

La disciplina delle Autorità d'ambito territoriale ottimale rientra nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale: infatti, attraverso l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito, si consegue la razionalizzazione del mercato e, grazie all'allocazione ad esse delle competenze sulla gestione, si razionalizza l'uso delle risorse e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa «come "sistema" [...] nel suo aspetto dinamico». Lo Stato ha, pertanto, piena facoltà di disporre – come ha fatto con la norma impugnata – la soppressione delle Autorità d'ambito. La stessa norma censurata, tuttavia, nel prevedere che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», riserva al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato e del servizio di gestione ugualmente integrato dei rifiuti urbani, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati.

FEDERICO CAPORALE

LA SOPPRESSIONE DELLE AUTORITÀ D'AMBITO
E LA CONSULTA: LE PROSPETTIVE
NELLA REGOLAZIONE LOCALE DEI SERVIZI IDRICI

SOMMARIO: 1. La sentenza della Corte costituzionale n. 128/2011 e la soppressione delle Autorità d'ambito. – 2. Brevi nozioni sulle Autorità d'ambito. – 2.1. La competenza geografica delle Autorità d'ambito. – 2.2. La competenza funzionale delle Autorità d'ambito. – 2.3. Autorità di regolazione nazionale e locale: un caso di tragedia degli anticomuni. – 3. La soppressione delle Autorità d'ambito: tra contenimento della spesa e (non) riforma dei servizi idrici. – 4. Considerazioni conclusive.

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 128/2011 e la soppressione delle Autorità d'ambito

Con la sentenza n. 128 del 2011, la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sulla disciplina dei servizi idrici, precisandone il riparto di competenze tra Stato e regioni nella loro organizzazione e gestione.

Il giudizio costituzionale ha avuto ad oggetto l'art. 1, c. 1 *quinquies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modificazioni dalla l. 26 marzo 2010, n. 42, nella parte in cui, al fine di ridurre la spesa pubblica, la norma in parola disponeva la soppressione delle Autorità d'ambito Territoriale Ottimale (d'ora in avanti, Autorità d'ambito) e la nullità degli atti da esse compiuti, decorso il termine perentorio assegnato alle regioni per adeguare la propria normativa¹.

La Corte costituzionale è stata adita a seguito di ricorso proposto dalla Regione Veneto, con il quale si lamentava la violazione degli artt. 97, 117, 118 e 119 Cost.

In primo luogo, la ricorrente riteneva che la norma citata, rubricata «Interventi urgenti sul contenimento delle spese negli enti locali» e che modificava l'art. 2, l. n. 191/2009 (c.d. Legge Finanziaria per il 2010), dovesse considerarsi ascrivibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica (esplicitamente escludendo che essa afferisse invece alle materie di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza), nell'ambito della quale la competenza statale dovrebbe limitarsi al potere di dettare principi fondamentali e non a decidere in luogo delle regioni quali voci di spesa debbano esser comprese, come avvenuto nel caso di specie.

In secondo luogo, la disposizione veniva censurata perché ritenuta lesiva della competenza legislativa residuale regionale in tema di servizio idrico e delle forme di cooperazione degli enti locali, nonché del «potere regionale di allocare le funzioni amministrative nelle materie regionali»².

In terzo luogo, la ricorrente impugnava la norma, ritenendo che la soppressione delle Autorità d'ambito privasse le regioni di un modulo organizzativo efficace, minando l'efficiente gestione dei servizi idrici e contravvenendo, dunque, al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione. Peraltro, l'assenza di una disciplina transitoria ed il termine perentorio fissato per la validità degli atti delle Autorità d'ambito

¹ Mette conto precisare che il termine per l'adeguamento della normativa regionale, più volte prorogato, è oggi fissato in data 31 dicembre 2012, ex art. 13, c. 2, l. n. 216/2012.

² Cfr. C. cost., 13 aprile 2011, n. 128, ritenuto in fatto § 1.3.

la soppressione delle autorità d'ambito e la consulta

avrebbero aggravato le conseguenze della predetta disposizione, giacché si sarebbe corso il rischio di una grave lacuna normativa in caso di inadempienza delle amministrazioni regionali, inficiando la gestione dei servizi idrici tanto a discapito delle società affidatarie che dell'utenza. La regione osservava, altresì, che l'abolizione delle Autorità d'ambito, giustificata dall'esigenza di un risparmio di spese, non poggiava in realtà su «alcuna base seria di analisi»³, poiché non sopprimeva le funzioni di gestione (ed i relativi costi), ma disponeva semplicemente una rimodulazione coatta del modello gestionale.

Tale ultima argomentazione svela i timori, fondati, della ricorrente: l'impossibilità, a seguito della entrata in vigore della predetta normativa, di proseguire nella utilizzazione delle vecchie forme di cooperazione, anche qualora il loro operato fosse stato, incontestabilmente, efficace ed efficiente.

La Presidenza del Consiglio esponeva, al contrario, che la soppressione delle Autorità d'ambito dovesse considerarsi di pertinenza statale quale logica conseguenza del potere di istituirle; che la disciplina dei servizi idrici afferisse alla competenza esclusiva statale (essendo compresa all'interno delle nozioni di funzioni fondamentali degli enti locali, tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, con prevalenza rispetto alla materia del coordinamento della finanza pubblica), poiché ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non consentiva di attribuire alle norme una natura diversa da quella risultante dalla loro oggettiva sostanza; che la norma, anche qualora fosse ritenuta ascrivibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica, manteneva in capo alle regioni un ruolo fondamentale sul piano della organizzazione dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti.

La Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima la predetta normativa, dichiarando non fondate le censure della Regione Veneto relative al riparto di competenze legislative e inammissibile quella inerente al buon andamento della pubblica amministrazione⁴.

La Consulta ha peraltro accolto, in via di fatto, le doglianze della difesa

³ Cfr. C. cost., 13 aprile 2011, n. 128, ritenuto in fatto § 1.4.

⁴ La inammissibilità di tale ultima doglianza consegue, secondo una pacifica e consolidata giurisprudenza costituzionale, a un difetto di legittimazione della regione, che può censurare le leggi dello Stato solo in base a parametri relativi al riparto delle competenze legislative, fra i quali non rientra, evidentemente, la lamentata violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Sul punto, cfr. *ex plurimis* C. cost., n. 33/2011; C. cost., n. 156/2010; C. cost., n. 52/2010; C. cost., n. 40/2010; C. cost., n. 237/2009; C. cost., n. 107/2009; C. cost., n. 289/2008; C. cost., n. 216/2008.

regionale, ribadendo, da un lato, che la disciplina delle Autorità d'ambito rientra nelle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale⁵, e confermando, dall'altro, un'ampia sfera di discrezionalità al legislatore regionale nella scelta del modulo organizzativo del servizio idrico⁶.

L'individuazione di una unica Autorità per ciascun Ambito Territoriale Ottimale (ATO) consente, in ragione delle funzioni ad essa delegate, la razionalizzazione del mercato, dell'uso delle risorse naturali, dell'interazione e degli equilibri fra le diverse componenti della biosfera, risultando afferente alla tutela della concorrenza e dell'ambiente⁷. Lo Stato, secondo i giudici costituzionali, ha dunque piena facoltà di disporre la soppressione delle Autorità d'ambito, ma le regioni possono scegliere i moduli organizzativi – e le forme di gestione tra i diversi enti locali – maggiormente idonei a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato.

Da ciò può dunque desumersi, per le regioni, la possibilità di sostituire le abrogate Autorità d'ambito con modelli organizzativi similari, tanto sotto il punto di vista delle funzioni ad essi assegnate, che sotto l'aspetto dell'area territoriale di loro competenza.

Prima di proseguire nel commento della sentenza, è d'uopo proporre qualche considerazione sulla inclusione del potere di soppressione delle Autorità d'ambito nelle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. Da un punto di vista astratto, infatti, non v'è dubbio che alcune delle competenze di cui esse erano titolari, ad esempio la redazione del piano d'ambito e la determinazione della tariffa, costituiscano momenti di estrema importanza nella definizione delle politiche ambientali e nella promozione della concorrenza a livello locale.

Tuttavia, le imprecisioni che caratterizzano la norma oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, e, principalmente, l'assenza di disposizioni specifiche nel caso di mancato adempimento, da parte delle regioni, delle prescrizioni statali entro i termini perentori previsti dalla l. n. 42/2010, possono rivelarsi, all'opposto, un pericolo per la protezione degli interessi ambientali e per la organizzazione dei servizi idrici. Esse hanno prodotto, infatti, una «incertezza nel quadro giuridico di riferimento» che ha ostacolato i procedimenti di finanziamento in corso⁸ e potrebbe prevedibilmente de-

⁵ Cfr. C. cost., n. 246/2009. Sul riparto di competenze legislative in riferimento ad altre attività di regolazione dei servizi idrici, cfr. C. cost., n. 142/2010; n. 29/2010.

⁶ Cfr. C. cost., n. 128/2011, considerato in diritto, § 2.

⁷ Cfr. C. cost., n. 128/2011, considerato in diritto, § 2.

⁸ In questo senso, cfr. Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, *Re-*

la soppressione delle autorità d'ambito e la consulta

terminare la riduzione del numero degli operatori economici interessati alla gestione dei servizi idrici⁹.

Ciò porta a concludere che la norma in parola, nelle more della sua attuazione da parte delle singole regioni, abbia conseguito l'effetto di diminuire la efficacia dell'azione regolatoria locale a "tutela della concorrenza".

Tali considerazioni possono essere solo parzialmente superate dalla osservazione, più pratica che teorica, invero, che il legislatore ha più volte prorogato i termini previsti e, almeno sino al 31 dicembre 2012, ha consentito alle regioni ritardatarie di mantenere in vigore il precedente assetto regolatorio¹⁰. Anzi, all'opposto, la prassi delle proroghe sistematiche è censurabile per due ordini di ragioni: in primo luogo poiché, così facendo, il legislatore ha semplicemente dilatato le previsioni transitorie, senza offrire quella stabilità normativa necessaria per poter pianificare gli ingenti investimenti e le complesse attività di ristrutturazione delle reti di cui abbisognano, in molte realtà locali, i servizi idrici; in secondo luogo, perché, perdonando i ritardi delle amministrazioni locali, ha negato in radice gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica posti a fondamento del provvedimento.

Il ricorso allo strumento della proroga appare, peraltro, ancor più deleterio, dal momento che sono stati dissipati i dubbi circa l'ammissibilità dell'esercizio del potere sostitutivo statale in caso di ulteriore inerzia del legislatore regionale.

Facoltà, questa, esplicitamente ammessa dal d.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni nella l. n. 27/2012¹¹, ma cui si poteva giungere già in via interpretativa, secondo quanto disposto dall'art. 120 Cost.

Le funzioni precedentemente svolte dalle Autorità d'ambito soddisfano, infatti, la tutela di livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti sociali della persona, come dimostrano una congerie di compiti ad esse at-

lazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Roma 22 luglio 2010, 50, ove si sottolinea: «La norma ha notevolmente accentuato l'incertezza del quadro giuridico di riferimento, ostacolando anche alcuni procedimenti di finanziamento in corso».

⁹ Innumerevoli gli studi relativi agli effetti economici di "cattive" regole. Con specifico riferimento ai servizi idrici ed al rischio regolatorio percepito dalle società private, cfr. L. Anwandter, P. Rubino, *Rischi, incertezze e conflitti di interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, in *Materiali Uval*, 2006, n. 10, 31 ss.; R. Posner, *The economics structure of the law*, Cheltenham (Uk)/Northampton (Ma, USA), Edwar Elgar Publishing, 2000; e M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma, Laterza, 2002. Da ultimo si veda anche M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino, 2012.

¹⁰ Cfr. art. 13, c. 2, l. n. 216/2011; Precedenti proroghe erano state disposte dall'art. 1, d.l. n. 225/2010 e dal d.P.C.M. 25 marzo 2011, n. 51902.

¹¹ Cfr. art. 25, c. 1, d.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni nella l. n. 27/2012.

tribuiti, fra i quali, ad esempio, la redazione e l'aggiornamento del piano d'ambito e la potestà sanzionatoria nei confronti del gestore, in caso di mancato raggiungimento dei livelli minimi di servizio¹².

Alla medesima conclusione si può pervenire, del resto, rileggendo una risalente sentenza della Corte costituzionale, che, per l'autorità del suo redattore – Giovanni Cassandro – e la qualità della sua forma espressiva, costituisce una delle più belle pagine moderne in materia di acque. In essa, ancora di grande attualità nonostante lo scorrere del tempo ed il mutare delle sensibilità sociali, delle realtà economiche e dei riferimenti normativi, anche costituzionali, si osserva come la pianificazione della gestione delle acque – in quel caso si trattava della rete acquedottistica – assicuri i rifornimenti idrici agli abitanti della Repubblica, garantendone, dunque, la soddisfazione di un bisogno primario e fondamentale¹³.

Nel corso del presente commento, pertanto, si approfondiranno la natura, le funzioni e l'evoluzione storica delle Autorità d'ambito dei servizi idrici – tralasciando la materia dei rifiuti urbani, che pare esser stata tenuta in minor considerazione nelle argomentazioni della ricorrente e della Corte costituzionale – al fine di offrire alcune notazioni critiche conclusive sulla decisione in commento.

2. Brevi nozioni sulle Autorità d'ambito

Le Autorità d'ambito erano le forme legislativamente previste per l'esercizio in via coordinata delle funzioni di regolazione, programmazione ed organizzazione dei servizi idrici, nonché di controllo e sanzione delle società fornitrici.

Esse erano, infatti, la struttura associativa cui partecipavano obbligatoriamente i comuni con popolazione superiore ai mille abitanti compresi nell'estensione dell'ATO di riferimento; avevano il compito di redigere ed aggiornare il piano d'ambito¹⁴, svolgere le procedure di affidamento della gestione del servizio idrico integrato¹⁵, predisporre la convenzione di gestione¹⁶ e verificare l'adempimento agli obblighi ivi stabiliti, provvedendo a svolgere le opportune attività ispettive e a comminare le relative sanzioni¹⁷.

¹² Cfr. art. 149, 151 lett. o), e 152, d.lgs. n. 152/2006.

¹³ Cfr. C. cost., n. 4/1964, considerato in diritto, § 1.

¹⁴ Cfr. art. 149, d.lgs. n. 152/2006.

¹⁵ Cfr. art. 150, d.lgs. n. 152/2006.

¹⁶ Cfr. art. 151, d.lgs. n. 152/2006.

¹⁷ Cfr. art. 152, d.lgs. n. 152/2006.