

REGIONE MARCHE
Servizio attività normativa e legale

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma - 10-11 febbraio 2011

Attuazione delle norme sugli ATO

A cura della posizione di funzione "Legislativo e Attività istituzionali" e della
posizione di funzione "Attività normativa e Bollettino ufficiale"

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'art. 2, comma 186 bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191, introdotto dalla legge n. 42 del 26 marzo 2010, ha previsto la soppressione delle Autorità di ambito di cui agli artt. 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 stabilendo che 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. 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 di tale disposizione 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.

L'art. 1 del decreto-legge n. 225 del 2010 c.d. "Decreto 1000 proroghe", fissa al 31 marzo 2011 la proroga del termine e prevede la possibile modifica, in senso dilatorio (proroga della proroga), del termine con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La disposizione è in linea con quanto indicato al comma 38 dell'articolo 2 della legge n. 244 del 2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) che contiene alcune norme in tema di servizio idrico integrato e di servizio per la gestione integrata dei rifiuti urbani nell'ottica della gestione del servizio secondo criteri di efficienza e riduzione della spesa pubblica. Nello specifico il comma 38 recita come segue:

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

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

b) destinazione delle economie a carattere permanente derivanti dall'attuazione del presente comma, come accertate da ciascuna regione con provvedimento comunicato

al Ministro dell'economia e delle finanze, al potenziamento degli interventi di miglioramento e manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti e delle infrastrutture di supporto nei rispettivi ambiti territoriali, nonché al contenimento delle tariffe per gli utenti domestici finali."

Il comma 33 della legge n. 244 del 2007 infatti dispone:

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

Autorità d'Ambito

L' autorità d'Ambito è un soggetto giuridico dotato di personalità giuridica cui gli enti territoriali locali, compresi nel territorio di riferimento, partecipano obbligatoriamente e a cui è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche. Le competenze attribuite all'Autorità d'ambito riguardano l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio idrico integrato.

Le autorità d'ambito erano già previste dagli artt. 8 e 9 della legge n. 36 del 1994, che ne consentivano l'istituzione, da parte delle Regioni, con strutture e forme giuridiche diverse, alle quali pure partecipavano necessariamente gli enti locali, come le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni. La legge attribuiva alle Regioni e alle Province autonome la disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli enti locali interessati con la necessità di prevedere una propria struttura operativa e la partecipazione all'Autorità da parte degli enti locali interessati, attraverso un sistema di quote

Tali disposizioni sono state attuate dalla legislazione regionale mediante l'adozione di moduli organizzativi scelti tra quelli consentiti dalle disposizioni stesse, seppure diversamente denominati (agenzie, consorzi, autorità). L'art. 148 del d. lgs. n. 152/2006, c.d. "Codice dell'Ambiente", razionalizza tale quadro normativo, superando la frammentazione della gestione del servizio idrico, nel rispetto delle preesistenti competenze degli enti territoriali. In particolare, unifica le modalità di esercizio della gestione delle risorse idriche, prevedendo espressamente il trasferimento delle relative competenze dagli enti locali all'autorità d'ambito; autorità della quale - come visto - gli enti locali necessariamente fanno parte. Tale razionalizzazione è avvenuta senza privare gli enti territoriali dei poteri amministrativi loro conferiti dal d.lgs. n. 112 del 1998.

Previsioni di cui alla legge 26 marzo 2010, n. 42 di conversione dell' art. 1, comma 1 quinquies, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni):

- soppressione degli AATO art. 148 (per la gestione delle risorse idriche) ed art. 201 (per la gestione integrata dei rifiuti urbani) del DLgs n. 152/2006;

- nullità di ogni atto compiuto dagli AATO e l'abrogazione degli artt. 148 e 201 del d. lgs. n. 152/2006;
- attribuzione da parte delle Regioni con legge delle funzioni già esercitate dagli AATO nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La disposizione statale sopprime le autorità d'Ambito ma non certo le funzioni che devono essere attribuite dalle Regioni con propria legge nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Infatti la Legge 42/2010 abroga, con decorrenza 27 marzo 2011, esclusivamente l'art. 148 del D. Lgs. 152/2006 conservando tutte le altre disposizioni contenute nel Titolo II "Servizio Idrico Integrato", Sezione III, Parte III, del Codice dell'Ambiente che regolano il Piano d'Ambito, la scelta delle forme di gestione del servizio idrico e le procedure di affidamento, i rapporti tra autorità d'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato, le dotazioni infrastrutturali, la tariffa del servizio idrico integrato e del servizio di fognatura e depurazione.

Vengono altresì mantenute le disposizioni contenute nel Titolo I "Gestione dei Rifiuti", parte IV del Codice dell'Ambiente che regolano l'organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, l'affidamento del servizio, i contratti di servizio, le gestioni esistenti.

Le funzioni di autorità d'Ambito dunque permangono e dovrà permanere in qualche modo una organizzazione chiamata a svolgerle.

Il modulo organizzativo che viene scelto deve tener conto della necessità di affidare le funzioni svolte dalla soppressa Autorità d'ambito a forme di cooperazione tra enti locali, permanendo nella stessa legislazione statale il principio della gestione per ambiti territoriali.

Esclusa l'ipotesi dell'attribuzione delle funzioni ai singoli Comuni le alternative praticabili sono le seguenti:

- 1) **Comuni** compresi nell'ambito territoriale di riferimento ,con il modulo della convenzione di cui all'art. 30 TUEL;
- 2) **Comuni** compresi nell'ambito territoriale di riferimento, utilizzando le forme associative tra enti previste dal TUEL e diverse dalla convenzioni;
- 3) **Provincia** nel caso in cui l'ambito territoriale corrisponda al perimetro amministrativo di tale ente , a più Province coordinate sulla base di accordi;
- 4) alla stessa **Regione** con avocazione a se delle competenze di cui all'art. 147, comma 3 d. lgs. 152/06

La individuazione degli enti titolari deve avvenire nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione, e quindi attraverso il coinvolgimento degli enti territoriali nelle relative decisioni.

Attuazione dell'art. 1, comma 1 quinquies, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni) nella parte in cui prevede la soppressione delle Autorità territoriali di ambito, nonché nella parte in cui prevede la nullità degli atti compiuti oltre il termine di soppressione.

- 1) PROPOSTE DI LEGGE E LEGGI REGIONALI ATTINENTI DI RIORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI DI ENTRAMBI I SERVIZI PUBBLICI O CONCERNENTI L'ADOZIONE DI MISURE TEMPORANEE IN ATTESA DELLA LEGGE REGIONALE DI ATTUAZIONE.

Regione Piemonte

PDL n. 94 del 18 novembre 2010 "Attribuzioni di funzioni amministrative nel governo del sistema integrato delle risorse idriche e del ciclo integrato dei rifiuti urbani in Piemonte"

La proposta di legge prevede l'attribuzione alle **Province delle funzioni amministrative**.

Le funzioni amministrative sono esercitate dalle Province dopo aver acquisito, per le rispettive materie, il parere obbligatorio della **Conferenza di governo** per la gestione integrata delle risorse idriche e della Conferenza di governo per la gestione integrata dei rifiuti urbani.

Nella composizione delle **Conferenze di governo** è assicurata la rappresentanza dei Comuni della Provincia, anche in forma associativa o per gruppi di Comuni.

Se i servizi comprendono il territorio di più Province le funzioni sono esercitate in forma associata, tramite **convenzioni obbligatorie** stipulate dalle Province.

Le Province succedono nei rapporti attivi e passivi instaurati, che sono individuati con atto della Giunta regionale, d'intesa con le Province.

Regime transitorio

Nel periodo di regime transitorio le Province esercitano le funzioni avvalendosi dei vecchi organismi i cui atti producono effetto solo a seguito dell'adozione del relativo provvedimento dal parte della Provincia competente.

Al termine del periodo di regime transitorio tali organismi sono posti in liquidazione.

Regione Emilia Romagna

Art. 50, legge regionale 23 dicembre 2010, n. 14 (finanziaria regionale 2011).

Con tale articolo la Regione **proroga** le gestioni esistenti del servizio idrico e dei rifiuti, istituite con l.r. n. 10/2008, fino all'entrata in vigore della futura legge regionale in materia, da adottare entro il 31 luglio 2011.

La legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni), all'art. 30, prevede la forma della **convenzione tra gli enti locali** facenti parte degli ATO (di norma provinciale) **avente personalità giuridica di diritto pubblico** e competente a individuare le modalità di esercizio delle funzioni da parte dei soggetti partecipanti

e il soggetto **delegato** alla sottoscrizione degli atti a rilevanza esterna e dei contratti (di solito la Provincia).

Regione Toscana

Art. 81, legge regionale 20 dicembre 2010, n. 65 prevede:

- a) per il servizio idrico una **disposizione programmatica** ovvero l'impegno affidato alla Giunta regionale a presentare entro il 30 giugno 2011 al Consiglio regionale una proposta di legge avente ad oggetto **la riforma del servizio**;
- b) per garantire la continuità del servizio di gestione integrata dei rifiuti, nelle more dell'espletamento delle procedure di affidamento al gestore unico e fino al subentro, la proroga delle **gestioni esistenti**.

- 2) PROPOSTE DI LEGGE E LEGGI REGIONALI ATTINENTI LA RIORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI **GESTIONE DEI RIFIUTI** O CONCERNENTI L'ADOZIONE DI MISURE TEMPORANEE IN ATTESA DELLA LEGGE REGIONALE DI ATTUAZIONE.

Regione Basilicata

Art. 27, legge regionale 30 dicembre 2010, n. 33 (finanziaria regionale 2011).

L'articolo menzionato abroga il modello di governo del sistema di gestione dei rifiuti incentrato sulle Autorità d'Ambito.

Le funzioni sono assegnate alla **Conferenza Interistituzionale di Gestione dei Rifiuti** che subentra nei relativi rapporti giuridici in essere, questa si configura come **una convenzione obbligatoria** fra gli enti locali alla quale aderiscono le Province e la Regione.

La Regione è individuata quale amministrazione procedente con funzioni di raccordo e coordinamento degli enti aderenti e di rappresentanza esterna della Conferenza.

La convenzione costitutiva della Conferenza Interistituzionale di Gestione dei Rifiuti prevede la **successione della Conferenza** stessa nei rapporti giuridici in capo alla soppressa Autorità d'Ambito Rifiuti

Regime transitorio

Nelle more della costituzione della Conferenza Interistituzionale l'attuale Commissario dell'ATO Rifiuti assicura la continuità amministrativa del servizio e procede ad effettuare la ricognizione di tutti i rapporti attivi e passivi.

Regione Sicilia

Legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 ha messo in liquidazione i consorzi e le società d'ambito costituiti ai sensi del d.lgs. 152/2006 ed ha previsto la costituzione di società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti.

La provincia e i comuni ricompresi in ciascun ambito territoriale ottimale costituiscono, per ogni ATO, **una società consortile di capitali** per l'esercizio delle funzioni affidate alla società stessa.

I consorzi e le società d'ambito costituiti ai sensi dell'articolo 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono posti in liquidazione sono preposti commissari liquidatori.

Alla data di costituzione delle S.R.R. i rapporti giuridici dei consorzi e delle società d'ambito in corso ivi inclusi i crediti maturati fino al 31 dicembre 2009 dalle autorità d'ambito nonché tutti i rapporti attivi e passivi delle stesse società d'ambito e relativi alle operazioni finanziarie dell'articolo 61, comma 1, della legge regionale n. 6/2009, confluiscono in un'apposita gestione liquidatoria, che può essere articolata in sottogestioni costituite per materia o per territorio.

Regime transitorio

Fino all'effettivo esercizio delle funzioni conferite dalla presente legge, e comunque fino al definitivo avvio del servizio di gestione integrata dei rifiuti con le modalità previste dalla presente legge ovvero fino alla soppressione delle autorità d'ambito, i soggetti già deputati alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti, o comunque nella stessa coinvolti, continuano a svolgere le competenze loro attualmente attribuite. Tale gestione non può eccedere la durata di un anno, decorrente dalla data di entrata in vigore della presente legge.

- 3) PROPOSTE DI LEGGE E LEGGI REGIONALI DI RIORGANIZZAZIONE DELL'ATTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI **SERVIZIO IDRICO** O CONCERNENTI L'ADOZIONE DI MISURE TEMPORANEE IN ATTESA DELLA LEGGE REGIONALE DI ATTUAZIONE.

Regione Puglia

Ddl 20 dicembre 2010, n. 27 - (Istituzione ente idrico pugliese)

La proposta di legge prevede l'istituzione dell'**Ente Idrico Pugliese**, soggetto rappresentativo dei comuni pugliesi per il governo pubblico dell'acqua, con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia gestionale.

E' previsto la istituzione del **Consiglio direttivo** in cui è assicurata la rappresentanza dei Comuni di tutte le Province pugliesi.

Regione Marche

Pdl 20 gennaio 2011 n. 64 - "Disposizioni in materia di servizio idrico integrato"

Le funzioni sono attribuite ai **Comuni**, che le svolgono in maniera associata attraverso una **convenzione** cui partecipa la Provincia: viene costituita l'**Assemblea di ambito**, composta dai Sindaci e dal Presidente della Provincia, che decide gli atti fondamentali;

nella proposta degli uffici regionali il funzionamento del settore è assicurato da uno degli Enti partecipanti alla convenzione (Provincia o Comune "capofila"), che agisce per conto degli Enti ricompresi nell'ATO

Regime transitorio

L. r. 28 dicembre 2010, n. 20 (Legge Finanziaria 2011)

Nelle more del riordino del settore l'art. 11 prevede il commissariamento delle AATO costituite per le risorse idriche a decorrere dalla data indicata dalla normativa statale di riferimento e per non oltre un anno da tale data. (Attualmente 31 marzo 2011)

Regione Lombardia

L.R. 22 dicembre 2010, n. 21

(Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche)

Le funzioni sono attribuite alle **Province**, ad eccezione dell'ATO della città di Milano, per il quale tali funzioni sono attribuite al **Comune di Milano**.

Le Province subentrano in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi, compresi i rapporti di lavoro in essere facenti capo alle Autorità di ambito di cui all'articolo 148 del d.lgs. 152/2006.

Le Province e il Comune di Milano costituiscono in ciascun ATO, nella forma di cui all'articolo 114, comma 1, del d.lgs. 267/2000 e senza aggravio di costi per l'ente locale, un'**azienda speciale**, denominata **Ufficio di ambito**, dotata di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile. Il Comune di Milano adegua l'esistente azienda speciale alle nuova disciplina.

Il **Consiglio di amministrazione** dell'Ufficio d'ambito è assicurata una significativa rappresentanza dei sindaci o degli amministratori locali da loro delegati eletti nei comuni appartenenti all'ATO, i componenti sono nominati dall'ente responsabile dell'ATO su indicazione della **Conferenza dei Comuni**. Il presidente, i consiglieri di amministrazione e i revisori dei conti dell'Ufficio d'ambito svolgono la loro attività a titolo onorifico e gratuito.

Si segnala che per questo intervento legislativo è stata prevista la clausola valutativa che impegna la Giunta regionale ad informare il Consiglio sugli esiti progressivamente ottenuti dalla riorganizzazione del servizio idrico integrato, anche avvalendosi dei dati raccolti dall'Osservatorio regionale sulle risorse idriche, presentando una relazione annuale sulla base dei quesiti previsti dall'articolo 51 bis della l.r. 26/2003.

Regione Calabria

L.R. 29 dicembre 2010, n. 34 (collegato alla finanziaria regionale 2011)

Dal 1° luglio 2011 le funzioni sono esercitate dalla **Regione** che subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi

Nel regime transitorio Province con il Commissario liquidatore.

Regione Friuli

L.R. 29 dicembre 2010, n.

E' prevista, nella finanziaria regionale, una disciplina transitoria nelle more del processo di riordino che individua nelle **Consulte d'ambito** le forme di cooperazione tra Comuni e Province istituzionalmente deputate ad assumere, con riferimento agli ambiti territoriali ottimali, le funzioni esercitate dalla Autorità d'ambito.

Queste subentrano in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi.

Regione Sicilia

L.R. 12 maggio 2010, n. 11

E' prevista la soppressione delle Autorità d'Ambito.

La norma di riferimento prevedeva che la gestione integrata del servizio idrico venisse organizzata con separato provvedimento, adottato nelle forme dell'articolo 2, comma 186 bis, della legge n. 191 del 2009. La disposizione è stata oggetto di impugnativa da parte del **Commissario dello Stato**, in quanto si è ritenuta lesiva dei principi della tutela dell'ambiente e della concorrenza, entrambi di competenza statale. In particolare, la norma impugnata richiamava soltanto le forme dell'intervento regionale di cui al citato comma 186 bis, rinviando l'organizzazione della gestione integrata del servizio idrico ad un provvedimento diverso.

Regione Basilicata

Art. 26, legge regionale 30 dicembre 2010, n. 33 (finanziaria regionale 2011).

L'articolo menzionato abroga il modello di governo del sistema di governo del sistema idrico incentrato sulle Autorità d'Ambito.

Le funzioni sono assegnate **alla Conferenza Interistituzionale idrica** che subentra nei relativi rapporti giuridici in essere, questa si configura come una **convenzione obbligatoria** fra gli enti locali alla quale aderiscono le Province e la Regione.

I Comuni, le Province e la Regione stipulano la convenzione di cui al precedente comma entro due mesi dall'adozione da parte della Giunta Regionale del disciplinare-tipo.

La Regione è individuata quale amministrazione procedente con funzioni di raccordo e coordinamento degli enti aderenti e di rappresentanza esterna della Conferenza.

La Conferenza Interistituzionale idrica si avvale di una specifica struttura tecnico-amministrativa di supporto cui è assegnato il personale riveniente dalla soppressa Autorità d'Ambito. La convenzione costitutiva della Conferenza Interistituzionale Idrica prevede la successione della Conferenza stessa nei rapporti giuridici in capo alla soppressa Autorità d'Ambito.

Regime transitorio

Nelle more della costituzione della Conferenza Interistituzionale l'attuale Commissario dell'ATO assicura la continuità amministrativa del servizio e procede ad effettuare la ricognizione di tutti i rapporti attivi e passivi.

Regione Veneto

Con ricorso n. 82 del 1° luglio 2010 ha promosso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 quinquies, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2 per violazione degli artt. 97, 114, 117, 118 e 119 Cost.

Regione Sardegna

Dds n. 191 "Nuova disciplina in materia di organizzazione del servizio idrico integrato"

La Regione è individuata quale ambito territoriale ottimale, funzioni e compiti dell'Autorità d'ambito sono attribuiti all'**Autorità del servizio integrato** per l'unico ambito territoriale della Sardegna che le esercita per conto della Regione e dei Comuni.

Sono organi dell'Agenzia **il Comitato di ambito** e la direzione generale dell'Agenzia del distretto idrografico della Sardegna.

Il Comitato d'Ambito è un organismo rappresentativo degli enti locali e della Regione ed è composto da tre assessori regionali e da tre rappresentanti dei Sindaci eletti dal Consiglio delle autonomie locali.

Al Comitato di ambito sono riconosciute funzioni consultive e deliberanti.