



COMMISSIONE NAZIONALE PER LA VIGILANZA SULLE RISORSE IDRICHE

Parere n. 4493 del **26 GEN. 2010**

NELLA riunione odierna, in presenza del prof. Roberto Passino, presidente, del cons. Massimiliano Atelli, commissario, e del dott. Guido Cace, commissario, e del dott. Sergio Cristofanelli, segretario verbalizzante;

VISTO l'art. 161, comma 4, lett. i), del d.lgs. n. 152 del 2006, a norma del quale la Commissione esprime pareri in ordine a problemi specifici attinenti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, su richiesta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle regioni, degli enti locali, delle Autorità d'ambito, delle associazioni dei consumatori e di singoli utenti del servizio idrico integrato;

VISTA la richiesta di parere pervenuta in data 23.12.2009, con la quale si chiede alla Commissione di esprimere il proprio avviso sul se, dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 186, della l. n. 191 del 2009, debba ritenersi ancora vigente l'obbligo stabilito dall'art. 148, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, di procedere alla trasformazione dell'Autorità d'ambito in Consorzio;

RELATORE il cons. Massimiliano Atelli;

la Commissione

esprime il seguente parere.

1. L'art. 2, comma 186, della l. n. 191 del 2009, stabilisce come noto che <<in relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, i comuni devono altresì adottare le seguenti misure: a) soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni; c) possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti; d) soppressione della figura del direttore generale; e) soppressione dei

consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto.>>.

Ciò detto, allo stato della legislazione vigente, l'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 - come riconosciuto da Corte costituzionale, sent. n. 246 del 2009, e, da ultimo, TAR Brescia, sez. II, 19/11/2009 n. 2238 - prevede il riconoscimento della personalità giuridica in capo all'Autorità d'Ambito, la partecipazione obbligatoria degli Enti locali del territorio (salvo per i Comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti facenti parte di una Comunità montana) e l'espresso trasferimento all'Autorità delle competenze spettanti ai Comuni in materia di programmazione delle infrastrutture e di gestione delle risorse idriche (art. 148 comma 1), spettando alle Regioni e alle Province autonome la disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli Enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, <<assolto l'obbligo di costituire l'Autorità "cui è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato" (art. 148 comma 2).>>.

Dunque, dal citato art. 148 discende, per gli Enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, soltanto l'obbligo di costituire l'Autorità "cui è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato". Diversa questione è, invece, quella della forma giuridica adottabile in sede di assolvimento di siffatto obbligo di costituzione.

2. In molti casi l'Autorità d'Ambito è stata costituita in forma di Consorzio, **benché, a legislazione vigente, l'Autorità d'Ambito non sia vincolata ad adottare siffatta forma giuridica, per un verso, e deve avere in ogni caso personalità giuridica autonoma, per altro verso. Inoltre, appare utile aggiungere**, argomentando dall'art. 148, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, che - per quanto concerne il profilo organizzativo - ciascuna Autorità d'ambito deve avere una struttura operativa propria (v. TAR Liguria, Sez. II, 19.2.2009 n. 254), e che la partecipazione all'Autorità da parte degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale deve realizzarsi secondo un sistema di quote (v. T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 24.11.2008, n. 2241).

In tema, la Corte costituzionale (con la ridetta sent. n. 246 del 2009) ha di recente precisato che <<Le autorità d'ambito erano già previste dagli artt. 8 e 9 della legge n. 36 del 1994 e dagli articoli da 24 a 26-bis della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), che ne consentivano l'istituzione, da parte delle Regioni, con strutture e forme giuridiche diverse alle quali pure partecipavano necessariamente gli enti locali, come le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni, l'esercizio associato delle funzioni. Tali disposizioni sono state attuate dalla legislazione regionale mediante l'adozione di moduli organizzativi scelti tra quelli consentiti dalle disposizioni stesse, seppure diversamente denominati (agenzie, consorzi, autorità). La norma censurata razionalizza tale quadro normativo, superando la frammentazione della gestione del servizio idrico, nel rispetto delle preesistenti competenze degli enti territoriali. In particolare, unifica le modalità di esercizio della gestione delle risorse idriche, prevedendo espressamente il trasferimento delle relative competenze dagli enti

locali all'autorità d'ambito; autorità della quale - come visto - gli enti locali necessariamente fanno parte.>>

In questo senso, a fronte di una previsione normativa del tenore di quella di cui all'art. 148, comma 1, testo vigente, del d.lgs. n. 152 del 2006, il problema della forma giuridica delle AATO non ha, oggi, più ragione di porsi. Diversamente dalla l. n. 36 del 1994, infatti, il citato art. 148, comma 1, definisce in via diretta la forma giuridica dell'organismo elevato ad autonomo soggetto di diritto, riservando a regioni e provincie autonome solamente la disciplina del modello organizzativo interno, nei limiti consentiti dalla normativa vigente.

In altri termini, non è (prima di tutto) necessario che ciò che ha ex lege (acquisito, per effetto del ridetto art. 148, comma 1) una forma giuridica propria (l'Autorità d'Ambito, appunto), debba continuare a rivestirne una (ulteriore e) diversa, propria di un distinto tipo di soggetto giuridico (nella specie, il consorzio). Di conseguenza, ove (ancora oggi), presente, la forma consortile si rivela in ogni caso ultronea agli effetti pratici.

3. Tutto ciò considerato, verosimilmente l'art. 2, comma 186, della l. n. 191 del 2009, intende riferirsi ai consorzi di cui all'articolo 31 del d.lgs 18/08/2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), aventi natura di forma associativa costituita per la gestione unitaria di servizi e funzioni nella titolarità degli enti locali, e, deve quindi ritenersi, in questo contesto prevede la soppressione dei consorzi di *funzioni*.

Di conseguenza, premesso che, per come formulata, la disposizione in discorso non sembra idonea a provocare un effetto automatico di estinzione dei consorzi in questione, demandando piuttosto ai comuni l'adozione di misure volte a ridurre enti ed organismi aventi questa forma, appare corretto ritenere che dal vincolo di legge alla soppressione dei consorzi non possa ricavarci, per quanto qui interessa, anche un obbligo di soppressione delle Autorità d'Ambito.

Del resto, a confermare ulteriormente l'inapplicabilità dell'art. 2, comma 186, della l. n. 191 del 2009, alle Autorità d'Ambito di cui all'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 sta anche la circostanza che, in ogni caso, non sarebbe possibile da parte degli enti locali quella <<assunzione delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto>> prevista dalla norma per prima indicata. E' di tutta evidenza, infatti che le funzioni attribuite dal d.lgs. 152/2006 alle AATO non possono essere ridotte alla mera somma delle funzioni altrimenti esercitabili singolarmente dagli enti locali quotisti.

Resta dunque impregiudicata la sopravvivenza delle Autorità d'Ambito, quali - si ripete - soggetti di diritto con personalità giuridica autonoma, e come tali dotati di una forma giuridica propria (a carattere comunque associativo, atteso il sistema delle quote di cui al citato art. 148, comma 4), tipizzata dalla legge, e, con i limiti previsti dalla

normativa vigente, declinabile negli aspetti organizzativi interni dalle regioni e dalle province autonome in applicazione del potere disciplinare ad esse attribuito dall'art. 148, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006. **In particolare, per le AATO che ancor oggi risultino essere - sul piano formale - consorzi, l'art. 2, comma 186, della l. n. 191 del 2009 non ha creato, a carico dei comuni, alcun obbligo di realizzarne la soppressione, ed essi potranno continuare ad operare, in quanto (e nella forma propria di) AATO, ai sensi del citato art. 148, comma 1 e nei termini sopra illustrati, con gli organi attualmente previsti, sino a diversa determinazione normativa, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, delle regioni e delle province autonome.**

Il Relatore

Cons. Massimiliano Atelli



Il Presidente

Prof. Roberto Passino

