

PROGETTO DI LEGGE N. 0057

di iniziativa del Presidente della Giunta regionale

“Modifiche alla l.r. 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), in attuazione dell’art. 2, comma 186 bis, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191”.

PRESENTATO IL 27/10/2010

ASSEGNATO IN DATA 28/10/2010

ALLA COMMISSIONE REFERENTE VIII

Relazione alla Proposta di progetto di legge

Come è noto, il 27 marzo scorso è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la legge n. 42 del 26 marzo 2010, di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.

Il comma 1 quinquies dell'art. 1 della legge prevede l'inserimento di un nuovo comma nel corpo della legge n. 191/2009 (finanziaria per il 2010), il quale sancisce - a partire da un anno dopo l'entrata in vigore della stessa legge n. 191/2009 (e dunque a decorrere dal 01.01.2011) - la soppressione delle Autorità d'Ambito operanti nei settori del servizio idrico integrato e dei rifiuti, la correlativa abrogazione degli articoli 148 e 201 del d.lgs. n. 152/06, nonché la nullità di ogni atto compiuto dalle suddette Autorità successivamente a tale data.

Entro la stessa data, le Regioni sono chiamate ad attribuire con legge ad un altro soggetto le funzioni prima esercitate dalle Autorità d'Ambito, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Nelle scorse settimane si sono svolti numerosi incontri con UPL e ANCI al fine di condividere i contenuti del testo normativo. Le soluzioni che qui si propongono in molti punti tengono conto delle riflessioni e dei contributi propositivi che nel corso di tali incontri sono stati espressi.

Il progetto di legge regionale, che si compone di tre articoli (l'articolo 1 apporta le necessarie modifiche alla l.r. 26/2003, l'art. 2 contiene le norme transitorie e finali e l'art. 3 dispone l'entrata in vigore della legge al 1 gennaio 2011), in attuazione di quanto disposto dalla legge n. 42 del 2010, ha dunque previsto che le funzioni delle sopresse AATO in materia di servizio idrico integrato, come disciplinate dal d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, siano conferite alle Province e, limitatamente all'ambito della città di Milano, al Comune di Milano.

Tale scelta del legislatore regionale, oltre ad essere in linea con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, richiamati dalla normativa statale, è il frutto di una valutazione complessiva del quadro normativo vigente.

D'altra parte, è lo stesso legislatore statale ad avere espresso una chiara "preferenza" per la scelta delle Province, quale ente cui assegnare le funzioni in materia di servizio idrico.

Infatti, la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008), all'art. 2 comma 38, tuttora vigente, dispone che, nella delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, effettuata dalle Regioni secondo i criteri e i principi di cui agli articoli 147 e 200 del 152/06, le stesse debbano dare priorità ai territori provinciali, attribuendo le suddette funzioni alle Province.

Il progetto di legge, inoltre, non interviene sulla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, già definiti dalla l. reg. n. 26/03.

Con le modifiche all'art. 48 della l.r. 26/2003 si introduce la previsione che le province per lo svolgimento delle funzioni così attribuite ricorrano a proprie aziende speciali, costituite ad hoc (ex art. 114, c. 1, d.lgs. 267/2000), quali enti strumentali, dotati di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale denominati Uffici d'Ambito (lo stesso per il comune di Milano, per l'ATO città di Milano).

Lo svolgimento delle funzioni tramite il suddetto Ufficio consentirà di operare con una contabilità separata senza impatto sul Patto di Stabilità della provincia.

Infine, il progetto di legge regionale precisa che l'istituzione dell'azienda speciale debba avvenire “*senza aggravio di costi per l'ente locale*”, chiarendo che gli incarichi di Presidente, Consigliere del CdA e Revisore dei Conti devono essere svolti a titolo meramente onorifico e gratuito.

Si è inoltre prevista una rappresentanza significativa dei comuni dell'ATO nel CdA di tale Azienda speciale al fine di poter garantire una più pregnante partecipazione dei comuni stessi a tutta la parte operativa che le funzioni implicano (nuovo comma 1 bis dell'articolo 48).

Il progetto di legge prevede la data di entrata in vigore del 01.01.2011 (art. 3 del pdl).

Tale scelta legislativa deriva dai problemi di carattere applicativo che deriverebbero da una sua eventuale entrata in vigore prima del 31.12.2010, data prevista dalla legge n. 42/2010 per la definitiva soppressione delle Autorità d'Ambito. In questo caso, infatti, le funzioni in materia di organizzazione del servizio idrico sarebbero trasferite alle Province pur in vigenza delle Autorità d'Ambito.

Al fine dunque di garantire una continuità nello svolgimento delle funzioni inerenti un servizio pubblico essenziale quale il servizio idrico e nel contempo di evitare inutili sovrapposizioni di enti, la legge regionale ha disposto la successione delle Province (e del Comune di Milano, per l'ATO città di Milano) nei rapporti attivi e passivi facenti capo alle predette Autorità a partire dal giorno della loro cessazione *ex lege* (nuovo comma 1 dell'articolo 48).

Le modifiche all'art. 48, comma 3, della l.r. 26/2003 inoltre introducono il ricorso al parere obbligatorio della Consulta dei Comuni (cui partecipano tutti i comuni dell'ATO) propedeutico all'approvazione dei Piani d'Ambito (che comprendono la programmazione degli interventi) e alla determinazione della tariffa. Tale scelta attribuisce un ruolo rilevante ai Comuni nelle decisioni più significative di governance del servizio.

In relazione alle criticità che ancora caratterizzano il sistema depurativo in alcune aree della nostra Regione e alle interrelazioni che si evidenziano tra tali criticità e situazioni di rischio per la salute pubblica così come problematiche correlate ai temi di governo del territorio, si è previsto un esame dei Piani d'Ambito da parte della Regione (nuovo comma 4 dell'articolo 48), prima della loro approvazione, teso a garantire coerenza con gli atti di programmazione e pianificazione regionale, in particolare con il Piano di tutela delle acque e con il Piano di Distretto di bacino.

Per quanto attiene al tema dell'affidamento del servizio, per l'individuazione del gestore, il nuovo articolo 49 della l.r. 26/2003, si limita a far riferimento a quanto disposto dalla legge statale, trattandosi di competenza esclusiva statale (art 23 bis, Decreto legge 112/2008, convertito dalla Legge n. 133/2008).

Infine la proposta di legge dispone la facoltà per gli enti locali di un ambito di costituire una società patrimoniale ai sensi di quanto disposto dal D.lgs. 267/2000 all'art. 113 comma 13 (art. 49, commi 3 e 4, l.r. 26/2003). A tali società gli enti responsabili degli ATO possono loro attribuire le funzioni che normalmente competono ai soggetti proprietari e che sono specificati in: espletamento delle gare di affidamento del servizio, attività di progettazione preliminare per nuovi interventi programmati dal Piano d'Ambito, attività di collaudo delle nuove infrastrutture. Anche la presenza della società patrimoniale sottolinea l'imprescindibile ruolo dei comuni nella *governance* del servizio.

E' importante sottolineare come a seguito della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 307/2009, il modello regionale di separazione tra gestione delle reti ed erogazione del servizio non è ulteriormente riproponibile. In coerenza con il contesto normativo nazionale e con le disposizioni giurisdizionali, la società patrimoniale, qualora costituita, affida il servizio idrico integrato a un gestore unico.

La legge n. 42/2010 stabilisce che al 1.1.2011 le Autorità d'ambito non possono più operare né assumere decisioni, a pena di nullità. L'art. 23 bis della legge n. 133/08 dispone i criteri e le modalità per le procedure di affidamento del servizio e a sua volta indica il 31.12.2010 come prima data per la cessazione di quei gestori il cui affidamento sia stato effettuato in modo non conforme alla normativa comunitaria e statale in materia di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La coincidenza delle due scadenze pone evidenti problemi di continuità del servizio, ciò nonostante, il legislatore nazionale non ha previsto alcun raccordo tra le due normative, né ha previsto una disciplina del periodo transitorio.

Per colmare tale lacuna al fine di consentire agli enti responsabili degli ATO un arco di tempo congruo per la attivazione delle procedure di affidamento, la proposta di legge prevede che la Regione si attivi esercitando i poteri sostitutivi già previsti dall'art. 172 comma 3 del d.lgs. n. 152/06 solo nei casi in cui le Province non abbiano affidato il servizio alla data del 31/12/2011 (ultimo comma articolo 49, l.r. 26/2003).

Art. 1
(Modifiche agli articoli 2, 13 bis, 44, 47, 48, 49, 50 e 51 della l.r. 26/2003)

1. 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), sono apportate le seguenti modifiche:

- a) al quinto periodo del comma 1 dell'articolo 2 le parole “*e la società di cui all'articolo 49, comma 3, lettera a),*” sono soppresse;
- b) al comma 1 dell'articolo 13 bis le parole “*, anche riuniti in Autorità d'ambito,*” sono soppresse;
- c) la lettera h) *ter* del comma 1 dell'articolo 44 è soppressa;
- d) al terzo periodo del comma 1 dell'articolo 47 le parole “*le Autorità d'ambito interessate*” sono sostituite dalle parole “*gli enti responsabili interessati, di cui all'articolo 48, comma 1bis,*”;
- e) al primo periodo del comma 2 dell'articolo 47 le parole “*le Autorità interessate*” sono sostituite dalle parole “*gli enti responsabili interessati, di cui all'articolo 48, comma 1bis,*” e al successivo secondo periodo le parole “*A tale scopo*” sono sostituite dalle parole “*In tal caso,*”;
- f) la rubrica dell'articolo 48 è sostituita dalla seguente: “*Attribuzione delle funzioni delle Autorità di ambito*”;
- g) il comma 1 dell'articolo 48 è sostituito dal seguente:

“1. In attuazione dell'articolo 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), dal 1 gennaio 2011 le funzioni già esercitate dalle Autorità di ambito, come previste dall'articolo 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e dalla normativa regionale, sono attribuite alle province, ad eccezione dell'ATO della città di Milano, per il quale tali funzioni sono attribuite al comune di Milano. A partire da tale data le province e il comune di Milano, per l'ATO della città di Milano, subentrano in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi, compresi i rapporti di lavoro in essere alla data del 30 settembre 2010, facenti capo alle Autorità di ambito di cui all'articolo 148 del d.lgs. 152/2006. Riguardo ai rapporti di lavoro di cui al precedente periodo, è garantita la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in godimento.”;

- h) dopo il comma 1 dell'articolo 48 è inserito il seguente comma:

“1 bis. In ragione del rilevante interesse pubblico all'organizzazione e attuazione del servizio idrico integrato e nel rispetto del principio di leale collaborazione, le province e il comune di Milano, per l'ambito della città di Milano, di seguito indicati quali enti responsabili degli ATO, 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, di seguito denominata Ufficio di ambito, dotata di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile. L'ente responsabile dell'ATO prevede nel consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'ambito una significativa rappresentanza dei sindaci eletti nei comuni appartenenti all'ATO, pari ad almeno tre componenti sui cinque complessivi, facendo in modo che siano rappresentati i comuni con un numero di abitanti inferiore a 3.000, i comuni con un numero di abitanti compreso tra 3.000 e 15.000 e i comuni con un numero di abitanti superiore a 15.000. Il presidente, i consiglieri di amministrazione e i revisori dei conti dell'Ufficio d'ambito svolgono la loro attività a titolo onorifico e gratuito.”;

-
- i) l'alinea del comma 2 dell'articolo 48 è sostituito dal seguente: *“L'ente responsabile dell'ATO esercita, tramite l'Ufficio d'ambito, le seguenti funzioni e attività.”*;
- j) alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 48 sono aggiunte, in fine, le parole *“inclusi la scelta e l'incarico del gestore del servizio.”*;
- k) la lettera c) del comma 2 dell'articolo 48 è soppressa;
- l) alla lettera d) del comma 2 dell'articolo 48 le parole *“l'Autorità”* sono sostituite dalle parole *“l'ente responsabile dell'ATO”*;
- m) la lettera e) del comma 2 dell'articolo 48 è sostituita dalla seguente:
“e) la determinazione della tariffa di base del sistema idrico integrato ai sensi dell'articolo 154, comma 4, del d.lgs.152/2006 e la definizione delle modalità di riparto tra gli eventuali soggetti interessati.”;
- n) la lettera f) del comma 2 dell'articolo 48 è sostituita dalla seguente:
“f) la vigilanza sulle attività poste in essere dal soggetto cui compete la gestione del servizio idrico, nonché il controllo del rispetto del contratto di servizio, anche nell'interesse dell'utente, e, limitatamente ai casi di accordo tra l'ente responsabile dell'ATO e la società patrimoniale di cui all'articolo 49 comma 3, il controllo delle attività svolte dalla società, per garantire la salvaguardia dell'integrità delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali.”;
- o) la lettera i) del comma 2 dell'articolo 48 è sostituita dalla seguente:
“i) il rilascio dell'autorizzazione allo scarico delle acque reflue industriali e delle acque di prima pioggia nella rete fognaria, ai sensi dell'articolo 124, comma 7, del d.lgs. 152/2006, acquisito il parere del soggetto gestore dell'impianto di depurazione ricevente, e la costituzione, la tenuta e l'aggiornamento, in conformità agli standard definiti dalla Regione, della banca dati relativa alle autorizzazioni rilasciate.”;
- p) il comma 3 dell'articolo 48 è sostituito dal seguente:
“3. Per le decisioni relative alle lettere b) ed e) del comma 2, l'ente responsabile dell'ATO acquisisce il parere obbligatorio della Consulta dei comuni, cui partecipano tutti i comuni dell'ATO. Il parere è reso entro trenta giorni dalla trasmissione della proposta e assunto con il voto favorevole dei sindaci o loro delegati di comuni che rappresentano almeno la maggioranza della popolazione residente nell'ambito. Ogni sindaco o suo delegato esprime un numero di voti proporzionale alla popolazione residente nel territorio del comune che rappresenta, secondo modalità definite nel regolamento della Consulta. Decorso il termine per l'espressione del parere, l'ente responsabile dell'ATO procede comunque ai sensi dei commi 4 e 4bis.”;
- q) il comma 4 dell'articolo 48 è sostituito dal seguente:
“4. Prima dell'approvazione del piano d'ambito o dei relativi aggiornamenti, l'ente responsabile dell'ATO ne invia il testo alla Regione che, nei limiti delle proprie competenze in materia di governo del territorio e di tutela della salute nonché al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari sull'utilizzo delle risorse idriche, entro i successivi sessanta giorni invia osservazioni tese a garantire la conformità agli atti di programmazione e pianificazione regionale e, in particolare, al piano di tutela delle acque e al piano di distretto di bacino.”;
- r) dopo il comma 4 dell'articolo 48 è aggiunto il seguente:
“4bis. Entro trenta giorni dal ricevimento delle osservazioni di cui al comma 4, l'ente responsabile dell'ATO approva il piano d'ambito o i relativi aggiornamenti, motivando qualora intenda discostarsene.”;
- s) l'articolo 49 è sostituito dal seguente:
-

*“ Art. 49.
(Organizzazione del servizio idrico integrato)*

1. Le province e il comune di Milano, per l'ambito della città di Milano, organizzano il servizio idrico integrato a livello di ATO nel rispetto del piano d'ambito e deliberano la forma di gestione fra quelle previste dall'articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e secondo i criteri ivi contenuti. Il servizio è affidato ad un unico soggetto per ogni ATO e per un periodo non superiore a venti anni.

2. Gli enti locali possono costituire una società patrimoniale di ambito ai sensi dell' articolo 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000, a condizione che questa sia unica per ciascun ATO e vi partecipino, direttamente o indirettamente, mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta, del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito.

3. Gli enti responsabili degli ATO stipulano accordi con le società di cui al comma 2, finalizzati a disciplinare i rispettivi ambiti di operatività e i rapporti giuridici di cui al comma 4.

4. In ogni caso, la società patrimoniale pone a disposizione del gestore incaricato della gestione del servizio le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali. L'ente responsabile dell'ATO può assegnare alla società il compito di espletare le gare per l'affidamento del servizio, le attività di progettazione preliminare delle opere infrastrutturali relative al servizio idrico e le attività di collaudo delle stesse.

5. Nel caso di cui al comma 3, il servizio è affidato al gestore unico di ambito ai sensi dell'articolo 23-bis, commi 2 e 3 del d.l. 112/2008, convertito dalla l. 133/2008.

6. Al fine di ottemperare nei termini all'obbligo di affidamento del servizio al gestore unico, l'ente responsabile dell'ATO, tramite l'Ufficio d'ambito, effettua:

- a) la ricognizione delle gestioni esistenti in ciascun ATO;*
- b) l'individuazione delle gestioni esistenti che decadono anticipatamente rispetto alla loro naturale scadenza ai sensi della normativa statale e regionale, in quanto affidate in contrasto con le normative sulla tutela della concorrenza o sulla riorganizzazione per ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato;*
- c) la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti.*

7. L'esito delle attività di cui al comma 6, riportato in apposito documento di sintesi, è affisso all'albo pretorio della provincia interessata, trasmesso alla Giunta regionale e pubblicato sul BURL. I contenuti del documento di sintesi sono propedeutici alla redazione del piano di ambito ed all'affidamento del servizio.

8. La Regione interviene in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 172, comma 3, del d.lgs. 152/2006, nei confronti degli enti responsabili degli ATO che, alla data del 31 dicembre 2011, non abbiano affidato la gestione del servizio idrico integrato. A tal fine, la Giunta regionale nomina commissario ad acta il presidente della provincia interessata o il sindaco di Milano, per l'ambito della città di Milano.”;

- t) al primo periodo del comma 2 dell'articolo 50 le parole “i criteri di accesso agli incentivi e ai contributi” sono sostituite dalle parole “i criteri di accesso agli eventuali incentivi e contributi”;*
 - u) le lettere a), b) e c) del secondo periodo del comma 2 dell'articolo 50 sono soppresse;*
 - v) il comma 3 dell'articolo 50 è abrogato;*
-

w) al comma 3-bis dell'articolo 50 le parole “, *d'intesa con le Autorità,*” sono sostituite dalle parole “, *d'intesa con gli enti responsabili degli ATO,*”;

x) il comma 1 dell'articolo 51 è sostituito dal seguente:

“1. Gli enti responsabili degli ATO determinano i criteri di applicazione del sistema tariffario d'ambito, nel rispetto della normativa nazionale vigente, tenendo conto dell'esigenza di graduare nel tempo le eventuali variazioni tariffarie e di articolare la tariffa per zone territoriali e soggetti svantaggiati.”;

y) il comma 2 dell'articolo 51 è sostituito dal seguente:

“2. La tariffa è riscossa dal gestore unico di ambito e ripartita secondo quanto stabilito nel piano d'ambito, nel contratto di servizio e nelle eventuali convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 156, comma 1, del d.lgs. 152/2006.”;

z) al comma 3 dell'articolo 51 le parole “, *d'intesa con le Autorità*” sono sostituite dalle parole “, *d'intesa con gli enti responsabili degli ATO*”.

Art. 2
(Disposizioni transitorie e finali)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, ogni riferimento contenuto nella l.r. 26/2003, nonché in altri atti normativi o amministrativi regionali:

- a) all'Autorità d'ambito, di cui all'articolo 148 del d.lgs. 152/2006 o dell'articolo 48 della l.r. 26/2003, si intende fatto, in quanto compatibile, all'ente responsabile dell'ATO, di cui al comma 1bis dell'articolo 48 della l.r. 26/2003, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera h) della presente legge;
- b) all'affidamento della gestione di reti e impianti e dell'erogazione del servizio idrico integrato si intende fatto, in quanto compatibile, all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato.

2. L'articolo 5, comma 7, della legge regionale 8 agosto 2006, n. 18 (*Conferimento di funzioni agli enti locali in materia di servizi locali di interesse economico generale. 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*) e l'articolo 9, comma 4, della legge regionale 29 gennaio 2009 n. 1 (*Modifiche alle disposizioni generali del servizio idrico integrato di cui 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'*) sono abrogati.

Art. 3
(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il 1 gennaio 2011.

