



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 99/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott. Massimo VALERO	Presidente f.f.
Dott. Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario
Dott. Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

Nell'adunanza del 12 luglio 2016

Vista la richiesta proveniente dal Presidente della **PROVINCIA DI CUNEO**, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, e pervenuta in data 20 maggio 2016;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott.ssa Daniela Alberghini;

Udito il relatore;

Ritenuto in

#### **FATTO**

Il Presidente della Provincia di Cuneo con nota prot. n. 38454 del 19 maggio 2016 ha formulato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, pervenuto alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (nota prot. n. 18031 del 20 maggio 2016) ed acquisito a prot. CdC 4615 in pari data.

Premette l'Ente istante che *"una disamina della produzione legislativa dell'ultimo decennio non consente di estrapolare da un contesto normativo tutto orientato al contenimento della spesa pubblica un corpus di norme dedicate agli enti di governo del ciclo idrico integrato cui potersi rifare in occasione, in particolare, di scelte riferite alla gestione del personale e della relativa spesa"* e che, pertanto, *"non resta, per gli enti di che trattasi, che rifarsi alla disciplina dettata per forme omologhe di gestione associata di funzioni"*, pervenendo alla conclusione che *"la spesa degli enti di cui ci si occupa, come quella di tutti quegli altri in cui si articola la gestione associata di funzioni non rilevi tanto in sé, quanto, invece, per i riflessi che riverbera sulla spesa degli enti in associazione; di guisa che la spesa stessa è da ritenersi espandibile o meno a seconda che porti o meno a sfiorare dai vincoli che gravano su questi ultimi e che, per la spesa di personale, attengono al comma 562 delle legge 298/2006 -per gli enti non soggetti a patto di stabilità- ed al comma 7 dell'articolo 765 del decreto legge 112/2008 per quelli, invece, soggetti a patto, come modificate entrambe dal comma 11 dell'articolo 47 ter della legge 44/2012"*.

Secondo l'Ente istante, che richiama le pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 3/CONTR/11 del 25 gennaio 2011 e della Sezione delle Autonomie n. 8/AUT/2011, *"il modello dell'unione comunale non può essere relegato a species dell'associazionismo locale"* e ad esso possono essere ricondotti gli enti di governo del ciclo idrico integrato piemontesi, pur non potendosi escludere (come chiarito dalla Regione Piemonte nell'atto di indirizzo formulato con DGR 21 aprile 1997 n. 36-18438) una loro soggettività *"limitata alla titolarità dei rapporti giuridici, attivi e passivi, funzionali all'esercizio dei loro compiti associativi"*.

A sostegno delle proprie argomentazioni vengono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato n. 2948 del 2007 e n. 1918 del 2010 e la sentenza n. 226 del 2012 della Corte costituzionale che hanno qualificato l'Autorità d' Ambito come "ente locale".

L'Ente istante, conclusivamente, in assenza di un consolidato assetto normativo, chiede di conoscere se la ricostruzione prospettata dei vincoli in materia di spesa del personale, secondo cui gli enti di governo del ciclo idrico integrato soggiacciono ai vincoli per la spesa di personale a cui sono soggetti gli enti associati e, quindi, quelli previsti dal comma 562 delle legge 298/2006 –per gli enti non soggetti a patto di stabilità- ed al comma 7 dell'articolo 765 del decreto legge 112/2008 per quelli, invece, soggetti a patto, come modificate entrambe dal comma 11 dell'articolo 47 ter della legge 44/2012, sia praticabile.

## **DIRITTO**

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità della richiesta di parere formulata dalla Provincia di Cuneo alla luce delle indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione del 27 aprile 2004 e del 10 marzo 2006, n. 5, nonché dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da una Provincia, è stata sottoscritta dal Presidente, legale rappresentante dell'Ente, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Dal punto di vista oggettivo, la richiesta di parere è ammissibile, ricorrendone i presupposti.

La nozione di contabilità pubblica, secondo il richiamato indirizzo interpretativo (ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti del 17 novembre 2010), afferisce "alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Sotto tale profilo, sussiste il requisito di ammissibilità *ratione materiae* del quesito nella parte in cui viene chiesto di conoscere l'esistenza di vincoli in materia di spesa del personale per gli enti di governo del ciclo idrico integrato (c.d. Autorità d'Ambito) e la loro consistenza.

Nel caso di specie, inoltre, la formulazione del quesito si pone in termini generali ed astratti e pertanto concorre l'ulteriore requisito della generalità ed astrattezza della questione sottostante al quesito, al fine di evitare che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indicazioni di carattere puntuale tali da incidere su fattispecie concrete che potrebbero essere oggetto dell'attività svolta dalla Corte dei Conti nell'ambito di altra funzione ovvero dell'esame innanzi ad altri organi magistratuali.

Si evidenzia, infatti, che la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti non può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009); ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

Venendo al **merito** del quesito, preliminarmente appare opportuno tracciare il quadro normativo in cui si collocano gli Enti di gestione del servizio idrico integrato (già Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale).

L'ambito territoriale come modello organizzativo dell'esercizio di funzioni amministrative di programmazione e gestione dei servizi di matrice territoriale, già noto all'ordinamento (art. 25 DPR 616/77 in ambito socio-sanitario; artt. 9, 11 e 19 L.142/90 per i servizi pubblici locali), è stato ripreso, a partire dal metà degli anni '90, dalla legislazione di settore ed in particolare in quella relativa alla gestione del servizio idrico integrato (L. 36/94, c.d. "Legge Galli"), in cui alla dimensione territoriale di organizzazione e gestione del servizio è connessa anche una funzione di regolazione tariffaria.

Il modello previsto dal legislatore intendeva superare, mediante una prospettiva di area vasta, la parcellizzazione dell'erogazione del servizio nell'ottica del perseguimento di obiettivi di efficienza ed economicità, da un lato ponendo fine alla ingente dispersione di risorse economiche causato dalla frammentazione delle gestioni e, dall'altro, introducendo criteri aziendalistici nella determinazione del prezzo del servizio (la dimensione "ottimale" dell'ambito è, appunto, quella che consente di ottenere un rapporto tra costi operativi e garanzia degli obblighi di servizio tale da consentire il contenimento del prezzo "tariffa" entro un tetto massimo e con diversificazione in relazione alle fasce d'utenza).

Sul piano organizzativo, il problema della dimensione adeguata del servizio e dell'esercizio delle funzioni amministrative connesse è risolto dal legislatore nazionale attraverso la previsione della gestione di un elenco di funzioni mediante forme di cooperazione tra i comuni e le province di ciascun ambito, la cui regolamentazione (sul piano amministrativo) e dimensionamento (inteso come dimensione territoriale) era demandato alla legislazione regionale.

La legislazione regionale ha poi disciplinato le forme di cooperazione in esame, prevedendo generalmente (con qualche eccezione) la costituzione di Autorità d'Ambito variamente denominate (talora Agenzia d'Ambito o Enti d'Ambito) e con modalità organizzative diverse: il legislatore statale, nell'attribuire il potere alle Regioni di disciplinare le forme e i modi di cooperazione tra gli enti locali, richiamando la legge 8 giugno 1990, n. 142, consentiva il ricorso tanto alle forme convenzionali di cooperazione di cui all'art. 24 della legge 142/1990, quanto ai consorzi per lo svolgimento delle funzioni di cui al successivo art. 25 (art. 9: Disciplina della gestione del servizio idrico integrato "1. I comuni e le province di ciascun

*ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 8, entro il termine perentorio di sei mesi dalla delimitazione dell'ambito medesimo, organizzano il servizio idrico integrato, come definito dall'articolo 4, comma 1, lettera f), al fine di garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità. 2. I comuni e le province provvedono alla gestione del servizio idrico integrato mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'articolo 12, L. 23 dicembre 1992, n. 498. 3. Per le finalità di cui al presente articolo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplinano, ai sensi della L. 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale. Nei casi in cui la forma di cooperazione sia attuata per gli effetti dell'articolo 24 della L. 8 giugno 1990, n. 142, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano individuano gli enti locali partecipanti, l'ente locale responsabile del coordinamento, gli adempimenti e i termini previsti per la stipulazione delle convenzioni di cui all'articolo 24, comma 1, della L. 8 giugno 1990, n. 142. Dette convenzioni determinano in particolare le procedure che dovranno essere adottate per l'assegnazione della gestione del servizio idrico, le forme di vigilanza e di controllo, nonché gli altri elementi indicati all'articolo 24, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Decorso inutilmente il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome, provvedono queste ultime in sostituzione degli enti inadempienti. 4. Al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali degli organismi esistenti che rispondono a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, i comuni e le province possono provvedere alla gestione integrata del servizio idrico anche con una pluralità di soggetti e di forme tra quelle di cui al comma 2. In tal caso, i comuni e le province individuano il soggetto che svolge il compito di coordinamento del servizio ed adottano ogni altra misura di organizzazione e di integrazione delle funzioni fra la pluralità di soggetti gestori").*

Con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente, art. 148) l' "Autorità d'ambito" ha assunto specifica connotazione di ente a struttura associativa dotato di personalità giuridica, costituito dai comuni in "cooperazione" tra loro (le cui forme restano disciplinate dalla legislazione regionale), a partecipazione obbligatoria, al quale sono attribuite *ex lege* le funzioni amministrative di programmazione e gestione del servizio (art. 148: "1. L'Autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1. 2. Le regioni e le province autonome possono disciplinare le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito di cui al comma 1, cui è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico

*integrato. 3. I bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità d'ambito e loro variazioni sono pubblicati mediante affissione ad apposito albo, istituito presso la sede dell'ente, e sono trasmessi all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro quindici giorni dall'adozione delle relative delibere. 4. I costi di funzionamento della struttura operativa dell'Autorità d'ambito, determinati annualmente, fanno carico agli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, in base alle quote di partecipazione di ciascuno di essi all'Autorità d'ambito. 5. Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente", versione in vigore fino al 31.12.2012) con compiti, tra gli altri, di predisposizione ed aggiornamento del piano d'ambito, selezione del soggetto cui affidare la gestione del servizio, predisposizione della convenzione di gestione da stipulare con il gestore, funzioni di controllo del gestore.*

La giurisprudenza costituzionale (C. Cost. n. 246/2006, n. 226/2012) e amministrativa (Cons. Stato, Sez. V, n. 5243/2009; n. 9228/2014) in più occasioni ha affermato che le Autorità d'ambito previste dall'ormai abrogato art. 148 erano da considerarsi "amministrazioni pubbliche" ed in particolare "enti locali", in quanto costituite obbligatoriamente da enti locali e ad esse potesse essere riconosciuta personalità giuridica.

L'art. 2, comma 186 bis della L.191/2009, introdotto dall'art. 1 *quinquies* della legge 42/2010 di conversione del decreto legge 2/2010, ("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, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale e' da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente 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") ha soppresse le Autorità d' Ambito istituite in base alla previgente disciplina sopraricordata e ha assegnato alle Regioni il compito di (ri)attribuirne le funzioni nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ad enti ed organismi diversamente conformati.

Più recentemente, il d.l. n.133/2014 (c.d. "Sblocca Italia") con l'art. 7, è intervenuto a modificare il quadro normativo di riferimento e precisamente l'art. 147 del d.lgs 152/2006, i cui commi 1 e 1-bis oggi prevedono che "1. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

*Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale e' trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1. 1-bis. Qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente. Si applica quanto previsto dagli ultimi due periodi dell'articolo 172, comma 4".*

La novella legislativa, quindi, conferma il modello organizzativo del servizio idrico integrato basato sull'attribuzione *ex lege* delle funzioni di programmazione e regolazione in capo ad enti di secondo grado a partecipazione obbligatoria degli enti locali ricadenti nella perimetrazione territoriale d'ambito (appunto, gli "Enti di governo dell'ambito", la cui denominazione sostituisce la precedente di "Autorità d'Ambito" originariamente prevista dal c.d. Codice dell'Ambiente), la cui configurazione di dettaglio è demandata alla disciplina regionale.

Pur nella scarse linee tracciate dal legislatore statale, l'istituzione degli Enti di governo d'ambito risponde all'esigenza di prevedere un livello locale di pianificazione, gestione e regolazione del servizio idrico integrato che si pone in sintonia con la recente Direttiva europea sulle concessioni (Dir. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014), che espressamente riconosce alle autorità pubbliche il potere di decidere liberamente se espletare i propri compiti di interesse pubblico *"avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici"* (art. 2, par.1).

Nel modello tracciato dal legislatore statale il soggetto cui è attribuito il governo dell'ambito si caratterizza per il compimento di un processo di "entificazione", per così dire, obbligatoria, con il definitivo riconoscimento della personalità giuridica in capo a tali soggetti; per il trasferimento a tale ente delle funzioni di governo di cui erano precedentemente titolari gli enti locali -funzioni che, quindi, divengono esclusive e proprie dell'ente di governo-, con attribuzione di nuovi e più ampi poteri gestori (fino all'esercizio delle funzioni espropriative); per il carattere associativo dell'ente, a partecipazione obbligatoria e necessaria (con la previsione, a tal fine, di ampi poteri sostitutivi in capo alla regione) da parte degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale di erogazione del servizio, il cui dimensionamento è, come si è visto, compito lasciato alle Regioni sulla base di principi non soltanto di efficacia, economicità ed efficienza, bensì pure di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (finalità, peraltro, già emergenti dai precedenti interventi normativi, in ordine ai quali la Corte costituzionale -sent.

n. 50 del 2013- aveva già delineato un preciso percorso teleologico: *“Con la modifica del 2009, la legislazione statale ha inteso realizzare, mediante l’attuazione dei principi di cui sopra, una razionalizzazione nella programmazione e nella gestione del servizio idrico integrato, superando la precedente frammentazione. Perché ciò avvenga, è innanzitutto necessario che i soggetti cui sono affidate le funzioni abbiano una consistenza territoriale adeguata, ma è anche indispensabile che i piani d’ambito abbiano natura integrata e unitaria, in modo da realizzare l’efficienza, l’efficacia e l’economicità del servizio”*).

Questo modello, ed in particolare l’obbligatorietà della partecipazione all’ente di governo d’ambito da parte degli enti locali, ha superato la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Veneto con riferimento al comma 609 dell’art. della legge 190/2014 (che prevede, peraltro, in via generale l’obbligatorietà della partecipazione agli enti di governo d’ambito per l’erogazione di servizi pubblici, seppur diversi da quello del servizio idrico integrato ma con modalità analoghe a quelle di cui si tratta: C. Cost. n. 160/2016): *“A prescindere da ogni altra considerazione, da tempo la giurisprudenza costituzionale ha chiarito, con riguardo all’autonomia dei Comuni, che essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997). Inoltre, con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d’ambito alle quali sia trasferito l’esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, la Corte ha ritenuto che norme siffatte non ledano l’autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246 del 2009). Naturalmente, ove si opti per l’esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 50 del 2013). Le modalità di partecipazione e cooperazione possono essere molteplici, cosicché è da escludere che l’unica compatibile con il rispetto dell’autonomia dell’ente locale sia – come sostiene la ricorrente – la convenzione stipulata senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso.”*

La stessa Corte costituzionale, con riferimento al servizio idrico integrato, ha da tempo rilevato che *“il rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, richiamati dal sopra citato art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009, implica che non possa essere trascurato, nella prefigurazione normativa regionale della struttura e delle funzioni dei soggetti attributari dei servizi, il ruolo degli enti locali e che debba essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale”* (C. Cost. n. 50/2013) e, però, anche che *“La presenza attiva dei Comuni nell’organizzazione e nell’esercizio delle funzioni dell’ente regionale non può tuttavia privare*

*quest'ultimo della potestà di decidere in via definitiva, operando una sintesi delle diverse istanze e dei concorrenti, e in ipotesi divergenti, interessi delle singole comunità territoriali sub-regionali", con ciò confermando da un lato la separata (rispetto a quella degli enti che lo compongono) soggettività dell'ente di governo e, dall'altro, la titolarità, in capo all'ente, di un interesse (cui è ovviamente connesso l'esercizio delle relative funzioni amministrative) che, prescindendo dalla dimensione locale propria delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, ha autonoma e specifica caratterizzazione.*

Il servizio idrico integrato è, infatti, escluso del novero delle funzioni fondamentali dei comuni in ragione della dimensione sovracomunale dell'erogazione del servizio e ad esso, quindi, non possono trovare applicazione le specifiche disposizioni –tutte rispondenti ad una finalità di razionalizzazione e riduzione delle spesa- che impongono agli enti locali l'esercizio associato delle funzioni fondamentali (quelle cioè caratterizzanti, essenziali ed imprescindibili, il cui esercizio è obbligatorio per l'ente titolare ex art. 14 comma 26 d.l.78/2010 e che includono tutti i servizi pubblici di ambito comunale, restando esclusi quei servizi erogati in ambito sovracomunale, ad eccezione di quelli espressamente menzionati: la gestione del ciclo dei rifiuti e il trasporto pubblico locale).

In altre parole, l'art. 147 comma 1 del D.lgs 152/2006 (così come modificato dal d.l. 133/2014) *"prevede il trasferimento ex lege di tutte le competenze degli enti locali territoriali in materia di gestione delle risorse idriche all'ente di governo dell'ambito" e "risolve in radice anche i problemi relativi alla mancata partecipazione di un ente locale alla società costituita dall'ente di governo del servizio idrico, non avendo più il singolo ente la titolarità del servizio"* (TAR Lombardia, sez. III, 98/2015).

Giova evidenziare che in più occasioni la Corte costituzionale ha ribadito che la *"disciplina dell'affidamento della gestione del SII attiene (..) alle materie della tutela della concorrenza e dell'ambiente, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenza n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009)."* (C. Cost.62 del 2012). Alla legge regionale, pertanto, *"spetta soltanto disporre l'attribuzione delle funzioni delle soppresse Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) 'nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza' "*, essa, quindi, *"deve limitarsi ad individuare l'ente o il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'AATO"* in quanto ad esso attribuite dalla legge statale.

Ancor più chiaramente, C. Cost. n. 32 del 2015, afferma che *"il servizio idrico integrato è stato qualificato come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011) e che la disciplina dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali – inclusa la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso – rientra nella materia di competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza «trattandosi di regole "dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato,*

*disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima"» (sentenza n. 325 del 2010). L'affidamento della gestione del SII attiene, altresì, alla materia della tutela dell'ambiente, parimenti riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2012 e n. 187 del 2011). Ne consegue che nell'alveo della ricostruita disciplina statale devono svolgersi le competenze regionali in materia di servizi pubblici locali (sentenze n. 270 del 2010, n. 307 e n. 246 del 2009)".*

Con la recente pronuncia n. 160 del 2016, inoltre, la Corte costituzionale, con riferimento alle disposizioni della legge n. 190 del 2014 in materia di organizzazione dei servizi pubblici a rilevanza economica mediante il modello dell'ambito territoriale gestito da un ente a partecipazione obbligatoria degli enti locali interessati (comma 609 dell'art. 1) –e, quindi, al medesimo modello delineato delle specifiche disposizioni in materia di servizio idrico integrato sopra citate- ha evidenziato che la scelta del legislatore *"mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni"* e *"dunque, la norma censurata può qualificarsi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, analogamente a quanto ritenuto da questa Corte in relazione ad altri, sia pure differenti, istituti di cooperazione tra enti locali (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014)".*

Nel quadro ordinamentale sopradelineato si inserisce la legislazione regionale piemontese in materia di servizio idrico integrato.

La materia è stata oggetto di un primo intervento nella vigenza della c.d. Legge Galli (L.36/94) con la legge regionale n. 13 del 1997, che ha conterminato gli ambiti territoriali e ha previsto la istituzione di Autorità d' Ambito mediante stipulazione di convenzioni (obbligatorie, sulla base di una convenzione tipo predisposta dalla Regione) tra enti locali ai sensi dell'art. 24 della legge 142 del 1990.

In seguito alle modifiche normative ricordate più sopra, con la legge regionale n. 7 del 2012 (art.2) è stato previsto che *"Le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, ivi comprese quelle di elaborazione, approvazione e aggiornamento del relativo piano d'ambito, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe, di affidamento della gestione e di controllo diretto, restano confermate in capo agli enti locali ai sensi dell'articolo 142 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). 2. Gli enti locali esercitano, senza soluzione di continuità e ad ogni effetto di legge, le funzioni di cui al comma 1 secondo le disposizioni della legge regionale 20 gennaio 1997, n. 13 concernenti il servizio idrico integrato, modificata dalla legge regionale 4 luglio 2005, n. 8, sulla base delle convenzioni stipulate in attuazione della l.r. 13/1997".*

In base a tale normativa *"gli Enti locali di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato attraverso la Conferenza dei Sindaci dei Comuni non appartenenti a Comunità montane, dei Presidenti delle Comunità montane e dei Presidenti delle Province, di seguito denominata "Autorità d'ambito" (art.4).*

L'Autorità d'Ambito è costituita, infatti, secondo il modello della conferenza di servizi, dai Sindaci dei Comuni non appartenenti a Comunità montane, *"secondo forme di rappresentanza unitaria per gruppi di Comuni contigui costituenti aree territoriali omogenee stabilite nella convenzione di cui all'articolo 4, o loro delegati"*, dai Presidenti delle Comunità montane o loro delegati e dai Presidenti delle Province o loro delegati (art. 6 L.R. 13/97).

La regione Piemonte, all'indomani della novella introdotta dall'art. 7 del d.l. 133/2014, pur riconoscendo come *"le disposizioni innovative del legislatore statale costituiscano norme imperative non suscettibili di essere derogate da disposizioni regionali ed ancor meno locali"* (Circolare del Presidente della Giunta Regionale 16 marzo 2015 n. 2/AMB) e che *"la lettura del rinnovato articolo 147 del d.lgs. 152/2006 rende sin da subito evidente la chiara volontà del legislatore statale di addivenire ad un unico centro di imputazione delle funzioni di governo del servizio idrico integrato"*, ha ritenuto di non intervenire nell'assetto legislativo regionale ritenendo *"che, al di là del nomen iuris e della loro natura giuridica, le Autorità d'Ambito istituite con la l.r. 13/1997 sono da considerarsi a tutti gli effetti gli Enti di governo d'ambito di cui all'articolo 147 del d.lgs. 152/2006 come novellato dal d.l. 133/2014"*.

Nel quadro ordinamentale vigente della regione Piemonte, peraltro, gli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali si configurano, in parziale difformità rispetto alla legislazione statale, come semplici forme organizzative di gestione associata di funzioni ritenute proprie degli enti partecipanti mediante strumento convenzionale e, quindi, come tali, sottoposti ai vincoli in materia di spesa del personale previsti per forme omologhe di gestione associata di funzioni fondamentali.

Tuttavia la Sezione non può non rimarcare i profili di scostamento della disciplina regionale rispetto a quella statale. La normativa regionale piemontese del 2012, infatti, *"conferma"* in capo ai comuni, alle comunità montane e alle province delle funzioni relative al servizio idrico integrato previste dall'art. 142 del D.Lgs 152/2006 che, però, come si è visto, non ha affatto attribuito agli enti locali la titolarità delle funzioni in materia di organizzazione e gestione del servizio, essendo queste espressamente (art. 147) trasferite in capo all' autorità d'ambito prima e all'ente di governo poi.

L'art. 142 del D.lgs 152/2006, infatti, disponeva: *"1. Nel quadro delle competenze definite dalle norme costituzionali, e fatte salve le competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione. 2. Le regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze"*

*costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al comma 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio. 3. Gli enti locali, attraverso l'Autorità d'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto"* (oggi il comma 3, riformato dalla novella del 2014, prevede che: *"3. Gli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto"*).

La lettera della disposizione normativa non consentiva, neppure prima dell'intervento del 2014, di ritenere che le funzioni inerenti il servizio idrico integrato fossero funzioni proprie degli enti locali partecipanti all'ambito, dovendo essere letta sistematicamente con le successive disposizioni degli artt. 147 e (fino alla sua abrogazione) 148 del medesimo corpo normativo, i quali -come si è visto-, pur demandando alla legislazione regionale il compito di individuare le forme di organizzazione dell'autorità d'ambito (e poi degli enti di governo), ne delineavano i caratteri fondamentali e stabilivano la alterità di funzioni e ruolo rispetto agli enti locali, del cui apporto il terzo comma dell'art. 142 (così come posto in luce anche dalle pronunce della Corte costituzionale) sottolineava l'essenzialità al fine di adeguare l'organizzazione del servizio ai principi enunciati dal legislatore statale e più volte ricordati.

L'art. 142 del D.lgs 152/2006 delinea, infatti, i rispettivi ambiti di competenza statale e regionale, prevedendo (comma2) che *"Le regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al comma 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio"*, non potendo però intervenire sull'attribuzione delle competenze, già disciplinata, in via esclusiva, dalla legge statale, in particolar modo dopo la novella del 2014, che ha ultimativamente definito natura e funzioni degli enti di governo d'ambito.

Se, pertanto, nella previgente normativa in materia di assetto del governo del servizio idrico integrato e precisamente nella vigenza della c.d. legge Galli (L.36/94), il ricorso a forme di gestione associata su base meramente convenzionale era possibile stante l'espresso richiamo alla corrispondenti norme della L. 142/90, già a partire dal successivo Codice dell'ambiente (D.lgs 152/2006) e soprattutto a seguito delle modifiche introdotte dal 2009 in poi, la forma di organizzazione del servizio è andata definendosi attraverso un processo di "entificazione" e di personalizzazione dei soggetti giuridici di governo degli ambiti territoriali (processo che ha caratterizzato, più in generale, il modello di gestione dei servizi pubblici su base di ambito territoriale, esteso ad una pluralità di altri settori) e la conseguente attribuzione ex se delle relative funzioni.

In questo modello la gestione associata si ritrova non in un mero modulo procedimentale di esercizio delle funzioni (convenzione/conferenza di servizi), che finirebbe per essere una semplice modalità di consultazione di una serie di enti, ognuno esponenziale di un interesse proprio di dimensione "comunale", ma nella struttura dell'ente di governo -appunto associativa e a partecipazione obbligatoria- che, portatore di un interesse sovracomunale alla gestione delle risorse idriche secondo canoni di razionale ed efficiente organizzazione del servizio, persegue -attraverso la valorizzazione dell'apporto degli enti locali partecipanti- il fine generale del corretto utilizzo della risorsa e del raggiungimento di livelli ottimali del servizio.

In questa prospettiva non sembra trovare riscontro la prospettata conformità della vigente disciplina regionale piemontese con il modello organizzativo degli enti di governo d'ambito delineato dalla legislazione statale.

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale illustrato, pertanto, non appare condivisibile, ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di vincoli alla spesa di personale, l'utilizzo del criterio del *pro quota* prospettato nell'istanza di parere. Tale criterio, infatti, è riferibile ad un modulo organizzativo di gestione superato dai recenti interventi normativi richiamati.

Nei termini suesposti è reso il parere della Sezione.

#### **P.Q.M**

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei Conti rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, alla Provincia di Cuneo per il tramite del Consiglio delle Autonomie.

Così deliberato in Torino, nella Camera di Consiglio del 12 luglio 2016

Il Relatore

Il Presidente f.f.

F.to Dott.ssa Daniela Alberghini

F.to Dott. Massimo Valero

Depositato in Segreteria il **19/07/2016**

Per il Funzionario Preposto

(Dott. Federico Sola)

Funz. Patrizia Benvenuti