

Soppressione delle Autorità d'Ambito territoriale ex Legge n. 42/2010 Variazioni, rischi e problematiche della nuova disciplina

A cura del Dott. Michele Rossi

Con un emendamento approvato dal Parlamento in sede di conversione del DL n. 2/2010, avvenuto con Legge 26 marzo 2010, n. 42 (G.U. del 27 marzo 2010 – n. 72), all'articolo 2 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, (recante “Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni”) dopo il comma 186 è inserito il seguente:

“186-bis. 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 n. 152 del 2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

In sintesi, il nuovo comma 186-bis prevede, dal 1° gennaio 2011:

- La soppressione delle Autorità d'Ambito Territoriale ex art. 148 (per la gestione delle risorse idriche) ed ex art. 201 (per la gestione integrata dei rifiuti urbani) del DLgs n. 152/2006 e successive modificazioni¹;
- La nullità di ogni atto compiuto dagli ATO e l'abrogazione degli artt. 148 e 201 del TUA.
- L'attribuzione da parte delle Regioni, con legge, delle funzioni già esercitate dagli ATO nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

¹ Peraltro senza toccare altre norme né del Titolo II (Servizio Idrico Integrato), Sezione III, Parte III, né del Titolo I (Gestione dei Rifiuti), Parte IV del TUA; lasciando così in vigore altre norme, quali l'articolo 142, secondo il quale gli enti locali (quindi Comuni e Province), attraverso l'Autorità d'Ambito di cui all'art. 148, svolgono “le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo”, o il sistema delle competenze in materia di gestione dei rifiuti ex art. 195 ss.

La Legge pertanto andrà a sopprimere un soggetto giuridico, l'Autorità d'Ambito, che è oggi una struttura dotata di personalità giuridica che opera in un Ambito Territoriale Ottimale delimitato con legge regionale, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente e a cui è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche (articolo 148) e di gestione integrata dei rifiuti (articolo 201).

Oggi quindi gli Enti Locali sono titolari delle funzioni ma devono esercitarle attraverso tale soggetto giuridico autonomo e terzo rispetto agli Enti Locali, costituito in una delle forme di cooperazione (Consorzio, convenzione, etc.) individuate con disposizione regionale e che non solo ha il compito di organizzare, affidare e controllare la gestione del servizio, ma anche di svolgere talune funzioni ad esso delegate².

Questa norma ha naturalmente suscitato reazioni critiche e introdotto problematiche di natura giuridica ma non solo. Delle prime, i dubbi più pregnanti sono:

- Cosa accade se le Regioni rimangono inerti e non provvedono entro tale limite?
- Cosa succederà alle gare in corso agli affidamenti del gestore dei servizi, già in fase avanzata in alcuni casi e prossime ad essere bandite in altri?
- A chi le Regioni dovranno attribuire le funzioni dell'ATO entro il 31 dicembre 2010?

E' bene dire che, per le prime due domande, non vi sono ancora elementi sufficienti in dottrina o giurisprudenza per provare a dare delle risposte.

Ciò di cui possiamo essere sicuri è che in caso di inerzia delle Regioni entro il termine fissato dalla legge, si determinerà un *empasse* nelle attività fino allora svolte dall'Autorità, (fra cui la gestione delle gare), nonché un grave vuoto normativo con imprevedibili conseguenze, soprattutto nei casi di contratti di servizio già stipulati dagli ATO.

La norma, sancendo la nullità di ogni atto compiuto dall'ATO dopo il termine suddetto, esclude in radice ogni possibilità di proroga implicita fino alle decisioni regionali, né sembrano ipotizzabili interventi sostitutivi o commissariamenti da parte dello Stato.

Si porrebbe così un problema di corresponsabilità nella gestione delle funzioni da parte degli Enti Locali oggi costituenti gli ATO, con problematiche giuridico-amministrative notevolmente complesse.

La giurisprudenza ci offre però appigli maggiori per affrontare l'ultimo punto. Partendo dal tenore letterale dell'articolo 186-bis, "*le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità*", la prima soluzione possibile è dunque che ben potrebbe ogni singola Regione far rimanere competenza diretta della sua amministrazione tali funzioni; anche se il richiamo della norma ai "*principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*" difficilmente si potrebbe applicare a tale decisione.

Altro possibile candidato affidatario delle funzioni orfane dell'ATO potrebbe essere, in via ipotetica, un consorzio dei Comuni interessati, ma anche questa soluzione si scontra con elementi normativi contrari. Dobbiamo a questo punto fare un passo indietro, precisamente alla Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007 n. 244), al cui articolo 2, comma 38, prevede:

“2-38: Le regioni [...] procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione

² Sovente nella Convenzione e nello Statuto istitutivo, altre volte già nella Legge regionale che disciplina la materia.

della spesa. [Si dovrà dare] valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato di norma alla Provincia corrispondente ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, alle regioni o alle Province interessate, sulla base di appositi accordi; in alternativa, attribuzione delle medesime funzioni ad una delle forme associative tra Comuni [...] composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso”.

Tale norma della Finanziaria 2008, seppur rimasta sostanzialmente inattuata, rappresenta un primo tentativo di soppressione dell'ATO, e riconosce la possibilità per le Regioni di affidare le funzioni proprie dell'Autorità, oltre che alle Province in via principale, anche a forme associative di Comuni³.

Tuttavia questa possibilità nella Legge 42/2010 non viene offerta, prevedendosi espressamente⁴, a decorrere dal 2011, la “soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali [...] con assunzione da parte dei Comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei Comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto”.

Se in aggiunta confutiamo come la *ratio* stessa dell'articolo 1, comma 1 quinquies della Legge 42/2010, sia quella di razionalizzare e semplificare il sistema, eliminando tutti gli Enti intermedi tra Regioni, Province e Comuni, e riportando in capo agli Enti costituzionalmente riconosciuti tutte le competenze, possiamo logicamente concludere come la volontà del legislatore non possa essere quella di creare nuovi consorzi tra Comuni, a maggior ragione quando dal 2011, per legge, devono essere soppressi tutti quelli esistenti.

Ultima possibilità è quella di trasferire le funzioni alle Province⁵, posto tra l'altro che le norme oggi vigenti stabiliscono:

- **In materia di rifiuti:** la gestione va organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati dalla Regione secondo il criterio di superamento della frammentazione delle gestioni, attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti, e di conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative (art. 200 del D. Lgs. 152/2006);
- **In materia di servizio idrico integrato:** la gestione va organizzata sulla base degli ambiti territoriali ottimali delimitati dalla Regione secondo il criterio dell'unitarietà della gestione e, comunque, del superamento della frammentazione verticale delle gestioni e dell'adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici (art. 147 del D. Lgs. 152/2006).

Ma seppur candidato più credibile, nonché quasi obbligato, a ricevere l'eredità degli ATO al momento della loro soppressione, la scelta della Provincia mantiene qualche margine di criticità: il problema sostanziale⁶ è

3 Ossia convenzioni, consorzi, unioni di Comuni, esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni, accordi di programma. (D. Lgs. 267/2000, art. 30 ss.).

4 All'art. 1, comma 2, così integrando l'art. 2, comma 186, della Legge 191/2009.

5 L'UPI, Unione Province d'Italia, subito dopo l'approvazione dell'emendamento alla legge di conversione del D.L. 2/2010, con la previsione dell'abolizione degli ATO, con una nota ufficiale del 19 febbraio scorso, ha sottolineato come le Province siano le istituzioni di area vasta che meglio possono assolvere a tali funzioni, così scongiurando la nascita di nuove agenzie regionali o enti strumentali che causerebbero un inutile aggravio di costi e che vanificherebbero l'obiettivo della norma che prevede la soppressione degli Enti.



che stabilire a priori, automaticamente e quasi apoditticamente, la riconduzione provinciale dell'Autorità d'Ambito non sempre può comportare la migliore corrispondenza a criteri di razionalità ed economia di spesa, dovendosi invece, almeno in certe zone, effettuare scelte più oculate basate su valutazioni e considerazioni riferite alla dimensione territoriale e sociale di riferimento; ancora, l'evidente rischio che in nome di un criterio "efficientista" della Provincia (che svolga competenze e funzioni "evitando i lacci", "saltando" la fase dialettica propria della modellistica degli enti locali⁷) si disconosca, o quantomeno si sottovaluti, un'altra delicatissima questione, quale quella di "democraticità", implicita invece nei consorzi di enti locali, dove, per affrontarne un aspetto su tutti, nelle scelte statutarie e convenzionali possono trovare inserimento talune clausole di "salvaguardia" (nei *quorum*, nelle modifiche, nella gestione delle risorse, nelle scelte fondamentali, eccetera) delle cosiddette "minoranze" (ossia per gli enti mancanti di "ancoraggi" nella maggioranza politica provinciale).

Uscendo dall'aspetto puramente giuridico, è certo che lo scenario che si va formando è confuso, e in questo contesto diversi soggetti si sono fatti portavoce dei rischi che la soppressione degli ATO potrebbe comportare, qui di seguito elencati utilizzando stralci delle loro dichiarazioni:

- "In un settore come quello dei rifiuti, nel quale enormi sono gli interessi delle organizzazioni mafiose, il controllo e la regolamentazione pubblica rappresentano il cardine su cui fondare un sistema che garantisca la salute dei cittadini e la salvaguardia dell'ambiente"⁸.
- "La riduzione del numero degli amministratori locali incide [...] sulla rappresentanza e sulla capacità di governo locale, fattore essenziale per la vita della democrazia e per il funzionamento dei servizi ai cittadini"⁹.
- "Servizi essenziali per la collettività come l'acqua ed i rifiuti, vanno gestiti in modo integrato, per bacini di utenza congrui e senza frazionamenti del ciclo che fanno lucrare utili a chi gestisce i segmenti convenienti e scaricano invece sulle tariffe e sui cittadini il peso delle altre attività indispensabili, ma costose"¹⁰.
- "Bisognerebbe introdurre alcuni parametri chiari e semplici alla legge regionale per evitare situazioni da far west, differenze fra i territori, azzeramento di gestioni efficienti e consolidate nel tempo da parte dei Comuni, autoattribuzioni di competenze gestionali da parte delle stesse Regioni, evitando che al posto degli ATO nascano agenzie regionali"¹¹.
- "Da un lato si privatizza, dall'altro si smantellano i controlli che dovrebbero essere esercitati

6 Come riassume Alberto Pierobon in: "La soppressione delle autorità d'ambito territoriale di cui alla Legge 26 Marzo 2010, n. 42: occorre riflettere entro un quadro di assetti e di valori, piuttosto che evocare criteri efficientistici", pubblicato su "www.lagazzettadeglientilocali.it"

7 "Sembrando anche violare una certa "storia" culturale e giuridica e forse (almeno in certi casi) i principi costituzionali (e comunitari) connessi allo svolgimento delle funzioni (che poi riguardano anche la gestione) secondo corretti ed auspicabili criteri e principi di differenziazione, di adeguatezza, di sussidiarietà". Pierobon, cit.

8 Dichiarazione di Daniele Giordano, Segretario Nazionale della Fp-Cgil. In "Rifiuti: Fp-Cgil, soppressione ATO riduce diritti lavoratori", pubblicato su "www.rassegna.it"

9 Dichiarazione del Senatore De Toni, riportata nel comunicato dei lavori del Senato di Martedì 23 marzo 2010 - 353ª seduta pubblica (antimeridiana), pubblicata sul sito "www.senato.it".

10 Dichiarazione di Paolo Carcassi, Segretario Confederale della Uil, in "Abolizione degli ATO, corsa contro il tempo per salvare il modello toscano", su "www.csaimpianti.it".

11 Dichiarazione di Sergio Chiamparino, Presidente ANCI, nell'articolo "Servizi pubblici e territorio - Chiamparino, a soppressione Ato segua recupero funzioni Comuni", pubblicato su "www.anci.it".

nell'interesse pubblico prevalente”¹².

Cionondimeno, non manca chi applaude la soppressione degli ATO, soprattutto in quelle zone, principalmente al sud, in cui avevano assunto le sembianze di un vero e proprio calvario¹³, con le migliaia di assunzioni di “amici degli amici” per chiamata diretta da parte di sindaci e consiglieri municipali, con il mescolamento delle figure di “controllori” e “controllati” in capo ad autorità e gestori, con gli aumenti sproporzionati dei costi rispetto alla qualità del servizio, destinati a ricadere sulle bollette dei cittadini, e con la creazione di buchi di milioni di euro di debiti¹⁴.

Se dunque è vero che il sistema attuale, per come è stato attuato in tante realtà del nostro paese, ha evidenziato limiti e criticità e che pertanto andava quantomeno corretto, appare eccessiva la sua soppressione *tout court*¹⁵, giacché non si possono neppure escludere le tante esperienze positive collezionate, e pertanto sembra un peccato perdere tale modello, soprattutto in vista di una conclamata maggiore efficienza e razionalizzazione di costi e risorse, tutta da verificare, a cambio di una (sicura) perdita di rappresentatività degli enti minori. Certo al momento è che con la nuova legge occorrerà una pronta risposta da parte delle Regioni, da cui si attendono rapide e razionali decisioni, visto che il fatidico 1° gennaio 2011, giorno in cui la soppressione degli ATO diverrà effettiva, non è lontano.

Michele Rossi

Publicato il 15 luglio 2010

¹² Dichiarazione di Roberto Reggi, Presidente dell'Autorità d'Ambito di Piacenza, nell'articolo “ATO, allarme di Reggi per la soppressione”, pubblicato su “www.atopiacenza.it”.

¹³ “E' sotto gli occhi di tutti il disastro che questi mostri hanno causato in tutta la regione”, commenta Aldo Broccio, Segretario Generale della UIL agrigentina (“Soppressione ATO, Broccio (UIL) condivide provvedimento”, su: “www.agrigentoweb.it”); mentre il consigliere provinciale Stefano Girasole si sente in dovere di ringraziare la Lega Nord per “averci liberato di uno dei tanti carrozzoni mangiasoldi voluti da una classe politica che non ha mai lavorato per servire i cittadini” (“Girasole su ATO: “Grazia alla Lega””, su “www.agrigentoweb.it”).

¹⁴ Piuttosto emblematico è il caso della “Coinres”, il consorzio avente giurisdizione a Palermo, che ha sfondato la soglia del deficit di un miliardo di euro e che ha il duplice, poco invidiabile record, di essere l'unico ATO finito sotto indagini dalla Procura Antimafia e di non avere neppure un mezzo proprio per la raccolta e il trasporto dei rifiuti. Fonte: “Montecitorio: la Lega cancella gli ATO Rifiuti e Acqua”, su “www.9online.it”.

¹⁵ Un'interessante proposta di Edo Ronchi, ex ministro dell'ambiente che istituì gli ATO, e che è concorde con la *ratio* della norma (ossia quella di ridurre la proliferazione di organismi, enti strutture e di ridurre le poltrone) è di vietare ambiti sub-provinciali (per evitarne la proliferazione selvaggia vista in questi anni, con i ventisette ATO nella sola Sicilia) e ammettere quelli interprovinciali, in presenza di una legge regionale che li autorizzi. “Ad esempio, nel caso del Bacino dell'Alto Sarno che interessa Salerno, Napoli e Avellino, sarebbe logico avere un ATO unico per tre Province”. Tratto da “La fine degli ATO e le regole che mancano per farne a meno”, su “www.climaenergia.it”