

VERBALE RIUNIONE DELLA VII COMMISSIONE CONSILIARE  
DEL 29 MARZO 2012

A seguito di convocazione del 22 MARZO 2012, **si è tenuta il giorno 29 MARZO 2012** alle ore 18,30 presso la Sala Consiliare della Provincia, in Via Principe Amedeo, la VII Commissione Consiliare Statuto e Regolamenti in riunione congiunta con la commissione VIII Ambiente, Sicurezza, Caccia e Pesca.

Sono presenti i consiglieri:

Cavaglieri Luigi, Gazzoli Elga, Dara Andrea, Montagnini Massimiliano, Negrini Francesco, Pasetti Cedrik, Pippa Davide, Stefanoni Gabriele, Tiana Franceschino, Zucca Tiziana.

Aprono e introducono la seduta i Presidenti delle commissioni VII consigliere Andrea Dara e VIII consigliere Franceschino Tiana.

Sono presenti l'Ing. Sandro Bellini Responsabile del Servizio Acque e Protezione Civile e Cristina Paparella segretaria della commissione VII.

Primo punto all'ordine del giorno.

Approfondimenti sulla modifica dell'articolo 3 bis dello Statuto della Provincia di Mantova.

Secondo punto all'ordine del giorno.

Proposte di modifica del Regolamento del Consiglio.

Introduce il primo punto all'ordine del giorno il Presidente della commissione VIII

**Tiana:** una recente mozione della Lega Nord ha messo in dubbio la definizione del servizio idrico integrato come servizio privo di rilevanza economica inserita nella mozione approvata dal Consiglio provinciale lo scorso dicembre e recepita all'articolo 3 bis nella recente modifica dello statuto provinciale.

Questa mozione è stata presentata in Consiglio provinciale a Mantova come in molti altri Comuni e Province d'Italia come affermazione di un principio sancito dall'esito del risultato referendario.

L'accoglimento dei due quesiti referendari in materia di servizi pubblici locali ha riaperto il tema sull'opportunità di sottrarre dalle logiche del profitto un bene pubblico come l'acqua. L'aver introdotto nello statuto della Provincia questo indirizzo non pregiudica la libera scelta da parte del Consiglio e dell'ufficio d'ambito della forma di gestione del servizio stesso nel rispetto della normativa vigente.

L'affermazione contenuta nello statuto ha valenza di mero indirizzo politico, non pregiudica gli affidamenti che dovrà operare l'ufficio d'ambito nel rispetto del piano di indirizzo approvato dal Consiglio che sono vincolati alla legge nazionale e comunitaria.

Penso che questo sia stato il ragionamento per cui il contenuto della mozione è stato recepito nello statuto, avendo una valenza di mero indirizzo politico.

**Paparella:** il passaggio della mozione integrativa dell'articolo 3 bis dello statuto provinciale è stato un passaggio di mero recepimento di un atto di indirizzo politico approvato all'unanimità dai consiglieri presenti in aula. Non c'è stato il coinvolgimento tecnico degli uffici nella formulazione del contenuto della mozione e non c'è stata istruttoria tecnica di integrazione del testo con lo statuto. I membri della commissione statuto e regolamenti ricorderanno che le sedute di commissione sono state incentrate sulla modifica dell'articolo 25 dello statuto e sulla ridefinizione del numero per la validità della seduta. L'articolo 3 bis dello statuto è stato recepito così come è stato approvato dal Consiglio Provinciale in quanto atto di indirizzo politico sui temi del valore pubblico dell'acqua e dell'accessibilità, universalità a pari condizioni di tutti i cittadini.

L'affermazione del 3<sup>a</sup> comma dell'articolo 3 bis recepito nello statuto provinciale che "il servizio idrico integrato è un servizio privo di rilevanza economica" è un'affermazione che

possiamo definire “impropria” in quanto non compete al Consiglio Provinciale definire la natura giuridica del servizio pubblico integrato.

Tuttavia, dal punto di vista strettamente giuridico, la definizione non incide sulla forma di gestione del servizio idrico integrato e sulle rispettive procedure di affidamento che sono disciplinate dalla legge statale e regionale e dalla normativa comunitaria.

Il riferimento pertanto non produce alcun effetto pratico consequenziale e ha un significato di mera enunciazione di indirizzo senza vincolare la successiva fase attuativa sulla modalità di scelta della gestione del servizio idrico integrato.

**Pasetti:** la mia formazione culturale mi pone in contrasto con quanto affermato dalla segretaria di commissione.

Non condivido il fatto che non abbia nessun effetto inserire questa affermazione nello statuto. Lei stessa aveva convenuto che l'affermazione non era perfettamente in linea con il dettato normativo sulla materia.

**Paparella:** condivido che affidare allo statuto la definizione della natura del servizio pubblico locale come servizio privo di rilevanza economica non è corretto da un punto di vista giuridico perché tale definizione spetta alla legge. Ma non condivido che questa affermazione abbia efficacia cogente di legge non essendo lo statuto la fonte competente a disciplinare la natura del servizio idrico integrato. Rimangono comunque vincolanti le discipline di settore applicabili alla materia che sono inderogabili da una fonte di grado inferiore come lo statuto. L'affermazione ha pertanto, come detto, una valenza di mero indirizzo politico.

**Pasetti:** Ritengo che la definizione inserita nello statuto sia contro la legge e pertanto dobbiamo prenderne atto.

A me non interessa quale sarà la gestione del servizio idrico integrato, questa sarà una scelta che valuteranno i sindaci. Se i Sindaci valuteranno che il servizio sarà privo di rilevanza economica io ne prendo atto. Ma come Consigliere provinciale ritengo che abbiamo inserito nello statuto una affermazione che va eliminata in quanto giuridicamente non corretta.

**Paparella:** condivido che l'affermazione non trova rispondenza nella legge; evidenzio solo che anche se inserita impropriamente nello statuto non produce effetti pratico-operativi, data anche l'evoluzione del quadro normativo sulla materia negli ultimi anni e il dibattito ancora aperto sul concetto di servizio avente rilevanza economica e privo di rilevanza economica reintrodotta con l'approvazione dei referendum abrogativi dello scorso giugno.

**Pasetti:** quando saranno nominati nel cda dell'azienda dell'ufficio d'ambito i due rappresentanti individuati dal Presidente della Provincia questi avranno un vincolo di mandato rispetto agli indirizzi dell'ente e non potranno andare contro i principi espressi anche nello statuto provinciale in materia di forma di gestione del servizio idrico integrato.

Ritengo solo che la definizione è contraria alla legge e va tolta.

Poi ci penseranno gli organi gestionali ad adottare le scelte gestionali.

Non dico di eliminare tutto l'articolo 3 bis, in quanto i principi affermati con l'approvazione dei referendum vanno mantenuti. Ritengo opportuno modificare solo il riferimento al servizio pubblico locale privo di rilevanza economica.

Non possiamo inserire nello statuto un aspetto gestionale.

Queste due parole che propongo di togliere sono contro la legge.

**Tiana:** non sono d'accordo che la frase inserita nello statuto sia contro la legge.

L'articolo 4 del decreto legge 13 agosto 2011, quindi successiva ai referendum, ha rivisto l'impostazione dell'articolo 23 bis in materia di servizi pubblici a rilevanza economica, adeguando la disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare, introducendo di nuovo il principio di differenziazione fra servizi a rilevanza economica e servizi che ne sono privi.

Successivamente a queste modifiche normative non sono intervenute sentenze o disposizioni che abbiano chiarito in modo certo che non può definirsi “privo di rilevanza economica” il servizio idrico integrato. Pertanto io ritengo che la definizione usata nell’articolo non sia contro la legge né inappropriata.

Interverranno senz’altro altri pronunciamenti della Corte Costituzionale o di altri gradi della magistratura che mi auguro tengano conto dell’esito del risultato referendario.

**Gazzoli:** vorrei una precisazione, l’incertezza normativa sulla definizione di servizio idrico integrato come servizio pubblico locale a rilevanza economica o meno esiste o no?

**Bellini:** Responsabile Servizio Acque e Protezione Civile. La questione di fondo è la definizione di servizio pubblico locale a rilevanza economica e servizio pubblico locale privo di rilevanza economica.

In effetti l’articolo 23 bis ora abrogato da uno dei due quesiti referendari risolveva la cosa nel senso che in modo molto chiaro diceva il servizio pubblico integrato è un servizio pubblico locale a rilevanza economica.

Dobbiamo tuttavia partire dal presupposto che la qualificazione della rilevanza economica o non economica di un servizio è una competenza che è in capo allo Stato e per alcuni aspetti alle Regioni; non è in capo ad altri organi deliberanti e non è in capo nemmeno al Consiglio Provinciale.

Questa è una premessa fondamentale: lo stato aveva a suo tempo legiferato con il 23 bis la natura economica del servizio idrico integrato in modo chiaro ed espresso; abrogato l’articolo, lo stato dovrebbe essere altrettanto chiaro nel ridefinire la natura del servizio locale che organizza i servizi pubblici che si occupano di servizi idrici integrati.

La definizione inserita con l’articolo 3 bis dello statuto non può che avere un significato di indirizzo politico, non può avere nessun altro valore, in quanto la natura giuridica del servizio pubblico locale è rimessa alla legislazione nazionale dalla normativa comunitaria.

**Gazzoli:** sulla base delle argomentazioni emerse si ridimensiona la portata della questione.

Data la scarsa chiarezza della normativa recente sulla definizione del servizio idrico integrato come servizio privo o meno di rilevanza economica, se noi consideriamo che lo statuto è una fonte di grado inferiore che non può disciplinare una materia rimessa alla legislazione esclusiva dello stato, il riferimento può considerarsi nullo per incompetenza e comunque improduttivo di effetti applicativi e pertanto non in grado di produrre conseguenze contro la legge.

**Negrini:** la questione è chiara. Nel giugno dell’anno scorso si sono tenuti i referendum abrogativi dell’articolo 23 bis che aveva definito una nuova disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e parzialmente dell’articolo 154 comma 1 del dlgs 3 aprile 2006 n. 152.

Questi referendum sono stati accolti con una percentuale di voti favorevoli all’abrogazione delle norme in questione molto elevata, sintomo di forte volontà popolare sulle tematiche rappresentate.

Trattandosi di referendum abrogativi o parzialmente abrogativi nella maggior parte dei casi lo stato non interviene per legiferare nel senso della volontà popolare manifestata.

Perciò l’incertezza legislativa che si è creata in seguito alla abrogazione referendaria ha portato a dei vuoti di definizione giuridica.

Perciò ritengo che è stato corretto inserire in statuto questo riferimento che vuole esprimere un indirizzo politico che si conforma alla volontà popolare espressa con il referendum.

Siamo consapevoli che lo statuto non può sostituirsi alle leggi, che il Consiglio provinciale di Mantova non è il parlamento, che il principio espresso non ha efficacia cogente rispetto all’applicazione della normativa di settore, ma ci auspichiamo che l’indirizzo contribuisca a orientare il parlamento a disciplinare la materia nel rispetto della volontà popolare.

Peraltro questa affermazione non è contenuta solo nello statuto della Provincia di Mantova, ma in altre dozzine di statuti di enti locali che hanno voluto recepire con questa affermazione lo spirito della volontà popolare; si tratta inoltre di enti locali di diverse appartenenze politiche.

Io ritengo che sia legittimo averlo inserito. Purtroppo sono consapevole che non ha una efficacia cogente, ma ha una forte valenza politica.

Sono dell'opinione che il Consiglio abbia agito recependo l'orientamento ideologico del popolo italiano.

Chiedo: noi nelle prossime settimane dovremmo andare ad approvare le linee programmatiche dell'azienda speciale che dovranno essere approvate nello statuto.

Come ci regoliamo rispetto ai contenuti di questo atto programmatico?

**Bellini:** in merito al modello di gestione vorrei aggiungere qualcosa: il percorso di approvazione del modello di gestione è disciplinato dallo statuto dell'azienda speciale dell'ufficio d'ambito. La struttura tecnica dell'ufficio d'ambito predispone la proposta che viene approvata attraverso presa d'atto dal CDA dell'azienda speciale. Su questa proposta si deve esprimere con parere obbligatorio e vincolante la conferenza dei Comuni. Dopo l'acquisizione del parere favorevole della conferenza dei Comuni la proposta viene sottoposta all'approvazione del Consiglio Provinciale. Dunque la conferenza dei Comuni può dire accollo la proposta di cui ha preso atto il CDA ed esprimo parere favorevole. In questo caso il Consiglio Provinciale può esprimersi favorevolmente oppure qualora non condivida alcuni aspetti la può rimandare al CDA per modifiche. Oppure la stessa Conferenza dei Comuni può da subito non accogliere in tutto o in parte la proposta elaborata dal CDA e rimandarla indietro.

Questo per far capire che le scelte sul modello di gestione devono obbligatoriamente essere assunte secondo questa procedura, e devono essere il frutto di questo doppio vaglio della Conferenza dei Sindaci e del Consiglio Provinciale.

Pertanto indipendentemente dall'affermazione contenuta nel comma 3 dell'articolo 3 bis dello statuto la scelta gestionale viene effettuata in concreto secondo questo doppio vaglio obbligatorio che mette in relazione due livelli decisionali (Consiglio e Conferenza dei Sindaci). Questo iter è inserito nello statuto costitutivo dell'azienda che è stato approvato dal Consiglio Provinciale all'atto della costituzione "dell'Ufficio di ambito di Mantova".

Rispondendo alla domanda del Consigliere Negrini vorrei precisare che modello gestionale e valenza di un servizio non sono la stessa cosa.

Il modello gestionale oggi per il servizio idrico integrato può essere declinato in tre forme: azienda in house, la spa mista più la quota minima per il socio privato, la spa al 100% a capitale pubblico. Sono questi tre i modelli che oggi si possono valutare.

Il modello gestionale scelto non influisce comunque sulla natura giuridica del servizio pubblico che organizza e attua il servizio.

Anche optando per il modello in house che è quello più vicino alla natura dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, questo non incide sulla qualificazione della natura giuridica del servizio che è rimessa alla legge.

Esistono a questo proposito delle sentenze della Corte Costituzionale recenti del 2011 che affermano che adottare un modello gestionale in house non significa negare valenza economica al servizio pubblico.

Pertanto l'affermazione contenuta nello statuto provinciale, nella scarsa chiarezza del legislatore post referendum, non vincola l'ufficio d'ambito ad una prestabilita scelta gestionale che è altra cosa rispetto alla qualificazione data al servizio pubblico come avente o meno rilevanza giuridica.

**Pasetti:**le faccio una domanda diretta: un consigliere nominato dal Presidente della Provincia nel consiglio di amministrazione dell'Azienda Speciale dell'Ufficio d'Ambito in

che posizione si troverà rispetto alla scelta gestionale dato che il Consiglio Provinciale ha già dato un indirizzo rispetto alla stessa?

Inoltre, è vero o meno che il Consiglio Provinciale si è espresso su un principio di cui non era competente?

Ribadisco che lo specifico riferimento al servizio idrico integrato come servizio privo di rilevanza economica che il Gruppo Lega Nord intende togliere è avulso dai principi generali che lo statuto dovrebbe disciplinare.

Anche se poi il riferimento non è vincolante in quanto contenuto in una fonte non avente forza di legge influenza comunque dal punto di vista politico e entra nel merito gestionale che non compete allo statuto.

Per questo propongo di eliminare solo le tre parole del comma 3 dell'articolo 3 bis lasciando invariato il resto dell'articolo che risponde agli orientamenti espressi dalla volontà popolare con l'approvazione del referendum.

**Bellini:** rispondo alla sua domanda riconfermando quanto ho affermato prima.

Lo statuto inserisce all'articolo 3 bis comma 3 un'affermazione di principio. Allo stato attuale della legislazione non è chiaro che il servizio idrico integrato non abbia in realtà valenza economica. Tuttavia la legge mi dice chiaramente quali sono i modelli gestionali che posso optare per la gestione del servizio idrico integrato. L'affermazione dello statuto è neutra rispetto all'applicazione della legge: potrò scegliere come consigliere di amministrazione dell'azienda speciale qualunque forma di gestione ammessa.

Lo statuto esprime un indirizzo che non incide sulla forma di gestione.

**Pasetti:** lo statuto è un programma elettorale a questo punto.

**Bellini:** non entro nel merito di ciò che il Consiglio Provinciale intende inserire o non inserire nello statuto in quanto è una scelta dei Consiglieri.

Questa affermazione ha una valenza di indirizzo politico che non ha dei vincoli diretti con il modello gestionale.

Oggi la legislazione prevede la possibilità di adottare i tre modelli gestionali che ho descritto prima e l'azienda speciale sarà tenuta ad adottarli sulla base della normativa nazionale indipendentemente da quello che dice lo statuto.

**Tiana:** ribadisco che l'articolo 3 bis è stato inserito per colmare un'incertezza normativa successiva al referendum del giugno scorso. L'articolo non pregiudica l'applicazione delle leggi in materia. Le linee di indirizzo dell'azienda speciale sono indirizzi sulla gestione e saranno conformi alle disposizioni normative in materia. Se intervengono delle sentenze o delle pronunce della magistratura amministrativa sul tema procederemo ad adattare l'articolo agli orientamenti assunti.

**Dara:** aggiorniamo la seduta a mercoledì 11 aprile ore 18,00 per approfondire alcune proposte di modifica del regolamento del Consiglio presentate dal Consigliere Negrini.

La seduta è tolta alle ore 19,40

IL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE  
Andrea Dara

IL VERBALIZZANTE  
Cristina Paparella