degli enti come costose, burocratiche ed inutili, non avendo garantito, nei servizi in cui sono state rese obbligatorie, un miglioramento significativo delle prestazioni offerte ai cittadini.

2. La soppressione delle Autorità d'ambito, ovvero storia di una proroga

Il legislatore con la legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) all'art. 2, comma 38, ha previsto la soppressione delle Autorità d'ambito con il fine dichiarato del "coordinamento della finanza pubblica"⁹ e secondo i criteri dell'efficienza e della riduzione

legislativamente previsto, che vi erano condizioni del mercato tali da non consentire l'affidamento delle attività idriche attraverso procedure ad evidenza pubblica.

(7) Sul punto si veda anche il dossier della Camera dei Deputati del 27 marzo 2012 il quale, nell'analisi della situazione del settore idrico, richiama per le modalità di affidamento attualmente utilizzabili l'art. 113, commi 5 e 7, d.lgs. 267/2000.

(8) Emblematico è il caso siciliano dove la Regione aveva deciso di utilizzare un modello cooperativo di tipo privatistico e di istituire delle società per azioni, le quali, però, si sono rivelate del tutto inadatte e hanno fatto registrare enormi debiti di bilancio.

(9) Cfr. art. 2, comma 33, legge 244/2007 a cui il comma 38 fa esplicito riferimento.

della spesa pubblica. In altre parole, il legislatore ha ritenuto enti inutili e costosi questi organismi e ha deciso di abolirli, stabilendo che “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 [...] 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”.

La legge è rimasta sostanzialmente inattuata.

Nei primi mesi del 2010 il legislatore è tornato a valutare la situazione delle Autorità ATO come non efficiente né efficace e ne ha riproposto la soppressione inserendo all’interno della legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191), all’art. 2, il comma 186-*bis*¹⁰ che recita: “Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d’ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d’ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo 152/2006 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”¹¹.

Il termine per adeguarsi risultava essere il 1° gennaio 2011, ma il c.d. “decreto Milleproroghe” per il 2011¹² ha spostato *in extremis* la data

(10) Il comma 186-*bis* è stato introdotto dall’art. 1, comma 1-*quiquies* della legge 26 marzo 2010, n. 42.

(11) Per quanto riguarda la legittimità costituzionale di questa previsione si consideri l’importante sentenza 128/2011 nella quale la Consulta riconosce il basilare compito delle Regioni nel riassetto dei due servizi pur sottolineando la legittimità della prevista soppressione delle Autorità d’ambito.

(12) Art. 1, comma 1, d.l. 225/2011.

al 31 marzo 2011 perché solo pochissime Regioni avevano emanato disposizioni che coglievano le novità.

Anche questo nuovo termine, tuttavia, è stato nuovamente prorogato al 31 dicembre 2011¹³. È interessante notare la motivazione addotta al nuovo slittamento, che si basava su due ragioni principali: in primo luogo, la coincidenza che si sarebbe creata fra soppressione delle Autorità e le prime applicazioni degli affidamenti effettuati sulla base del contestatissimo, e poi abrogato con referendum popolare, art. 23-*bis*; in secondo luogo, l'inattivismo regionale, perdurante nel tempo, avrebbe creato problemi sull'identificazione del soggetto affidante nel nuovo regime introdotto. Il provvedimento sottolineava come la proroga doveva essere utilizzata dagli organi regionali per approntare una nuova normazione che attribuisse le funzioni a soggetti diversi dalle Autorità d'ambito, prevedendo anche il necessario coordinamento fra i livelli locali.

Non c'è da dimenticare, inoltre, che a giugno del 2011 era già fissato l'importante referendum riguardante gli affidamenti dei servizi pubblici che interessava da vicino le funzioni e i poteri delle Autorità, fatto che è stato sicuramente tenuto in conto.

Sul finire del 2011 il governo, attraverso il consueto "decreto Milleproroghe"¹⁴, ha ulteriormente spostato il termine per la soppressione degli enti d'ambito al 31 dicembre 2012, sulla base della necessità di garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, e in particolare di assicurare la continuità di servizi fondamentali per le comunità.

3. Evoluzione dei modelli organizzativi adottabili dalle Regioni dalla soppressione del 2008 a quella del 2011. Problemi derivanti dalla riorganizzazione delle Province

Come si è visto, le normative di riferimento concernenti la soppressione delle Autorità d'ambito sono, fondamentalmente, riconducibili alla legge finanziaria per il 2008 ed a quella per il 2010, mentre tutti gli

(13) Cfr. d.P.C.M. 25 marzo 2011.

(14) Art. 13, comma 2, d.l. 29 dicembre 2011, n. 216.

altri provvedimenti, ad esse susseguirsi, contengono solo disposizioni di rinvio. Tra i due provvedimenti menzionati c'è una relevantissima differenza riguardante le scelte che le Regioni potevano fare.

La legge 244 del 2007 prevedeva, infatti, due modelli organizzativi alternativi fra loro: l'attribuzione delle funzioni alle Province oppure a forme di cooperazione intercomunale.

La prima soluzione sembrava essere preferita dal legislatore in quanto avrebbe comportato l'accorpamento di poteri in capo ad un ente già funzionante e radicato sul territorio, sempre al centro di polemiche in quanto ritenuto "quasi inutile" per le esigue competenze riconosciute; inoltre l'assegnazione alle Province avrebbe sicuramente comportato una semplificazione burocratica ed amministrativa e una riduzione dei costi.

La seconda ipotesi prevedeva invece l'istituzione di forme di cooperazione fra Comuni ricadenti nello stesso territorio ottimale. I dubbi che questa ipotesi sollevò furono molteplici: innanzitutto ci si domandò se fossero utilizzabili anche modelli associativi "ibridi" o addirittura privatistici. Secondariamente si pose il problema di come le Regioni potessero "obbligare" i Comuni a partecipare ad una specifica forma associativa. Il dilemma, si osservò, poteva essere superato basando l'obbligatorietà sul principio di eliminazione della frammentazione, pilastro del sistema fin dagli anni '90.

Le poche Regioni che si adeguarono alla Finanziaria per il 2008 scelsero quasi tutte questa seconda strada perché meno radicale e più vicina al regime già esistente; in pochissimi casi, però, le novità vennero effettivamente applicate.

Fu appunto l'inattivismo regionale ad obbligare il legislatore nazionale a ribadire la soppressione delle Autorità d'ambito in modo però molto più radicale di come avesse fatto in precedenza.

La Finanziaria per il 2010, attualmente in vigore, è molto più drastica della precedente soppressione, ma lascia anche molti più dubbi irrisolti. Essa, infatti, non detta alcuna disposizione circa la riarticolazione delle competenze¹⁵.

(15) Per tutti i dubbi che la prima lettura della norma aveva sollevato e le soluzioni inizialmente avanzate si veda M. Rossi, *Soppressione delle Autorità d'ambito ex legge n.*

Per cercare di rispondere a questo dilemma è utile considerare il contesto nel quale la Finanziaria 2010 fu emanata, i principi di fondo su cui essa si basa e le altre norme che contiene. Sicuramente importante risulta essere il comma 186 dell'art. 2, dove si legge che a decorrere dal 2011 è stabilita la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali. Questa previsione elimina in radice la possibilità per le Regioni di attribuire le funzioni delle sopprimende Autorità a queste forme associative. La volontà che pervade l'intero testo di legge è, in generale, quella di eliminare tutti gli organismi che duplicano le funzioni e che creano, secondo il legislatore, maggiori costi e maggiore burocrazia, in un'ottica di semplificazione e riduzione della spesa pubblica. Tutto ciò considerato e dovendo evitare il ritorno della frammentazione, alle Regioni sembrava restare una sola via percorribile: l'attribuzione delle funzioni alle Province¹⁶.

Ma questa conclusione va ora verificata alla luce dei successivi sviluppi proprio della legislazione in materia di ordinamento provinciale. L'art. 23 del d.l. 201 del 2011 (conv. in legge 214 del 2011) ha infatti avviato un vero e proprio "stravolgimento" del tradizionale assetto delle Province¹⁷. Si sono alzate molte voci contrarie a questo provvedimento, tacciate di numerosi profili di incostituzionalità, che vanno dal metodo al contenuto¹⁸. Nell'ambito di questo lavoro verranno presi in considerazione solo i profili rilevanti per gli argomenti in esame¹⁹.

42/2010. *Variazioni, rischi e problematiche della nuova disciplina*, in www.dirittoambiente.net.

(16) Così C. RAPICAVOLI, *Soppressione Autorità d'ambito territoriale per la gestione delle risorse idriche per la gestione dei rifiuti urbani – Legge 26 marzo 2010, n. 42*, in www.ambienteediritto.it.

(17) Per il ruolo storicamente attribuito a questi enti locali e la loro configurazione prima dell'ultima riforma si veda in particolare L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2011.

(18) L'art. 23 in esame è già oggetto di ricorsi presentati alla Consulta da parte delle Regioni Lombardia, Campania, Piemonte, Lazio, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e con l'intervento adesivo dell'UPI.

(19) Rimando però per una prima analisi critica a C. RAPICAVOLI, *La riforma delle Province nella legge 22 dicembre 2011, n. 214*, reperibile su www.ambienteediritto.it e al

Tale intervento legislativo prevedeva di affidare alla Provincia, secondo il comma 14, solo “le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni”. Ciò avrebbe comportato l’eliminazione dell’attribuzione a questi enti di funzioni fondamentali e proprie, al cui interno rientrano le funzioni in materia ambientale già storicamente attribuite, nonché le funzioni esercitate dalle Autorità ATO.

Importante, nella ricostruzione che si sta svolgendo, è la previsione del comma 18, secondo cui lo Stato e le Regioni, in base alle rispettive competenze, erano tenuti a trasferire le funzioni, fondamentali e proprie prima esercitate dalle Province, ai Comuni entro il 30 dicembre 2012, salvo che, per la rilevanza di questi compiti o esigenze di adeguatezza ed efficienza, non fosse necessario affidarle direttamente alla Regione interessata. Era anche previsto che se entro il termine stabilito le Regioni non avessero adempiuto a questo dovere, sarebbe potuta intervenire in via sostitutiva una legge dello Stato.

Alla luce di queste novità normative, non completate dalla presentazione di ipotesi di adeguati modelli organizzativi e gestori dei servizi qui in esame, è facile comprendere le motivazioni della proroga che si è avuta sul finire del 2011: era necessario dare il tempo alle Regioni di capire come poter organizzare queste nuove attribuzioni. Ma tale quadro normativo è stato, poi, nuovamente ed ulteriormente inciso dall’approvazione del d.l. 95/2012 (c.d. *Spending Review*), convertito con modificazioni nella legge 135/2012. Tale decreto contiene, tra l’altro, una nuova definizione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni nella quale compare, per le prime, la tutela e valorizzazione dell’ambiente, “per gli aspetti di competenza”; per i secondi, da un lato, “l’organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani” e, dall’altro, l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale “di ambito comunale”. Se, dunque, può ritenersi pacifico che l’organizzazione dei servizio rifiuti

documento dell’Unione delle Province Italiane, *I vizi di incostituzionalità e le incongruenze dell’art. 23, commi 14-21, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, sulle Province, come approvati dalla Camera dei Deputati*, reperibile su www.upinet.it. Per un’analisi ancora più critica si può vedere M. GRECO, *Il canto del cigno delle Province*, reperibile su www.ambienteediritto.it.

possa essere attribuita esclusivamente alla competenza dei Comuni, non altrettanto chiara appare l'attribuzione del potere di regolazione del servizio idrico integrato, in quanto servizio, tradizionalmente, di ambito sovracomunale.

L'art. 17 del medesimo d.l. 95 del 2012 avvia, inoltre, una complessa procedura volta all'accorpamento degli enti provinciali al fine di conseguire un risparmio di spesa pubblica, sulla base di criteri territoriali e demografici individuati dal Consiglio dei Ministri.

Con l'intenzione di dare immediata esecuzione al provvedimento il Consiglio dei Ministri il 20 luglio 2012²⁰ ha individuato i parametri che le Province ridelimitate dovranno rispettare: una popolazione non inferiore ai 350.000 abitanti e, contestualmente, un territorio non inferiore ai 2.500 chilometri quadrati²¹.

Nell'art. 18 del medesimo decreto è stata anche prevista l'istituzione di dieci Città metropolitane²² con la simultanea eliminazione degli enti provinciali di questi territori²³.

Il comma 3 dell'art. 17 cit. prevede che il Consiglio delle autonomie locali, o un organismo analogo, proponga il disegno di riforma delle delimitazioni provinciali alla Regione che, dopo aver svolto le sue valutazioni, propone un'ipotesi definitiva di riarticolazione delle circoscrizioni provinciali al governo, soggetto al quale è attribuito il potere decisionale definitivo e che emetterà i provvedimenti necessari all'esecuzione del riordino²⁴.

(20) Delibera pubblicata in G.U. n. 171 del 24 luglio 2012.

(21) I criteri da rispettare rendono necessaria una nuova delimitazione geografica-istituzionale per moltissimi territori italiani; infatti questi parametri sono rispettati da solo 43 enti provinciali (tra i quali vi sono le future Città metropolitane) su 107 totali. Per le altre 64 realtà il previsto processo di accorpamento-soppressione, sin dalle prime dichiarazioni delle autorità interessate, è apparso difficile a causa degli antichi campanilismi esistenti in Italia. Sul punto cfr. A. PIRAINO, *Sono i criteri di riordino la pietra d'inciampo per le nuove Province*, in www.federalismi.it, 10 ottobre 2012.

(22) Coincidenti con i territori di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

(23) Si veda A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della città metropolitana*, in www.federalismi.it, 10 ottobre 2012 per un'analisi sul procedimento di istituzione delle Città metropolitane.

(24) Il procedimento brevemente accennato è scandito, secondo il dettato normativo,

Anche questo complessivo riordino, tuttavia, ha subito una proroga. L'art. 1, comma 115 della legge di stabilità per il 2013 (legge 228/2012) ha infatti previsto la sospensione sino al 31 dicembre 2013 sia dei commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto legge 201/2011, riguardanti il riordino delle funzioni provinciali, sia del termine previsto dall'art. 17 del d.l. 95/2012 per l'esercizio dell'iniziativa legislativa di riordino dei confini provinciali, sia dell'intera nuova disciplina delle Città metropolitane.

4. Il decreto Liberalizzazioni. Individuazione degli ATO su base, almeno, provinciale

Alle innovazioni legislative sopra sinteticamente commentate va ad aggiungersi l'art. 3-bis del d.lgs. 138/2011 convertito dalla legge 148/2011, come modificato dal d.l. 1/2012 e dal più recente d.l. 83/2012 (c.d. decreto Sviluppo), il quale stabilisce che entro il 30 giugno 2012, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni debbano organizzare lo svolgimento di tutti i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica²⁵ definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. Gli ambiti o bacini territoriali ottimali devono avere dimensioni, di nor-

da termini e scadenze, con la previsione di interventi sostitutivi nel caso di inerzia da parte dei soggetti preposti. Per un approfondimento e una critica rispetto al metodo stabilito per la riorganizzazione delle Province si veda G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, in www.federalismi.it, 10 ottobre 2012.

(25) Questo articolo si riferisce espressamente ai "servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica" fra i quali secondo la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 23 gennaio 2008, n. 156 non rientrerebbe il servizio di gestione dei rifiuti perché in esso non sarebbe identificabile una rete, individuata nella sentenza "in quelle infrastrutture fisse, complesse e non facilmente riproducibili [...] che attengono ai settori del trasporto, dell'energia e delle telecomunicazioni, e non siano da confondere con le attrezzature mobili, ove del caso deperibili ed agevolmente duplicabili, come sono quelle che afferiscono allo svolgimento del servizio di igiene urbana, nei suoi specifici segmenti relativi alla raccolta ed al trasporto dei rifiuti". Si tratta di una questione in ogni caso controversa e per la quale sarebbe necessario un chiarimento normativo.

ma²⁶, almeno provinciali²⁷. Questo comporta la necessità per molte realtà italiane di dover rivedere tutto l'assetto sulla base del quale vengono erogati i servizi di acqua e gestione dei rifiuti, poiché molti legislatori regionali hanno creato ambiti territoriali non coincidenti con le Province, ma basati su altri criteri.

Dalle novità introdotte dalla c.d. *Spending Review* consegue peraltro che, una volta messi in atto gli adempimenti necessari alla riforma provinciale, anche gli ambiti territoriali di gestione dei servizi dovranno essere ridelimitati ove sia diminuito il numero delle Province e che questi nuovi ambiti avranno dimensioni maggiori e, forse, più adeguate allo svolgimento dei servizi qui considerati²⁸.

La *ratio* della disciplina nazionale è quella di eliminare la frammentazione gestoria ancora presente in vaste aree del Paese, obbligando ad organizzare le attività su aree grandi almeno quanto le Province. Da ciò si desume che sono sicuramente da ritenere in linea con le nuove previsioni delimitazioni che sono super-provinciali, includendo i territori di più Province, o che addirittura coincidono con l'intera area regionale.

Sono invece da rivedere quelle delimitazioni d'ambito che, tenendo conto di peculiari caratteristiche morfologiche o demografiche di al-

(26) Ciò significa che tendenzialmente la suddivisione degli ambiti deve seguire i confini delle Province, ma in casi tali da non garantire le "economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio" richiamate dalla norma, è possibile prevedere delimitazioni diverse, riguardanti porzioni del territorio anche minori.

(27) Il termine del 30 giugno 2012 è da poco decorso senza che le Regioni abbiano modificato il loro assetto per l'erogazione dei servizi qui in esame. Lo stesso art. 3-bis prevedeva, nel caso di mancato adempimento da parte delle Regioni, la possibilità per il governo di sostituirsi agli organi regionali e adottare i necessari provvedimenti. Anche questa possibilità per ora non è stata percorsa. Viceversa, un incontro fra le Regioni e il governo del 26 giugno 2012 è sfociato nella volontà condivisa di costituire "tre tavoli di lavoro" al fine di raggiungere un accordo, completo di cronoprogramma, sulle riforme istituzionali e il riassetto dei servizi pubblici locali.

(28) Per un approfondimento dettagliato su tutte le novità introdotte con il d.l. 95/2012, convertito con modificazioni in legge 135/2012, si veda C. RAPICAVOLI, *Spending Review: la riforma delle Province*, in www.altalex.com, 17 luglio 2012 e B. CARAVITA e F. FABRIZZI, *Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e a lungo termine*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2012.

cune zone, prevedevano dimensioni inferiori a quelle provinciali, che possono essere mantenute solo se vi sono effettivamente situazioni tali da non garantire il raggiungimento di economie di scala e di una maggiore efficienza dei servizi.

La previsione di questo nuovo obbligo di delimitazione non ripristina le Autorità d'ambito, benché la disciplina si riferisca costantemente agli "enti di governo dell'ambito". La normativa che fa riferimento ad enti d'ambito è, infatti, generale e riguarda, oggi, tutti i servizi pubblici locali a rilevanza economica, mentre le disposizioni che sopprimono le Autorità d'ambito sono speciali, riferendosi solo agli organismi detentori delle funzioni inerenti ad acqua e rifiuti. Alla luce di questo complesso quadro normativo²⁹, è plausibile ritenere ammissibile da parte delle Regioni la creazione di nuovi soggetti a cui affidare i compiti dei due settori, sia pur nel rispetto della nuova definizione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province.

5. Le scelte delle Regioni e la loro compatibilità con la recente evoluzione normativa

In tabella vengono sinteticamente descritti i modelli adottati dalle Regioni per adeguare la propria legislazione all'obbligo di soppressione delle Autorità ATO³⁰. Viene evidenziato se le scelte effettuate siano da ritenere in linea con le ultime novità riguardanti le Province e la delimitazione degli ATO.

Dalla tabella si deduce che vi sono Regioni che non hanno adeguato la legislazione alla soppressione delle Autorità d'ambito, Regioni che si sono adoperate ma con l'istituzione di "enti clone" e Regioni che invece hanno proposto soluzioni innovative.

(29) Su questo argomento e sull'incoerenza normativa degli ultimi provvedimenti, che da un lato eliminano le funzioni degli enti intermedi e dall'altro considerano necessaria l'organizzazione dei servizi su base provinciale, rimando a M. GRECO, *La Provincia non è più necessaria ma per la gestione dei servizi pubblici locali è indispensabile*, in www.leggioggi.it, 23 gennaio 2012.

(30) Dati tratti dal documento della Commissione ambiente ed energia, *Legge finanziaria 2010. Soppressione delle Autorità d'ambito. Ipotesi regionali di ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali e delle funzioni delle Autorità d'ambito*, aggiornato al 10 gennaio 2012, e dalle raccolte legislative delle diverse Regioni.

Regione	Suddivisione del territorio	Competenze	Adeguamento alla soppressione
Abruzzo	Su l.r. 9/2011 s.m.i.: unico ATO regionale	Ente ATO regionale e collegamenti comunità (<i>sub</i> ATO)	Sì, ma con “ente clone” (imputata da PdC)
	Rif. l.r. 45/2007: ATO per Provincia	Autorità d'ambito	No. Prevista riforma
Basilicata	Su l.r. 33/2010: unico ATO regionale	Ente ATO regionale	Sì, ma con “ente clone”
	Rif. l.r. 33/2010: unico ATO regionale	Ente ATO regionale	Sì, ma con “ente clone”
Calabria	Su l.r. 34/2010: unico ATO regionale	Funzioni alla Regione	Sì
	Rif. ordinanze: ATO per Provincia	Situazione emergenziale	Problemi emergenziali
Campania	Su l.r. 1/2007: ATO non provinciali	Autorità d'ambito	No. Prevista riforma
	Rif. l.r. 4/2007: ATO per Provincia	Funzioni alle Province	Sì, ma funzioni alle Province.
Emilia-Romagna	Su+Rif. l.r. 23/2011: unico ATO regionale	Ente ATO regionale (Agenzia) e collegamenti comunità	Sì

Regione	Suddivisione del territorio	Competenze	Adeguamento alla soppressione
Friuli-Venezia Giulia	Su l.r. 13/2005: Ato non provinciali	Autorità d'ambito e collegamenti comunità (<i>sub</i> Ato)	Sì, con disciplina transitoria che entra in vigore solo a soppressione definitiva. Prevista riforma
	Rif. l.r. 30/87: Ato non individuati	Modello alternativo agli Ato	Sì, ma funzioni alle Province. Prevista riforma (l.r. 11/2011)
Lazio	Su l.r. 6/1996 s.m.i.: Ato per Provincia	Autorità d'ambito	No. Prevista riforma con funzioni alla Regione e collegamenti territoriali
	Rif. l.r. 27/1998 s.m.i.: Ato non individuati	Modello alternativo agli Ato	Sì, ma funzioni alle Province. Prevista riforma
Liguria	Su+Rif. l.r. 39/2008: Ato per Provincia	Autorità d'ambito	No. Prevista riforma
Lombardia	Su l.r. 21/2010: Ato per Provincia e Milano	Funzioni alle Province e alla Città di Milano	Sì, ma funzioni alle Province
	Rif. l.r. 26/2003: Ato non individuati	Modello alternativo agli Ato	Sì, ma funzioni alle Province
Marche	Su l.r. 30/2011: Ato non provinciali	Ente d'ambito	Sì, ma con "ente clone". Prevista riforma
	Rif. l.r. 18/2011: Ato provinciali	Ente Ato provinciale	Sì, ma con "ente clone"

Regione	Suddivisione del territorio	Competenze	Adeguamento alla soppressione
Molise	Su l.r. 8/2009: unico ATO regionale	Funzioni alla Regione (Giunta e struttura apposita) e unico collegamento comunità	Sì
	Rif. l.r. 25/2003: ATO per Provincia	Funzioni alle Province	Sì, ma funzioni alle Province
Piemonte	Su e Rif. l.r. 7/2012: ATO non provinciali	Autorità d'ambito distinte per i due servizi ed eventuali collegamenti comunità	No, benché la normativa sia recentissima
Puglia	Su l.r. 9/2011: unico ATO regionale	Ente ATO Regionale	Sì, ma "ente quasi clone". Inoltre si veda sent. Corte cost. 62/2012
	Rif. l.r. 24/2012: ATO per Provincia	Ente ATO formato dai Sindaci	Sì.
Sardegna	Su l.r. 29/1997 s.m.i.: unico ATO regionale	Autorità d'ambito	No. Prevista riforma
	Rif. l.r. 9/2006: ATO non individuati	Modello alternativo agli ATO	Sì, ma funzioni alle Province
Sicilia	Su l.r. 12/2010: ATO provinciali	Autorità d'ambito	Sì, con disciplina transitoria che entra in vigore solo a soppressione definitiva. Prevista riforma
	Rif. l.r. 9/2010: ATO per Provincia e isole minori	Società consortili di capitale	Sì, ma situazione emergenziale

Regione	Suddivisione del territorio	Competenze	Adeguamento alla soppressione
Toscana	Su l.r. 69/2011: unico ATO regionale	Ente ATO regionale	Sì, ma con "ente quasi clone"
	Rif. l.r. 69/2011: ATO superprovinciali	Ente d'ambito	Sì, ma con "ente clone"
Trentino-Alto Adige	Su l.rif.: gestiti su base provinciale	Provincia autonoma	Sì, ma particolare autonomia regionale
Umbria	Su l.rif. l.r. 23/2007: Ambiti Territoriali Integrati non provinciali	Enti d'ambito e coordinamento regionale	Sì, ma previsto nuovo sistema regionale (l.r. 18/2011)
Valle d'Aosta	Su l.r. 27/1999 s.m.i.: unico ATO regionale e <i>sub</i> ATO	Funzioni ai Comuni associati e coordinamento regionale	Sì
	Rif. l.r. 31/2007: unico ATO regionale	Ente ATO regionale e collegamenti comunità (<i>sub</i> ATO)	Sì
Veneto	Su l.r. 17/2012: ATO non provinciali	Ente ATO composto dai Sindaci. Organo regionale di coordinamento e altri organismi consultivi	Sì, ma necessaria ridefinizione ATO
	Rif. l.r. 3/2000 s.m.i.: ATO per Provincia	Autorità d'ambito	È prevista una riforma del sistema, che ora è in linea con le normative vigenti grazie all'istituzione di Commissari appositi che hanno sostituito le Autorità d'Ambito

L'istituzione di enti molto simili, a volte identici, alle precedenti Autorità è una scelta effettuata da alcune Regioni che solo apparentemente pone la normativa regionale in linea con le determinazioni del legislatore, ma che sicuramente non ne persegue i fini. Spesso queste discipline si limitano a cambiare nome al soggetto che si occupa dei servizi, e proprio per questo motivo sono da ritenere di dubbia legittimità.

Vi sono poi una serie di normative regionali effettivamente innovative nella scelta dei modelli organizzativi.

Fra queste compaiono sicuramente quelle di Emilia-Romagna e Molise (per quanto concerne il SII): l'una affida i compiti delle sopresse Autorità ad un organismo appositamente costituito che si occupa per tutta la Regione dei due servizi considerati, l'altra, invece, ha deciso di mantenere a livello regionale ogni decisione, con l'istituzione di un apposito ufficio. Punto di contatto delle due discipline è la previsione dell'istituzione di collegamenti con le comunità locali in modo tale da evitare lo scollamento dell'organizzazione di tali servizi dai cittadini. Interessante era anche la legislazione umbra del 2007, oggi in via di superamento, che prevedeva l'istituzione di organismi territoriali, coordinati dalla Regione, i quali si occupavano di numerosi servizi, oltre a quelli qui in analisi. Il progetto, molto ambizioso, stava dando ottimi risultati, ma i vertici regionali hanno deciso una riorganizzazione delle attività, con lo scopo di migliorarle ancora. In ogni caso pare che i servizi idrici e di gestione dei rifiuti siano destinati ad essere governati attraverso soggetti regionali.

Altra normazione piuttosto innovativa è quella adottata dalla Sicilia per la gestione dei rifiuti, che a differenza di tutte le altre si rifà al modello privatistico della società di capitali con la partecipazione esclusiva degli enti locali. Si tratta di una soluzione sicuramente interessante ma che potrebbe porre dei problemi di gestione economica come già accaduto in Regione, ed è quindi da ritenere rischiosa.

Ci sono poi da considerare tutte quelle Regioni che non hanno ancora adattato la disciplina alla soppressione delle Autorità Ato o che pur avendo già previsto l'adeguamento avevano attribuito importanti funzioni alle Province, via oggi da valutare nella sua praticabilità concreta. La maggior parte di questi territori ha già annunciato e, spesso,

presentato proposte di riforma del sistema, che dovrebbero quindi essere emanate entro la fine dell'anno (il 31 dicembre 2012 è il termine ultimo per la soppressione delle Autorità). Per le altre zone invece sembra auspicabile l'inizio di un movimento riformatore, per evitare situazioni di crisi nel momento in cui l'abolizione degli enti d'ambito diventi definitiva.

Passando alla recente previsione secondo cui gli ATO devono essere di dimensione, di norma, almeno provinciale si nota dalla tabella come siano, tutto sommato, poche le Regioni che devono rivedere le loro delimitazioni e in molte di queste siano già al vaglio degli organi regionali proposte di riforma³¹.

Da ultimo bisogna sottolineare che nella maggior parte delle Regioni il servizio di gestione dei rifiuti è regolato attraverso modelli derogatori agli ATO³². Questo comporta l'attribuzione di importanti funzioni alle Province: ciò non è più in linea con la nuova veste che è stata data a questi enti locali. Risulta quindi necessario, in queste aree del Paese, un ripensamento della gestione delle attività, anche volgendo lo sguardo ai modelli, in linea con tutta la disciplina nazionale, già adottati da alcune Regioni, che tengano però conto dell'attribuzione ai Comuni, come funzione fondamentale, del servizio di gestione dei rifiuti. Cercando di volgere verso le conclusioni non si può non considerare l'effetto derivante dalla lettura combinata dell'art. 3-*bis* d.lgs. 138/2011 s.m.i. e dell'art. 19 d.l. 95/2012: l'art. 3-*bis* stabilisce come principio

(31) Necessariamente, si ripete, il quadro dovrà essere rivisto dopo il riordino delle Province derivante dalla c.d. *Spendig Review* che determinerà ATO di dimensioni maggiori. A seguito delle novità normative che si sono succedute nel tempo l'inutile decorso del termine del 30 giugno 2012 per l'adeguamento degli ambiti a dimensioni almeno provinciali non è stato seguito dagli interventi sostitutivi previsti dall'art. 3-*bis* legge 148/2011 s.m.i.

(32) Queste configurazioni alternative agli ATO, previste dall'art. 200, comma 7, del codice dell'ambiente, sembrano essere tuttora in linea con il dettato dell'art. 3-*bis* d.lgs. 138/2011 s.m.i., il quale infatti prevede la possibilità di deroga solo da direttive europee o da norme settoriali, quale è appunto l'art. 200 cit. Rimane in ogni caso necessaria una rivalutazione di questi modelli gestori alla luce della nuova veste che si vuole dare alle Province e soprattutto all'attribuzione, da parte dell'art. 19 d.l. 95/2012, della gestione dei rifiuti ai Comuni come funzione fondamentale.

generale che tutti i servizi pubblici locali a rete debbano essere organizzati e gestiti sulla base di ATO, mentre l'art. 19 prevede che siano funzioni fondamentali dei Comuni quelle relative ai rifiuti, ma altresì quelle riguardanti l'“organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale”, da cui si potrebbe ritenere che anche la titolarità del servizio idrico debba rientrare fra le funzioni fondamentali comunali³³.

Nel quadro legislativo indeterminato e disseminato di zone grigie che si presenta oggi agli operatori, sembra necessario ed opportuno far rientrare i servizi pubblici ambientali, quindi quelli riguardanti l'idrico e i rifiuti, fra le funzioni imputabili ai Comuni. Allo stesso tempo le stesse attività devono essere organizzate sulla base delle decisioni assunte nell'ambito degli enti ATO i cui vertici deliberativi siano, opportunamente, formati dai rappresentanti di tutti i Comuni interessati³⁴.

Questa appare l'interpretazione più aderente al quadro normativo che si è creato negli ultimi tempi; è da notare che la configurazione qui proposta non si scontra con quelle normative regionali che prevedono un unico ATO comprendente tutto il territorio, in cui le decisioni sono demandate a un organo di vertice regionale collegato con i diversi territori attraverso forme di consultazione, purché questi pareri siano obbligatori e tenuti in debito conto, nel caso contrario vi sarebbe un problema di imputazione della responsabilità³⁵.

(33) Questa è la tesi che appoggia chi scrive, ma che non è condivisa da una parte della dottrina, che esclude dall'applicazione dell'art. 19 cit. i servizi che debbano necessariamente essere gestiti in ambiti sovracomunali.

(34) Sulla base di queste considerazioni ci si può chiedere se siano legittime quelle normative regionali che demandano il potere decisionale a un'assemblea formata dai delegati di alcuni Comuni ritenuti rappresentanti della totalità degli enti, segnatamente Toscana e Puglia per il servizio idrico.

Logicamente l'interpretazione che si sta dando non ammette questa possibilità in quanto si riterrebbero responsabili anche soggetti che non hanno potuto partecipare al momento decisionale, nemmeno attraverso pareri precedenti. Si attuerebbe un trasferimento di competenza dai Comuni agli enti d'ambito attraverso la legge regionale, che lederebbe le funzioni fondamentali dei Comuni.

(35) In linea con questa statuizione risulta la legge della Regione Puglia, riguardante i rifiuti, che affida le competenze ad un ente ATO formato da tutti i Comuni ricadenti nell'ambito, ma anche le già richiamate normative dell'Emilia-Romagna e del Molise.

Dal quadro normativo delineato sembra emergere che la titolarità, a cui si collega la responsabilità, dei servizi ambientali non è più in capo agli enti d'ambito, come era prima delle ultime riforme, ma è attribuita ai singoli Comuni.

Sicuramente l'ente ATO è l'organo aggregativo, previsto dalla diverse leggi regionali, a cui i Comuni devono partecipare e attraverso il quale si formano le decisioni sull'organizzazione dei due servizi, ma non è più l'organismo a cui deve essere imputata la responsabilità e la titolarità delle funzioni, essendo prevista una riserva di competenza in favore dei Comuni³⁶.

Se così stanno le cose, rispetto al quadro normativo precedente la situazione non è stata semplificata: prima l'Autorità d'ambito era considerata l'unico soggetto titolare dei due servizi ed era anche il soggetto ritenuto responsabile (benché i servizi ambientali fossero ritenuti funzioni fondamentali dei Comuni), ora invece vi è un soggetto decidente necessario, che è sempre l'ente d'ambito, ma la titolarità è attribuita ai singoli Comuni, che sono di conseguenza ritenuti anche responsabili³⁷.

Prima di terminare l'*excursus* svolto non si può non accennare all'art. 9 dello stesso d.l. 95/2012, convertito con modificazioni in legge 135/2012, che afferma la necessità di ridurre, attraverso la soppressione o l'accorpamento, gli enti, le agenzie e gli altri organismi che esercitano funzioni fondamentali o amministrative spettanti a Comuni, Province o Città metropolitane. Il comma 6 del medesimo articolo propone inoltre il divieto di istituire nuovi soggetti a cui attribuire le stesse mansioni.

Si tratta di una novità molto importante se coordinata ancora una volta con l'art. 19 dello stesso provvedimento.

(36) Sicuramente ciò è vero per il servizio di gestione dei rifiuti alla luce dell'art. 19 cit., ma lo stesso non può dirsi rispetto al servizio idrico, la cui titolarità in capo ai Comuni appare meno certa.

(37) Da questo punto di vista non sembra risolutivo neppure il nuovo comma 1-*bis* introdotto nell'art. 3-*bis* del d.l. 138/2011 dal d.l. 179/2012, che così recita: "Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e

Ci si deve chiedere se l'eliminazione degli organismi che svolgono funzioni fondamentali spettanti agli enti locali riguardi anche i soggetti che hanno sostituito le Autorità d'ambito. La soluzione non pare auspicabile, ma, senza ulteriori specificazioni alla normativa introdotta, sembra possibile ed è quindi da valutare.

Eliminare questi organismi vorrebbe dire, almeno nel settore dei rifiuti – ma non si possono escludere *a priori* dal discorso i servizi idrici – rivedere l'assetto proposto fin dagli anni '90 ed eliminare i soggetti che si occupano, su area vasta, di rifiuti. Sembra evidente il pericolo del ritorno alla divisione delle gestioni, che però, come già sottolineato, non sembra essere fra le intenzioni del legislatore.

L'unica via per evitare l'eliminazione degli organismi ATO – ammesso che sia prevista dalla nuova normativa – pare essere l'inciso inserito, in sede di conversione, al comma 1 dell'art. 9 cit., secondo cui è possibile evitare la soppressione di questi enti conseguendo una riduzione degli oneri finanziari da essi derivanti non inferiore al 20%.

Certamente la vita dei soggetti d'ambito non appare facilitata per il futuro, considerando i notevoli tagli alla spesa pubblica che nell'ultimo periodo si sono succeduti e il fatto che, almeno per quel che riguarda i rifiuti, vi è stata un'attribuzione della titolarità in capo ai Comuni. Tuttavia è da ritenere ancora possibile: d'altronde non è rosea l'aspettativa di un ritorno al recente passato, caratterizzato dall'altissima frammentazione gestoria che faceva lievitare i costi ed appariva diseconomica e spesso inefficiente³⁸.

Volendo concludere, si deve auspicare che tutte le Regioni che non si sono adeguate, oltre a quelle le cui discipline non risultano più in linea con la normazione riguardante le Province, i consorzi di funzio-

relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo". Il comma, dunque, affida agli enti d'ambito "l'esercizio" di una funzione che resta, comunque, nella titolarità dei Comuni.

(38) Inoltre non è da dimenticare il fatto che l'art. 3-*bis* d.l. 138/2011, prevedendo la ridelimitazione degli Ato per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica fa costante riferimento agli "enti di governo degli stessi", lasciando presumere che siano ancora ritenuti necessari degli organismi sovracomunali a cui attribuire l'organizzazione delle attività, benché la titolarità, come già esposto, sia da ritenere in capo ai Comuni.

ni e la delimitazione degli ATO utilizzino questi ultimi mesi del 2012 per emanare i provvedimenti, tanto attesi, di riorganizzazione delle attività idriche e di gestione dei rifiuti, dando così anche la possibilità al legislatore di non dover intervenire con un'ulteriore proroga dei termini di soppressione delle Autorità d'ambito.