



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Lombardia	Legge n° 24 del 27/12/2021	BUR n°52 del 29/12/2021
ID:16188	Esito: Impugnativa	(Scadenza 27/02/2022)

Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2022.

La legge regionale in esame, avuto riguardo al disposto di cui all'articolo 13, contiene talune norme che sono costituzionalmente illegittime, in quanto contrastanti con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lett. e) ed s) Cost. .

Il predetto articolo modifica l'art. 47 della legge regionale n. 26/2003 in materia di "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".

Il comma 1 stabilisce che le parole "ambiti territoriali ottimali (ATO) corrispondenti ai confini amministrativi" siano sostituite da "ambiti territoriali ottimali (ATO) corrispondenti, di norma, ai confini amministrativi".

Dopo il comma 1, viene inserito il comma 1 bis, ai sensi del quale: "Nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 147, comma 2, del d.lgs. 152/2006, nonché in coerenza con le finalità di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 ottobre 2007, n. 25 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani), in base a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, la Regione può eccezionalmente modificare, nei territori montani,

le delimitazioni degli ATO di cui al comma 1, attraverso l'individuazione di ATO, con dimensione anche diversa da quella provinciale, perimetrali con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane, anche su proposta dei comuni, al fine di migliorare la gestione del servizio idrico integrato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, tenuto conto anche dei seguenti parametri:

a) popolazione residente nel nuovo ATO e in quello rimanente a seguito dello scorporo non inferiore a 75.000 abitanti;
b) non pregiudizio per l'assetto e la funzionalità dell'ATO, in relazione ai principi di cui all'articolo 147, comma 2, del d.lgs. 152/2006 e al parametro di cui alla lettera a) del presente comma. Negli ATO individuati ai sensi del presente comma, le disposizioni del presente articolo e del successivo articolo 49 riferite alle provincie si applicano alle comunità montane".

Il successivo comma 1 ter prevede poi che "La proposta di individuazione di un nuovo ATO è corredata della documentazione atta a comprovare il rispetto dei principi e dei requisiti di cui alla normativa statale e al comma 1 bis del presente articolo, dell'analisi costi benefici effettuata nel rigoroso rispetto delle linee guida europee per i progetti di investimento e di una proposta di piano economico finanziario. Sulla individuazione del nuovo ATO si esprime, con deliberazione, la Giunta regionale".

Il comma 1 quater stabilisce inoltre che "L'ufficio d'ambito neocostituito opera nel rispetto dell'unicità di gestione di cui all'articolo 147, comma 2, lettera b), del d.lgs. 152/2006 e, per il territorio dei comuni che al momento della sua costituzione risultano già confluiti nella gestione unica affidata dall'ufficio d'ambito della provincia di riferimento, è tenuto a indennizzare, per effetto del distacco dall'ATO e della parziale cessazione ex lege del rapporto convenzionale in essere con l'ufficio d'ambito della provincia, il soggetto gestore degli investimenti effettuati nei predetti comuni per la parte non ancora ammortizzata dagli introiti tariffari".

Infine, il comma 1 quinque dispone che l'Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia (Polis-Lombardia) trasmetta annualmente alla Giunta regionale un rapporto sullo stato di attuazione delle previsioni di cui ai commi 1 bis e 1 ter. Nella sua attuale formulazione la novella normativa sopra descritta consente alla Regione di modificare le delimitazioni degli ATO individuando ATO perimetrali con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane.

Ciò si pone in contrasto con la disciplina nazionale e, in particolare, con i presupposti di applicazione della deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale come prevista dall'art. 147, del D.lgs. n. 152/2006, e inoltre con quanto stabilito dall'art. 3 bis, del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, quali parametri statali interposti.

L'anzidetta normativa statale stabilisce che "i servizi idrici sono

organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni" le quali "con delibera" individuano gli enti di governo d'ambito (art. 147, comma 1, del D.lgs. n. 152/2006).

Inoltre, ai sensi dell'anzidetto art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, alle Regioni è attribuita la facoltà di modificare la dimensione degli ATO, che, tuttavia, deve essere "di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale". La deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale è possibile, ma deve rispettare i criteri stabiliti dalla stessa, costituiti dall'unità del bacino idrografico, dall'unicità e dall'adeguatezza della gestione (art. 147 comma 2 cit). La deroga è inoltre consentita purché la Regione motivi la scelta "in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni" (art. 3-bis comma 1 cit).

Nell'ambito delle attribuzioni tra Stato e Regioni ad autonomia ordinaria, il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale prevede che sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, sia le forme di gestione e i modi di affidamento al gestore, vadano ricondotti agli ambiti di "tutela della concorrenza" e "tutela dell'ambiente" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) e s), Cost. (ex plurimis: sentenze n. 117/2015, n. 32/2015, n. 228/2013, n. 67/2013, n. 62/2012, n. 187/2011, n. 128/2011, n. 325/2010, n. 142/2010, n. 29/2010, n. 246/2009 e n. 307/2009). Da ultimo, la sentenza Corte cost. n. 173/2017 ha altresì statuito che "dal dato normativo vigente si evince che la facoltà della Regione di intervenire in siffatte esclusive materie statali, implica la possibilità di derogare alla disciplina definita dalla legge statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali".

Ciò posto, l'individuazione di ATO come concepita dal legislatore regionale lombardo, con una dimensione anche diversa da quella provinciale e perimettrata con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane nei fatti assimila le stesse comunità montane alle province per quanto concerne l'applicazione delle relative disposizioni, aprendo la strada ad una frammentazione territoriale del sistema idrico integrato - anche laddove non ricorrano i presupposti di cui all'art. 147, comma 2 bis, del D.lgs. n. 152/2006 - ponendosi inoltre in contrasto con gli obiettivi di tutela ambientale che il legislatore ha inteso in forma unitaria, superando la frammentazione della gestione dei servizi idrici e raggiungendo un'adeguata dimensione per una gestione efficiente, efficace ed economica del servizio.

Da interlocuzioni avute con la Regione, quest'ultima sostiene che la scelta sull'individuazione concreta di nuovi ATO in territorio

montano non avverrà ex lege, in quanto la novella legislativa regionale demanda, caso per caso, ad apposito procedimento amministrativo. La stessa Regione ritiene, altresì, che solo per effetto di eventuale delimitazione, disposta in via amministrativa, di uno o più specifici ATO montani (ai sensi dei nuovi commi 1 bis e 1 ter dell'art. 47 della l.r. n. 26/2003), la Regione potrà individuare, con delibera (anche in questo caso, nel rispetto della normativa statale) l'ente o gli enti di governo dell'ambito interessato dando effettività e specificità alla previsione regionale secondo cui "negli ATO individuati ai sensi del presente comma, le disposizioni del presente articolo e del successivo articolo 49 riferite alle provincie si applicano alle comunità montane".

A tal riguardo, l'art. 147, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006 recita: "Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

- a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché' della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;
- b) unicità della gestione;
- c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici".

Alla luce di tale disposizione, che assume valenza di parametro statale interposto, non si comprende la ratio legis della norma regionale introdotta che, secondo la Regione, sarebbe volta ad individuare e disciplinare una fattispecie - ATO con dimensioni perimetrare con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane - rispecchiante (secondo quanto asserito dalla Regione) la generalità dei requisiti statuiti dall'art. 147, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006.

La norma regionale in oggetto disciplina, pertanto, una fattispecie già prevista dalla normativa statale. Diversamente, la reale intenzione del legislatore regionale ha lo scopo di codificare, invertendo il rapporto tra regola ed eccezione, e con evidenti ripercussioni in sede di eventuali contenziosi, la possibilità di modificare la delimitazione degli ATO nei territori montani, individuandone di nuovi, aventi dimensione anche diversa, e verosimilmente inferiore, rispetto a quella provinciale, con il conseguente vulnus nell'applicazione delle economie di scala volute dal legislatore nazionale degli ambiti territoriali, sia pur nel rispetto di specifici requisiti. Tutto ciò non è conforme ad un sistema che intende garantire la non frammentarietà del servizio, oltre che l'unicità della gestione.

Peralterò, l'esigenza di salvaguardare la governance del sistema idrico integrato, per consentire economie di scala e garantire una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni, è

attualmente di importanza fondamentale per realizzare gli interventi finanziati attraverso il PNRR (riforma 4.2). Conclusivamente e per i motivi suesposti, la legge regionale de qua, limitatamente all'art. 13, contrasta con gli standard di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della concorrenza posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost. "tutela della concorrenza" e "tutela dell'ambiente", in riferimento ai parametri statali interposti citati nel testo, e pertanto se ne chiede l'impugnativa ex art. 127 Cost.