AZIENDA CONSORTILE
CICLO IDRICO
di Alba - Langhe - Roero
Sede Legale: COMUNE DI ALBA - P.zza Risorgimento, 1 - ALBA - Tel. 0173 440366 - Fax 0173 293467
Sede Impianti: CANOVE DI GOVONE - Via Tanaro, 77 - Tel. 0173 58494 - Fax 0173 58533
MONTEU ROERO - Frraz. Tre Rivi, 27/B - Tel. 0173 90391 - Fax 0173 90391
E-mail: cicloidrico@libero.it

Messaggio Telefax a:

PROTOCOLLO AUTORITA' D'AMBITO
A.T.O. N. 4 — CUNEESE
n. 1914 DATA 21.12.06

Ill.mo

Sig. Direttore AUTORITA' D'AMBITO
Dott. GALFRE'

TELEFAX N. 0171-445959

OGGETTO: In allegato trasmettiamo documentazione da sottoporre alla cortese att.ne Dott. GALFRE'

Cordiali saluti

Dott. Giuseppe VALSANIA

Pagine Inviate: n. 12 compresa la presente

PROTOCOLLO AUTORITA' D'AMBITO
A.T.O. N. 4 — CUNEESE
n. 1914 DATA 21.12.06

Al Signor PRESIDENTE
dell'Autorità d'Ambito Cuneese

OGGETTO: Conferenza del 28-12-2006. Richiesta inserimento argomento all'ordine del giorno.

I sottoscritti Sindaci, rappresentanti delle aree omogenee "Alba", "Bra, e "Roero", con la presente richiedono alla S.V. che all'ordine del giorno della prossima seduta della Conferenza, prevista per il giorno 28 dicembre 2006, venga inserito il seguente argomento:

- Deliberazione Conferenza n.02 del 07/8/2006- punto 5) dispositivo- Proroga del termine 30-11-2006 al 28-02-2007.

Distinti saluti.

IL SINDACO di ALBA

IL SINDACO di BRA

IL SINDACO DI SOMMARIVA PERNO

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO
NELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BOLOGNA

PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI
DOCENTE DI DIRITTO DELL'AMBIENTE
NELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BOLOGNA

40121 BOLOGNA - VIA G. AMENDOLA, 8
TEL. 051 - 422 08 35 051 - 24 16 56

Bologna, 21 dicembre 2006

Termine previsto per la trasformazione dell'Azienda Consortile Ciclo Idrico di Alba - Langhe - Roero in società di capitali dalla delibera n. 2 del 7 agosto 2006 della Conferenza dei rappresentanti degli enti locali nell'Autorità d'Ambito n. 4 "Cuneese".
Parere.

1. Con delibera n. 2 del 7 agosto 2006, la Conferenza dei rappresentanti degli enti locali nell'Autorità d'Ambito n. 4 "Cuneese", anche sulla scorta della Relazione istruttoria ivi allegata, ha ritenuto ACCI «*in possesso di tutti i requisiti per la continuazione nella gestione del servizio idrico integrato in ragione della struttura organizzativa, dell'acquisizione di know how professionale, dell'operatività gestionale e dei livelli garantiti di erogazione del servizio, tutti elementi che risultano adeguati al raggiungimento degli standard richiesti per una gestione di tipo industriale del ciclo integrato delle acque a livello di ambito*» (p.to 2 del dispositivo).

Con il medesimo atto (v. il p.to 5 del dispositivo) l'Autorità d'Ambito ha altresì assegnato ad ACCI «*il termine del 30 novembre 2006 per trasformare la propria struttura organizzativa in società di capitali per adeguare i propri atti costitutivi e gli statuti in ragione di quanto definito nell'Allegato 2*» che a sua volta reca «*Indirizzi per l'adeguamento degli atti costitutivi delle società a totale partecipazione pubblica del Gruppo n. 1 ai sensi dell'art. 113, comma 5, lett. c), e comma 15 bis), d.lgs. n. 267 del 2000, nonché art. 150, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006*».

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI

Contestualmente, l'Autorità d'Ambito ha riconosciuto *«per il periodo di salvaguardia di cui all'articolo 7 della legge regionale 13/1997, i contratti correnti con ACCI»* (p.to 7. del dispositivo).

1.1. Tenuto conto di quanto sopra, è stato chiesto se il termine del 30 novembre 2006, fissato con la menzionata delibera della Conferenza dei rappresentanti, debba o meno intendersi come inderogabile ovvero se la trasformazione di ACCI in società potrebbe intervenire anche nei primi mesi dell'anno 2007.

2. Per le ragioni di seguito illustrate, si deve ritenere che il sopra menzionato termine del 30 novembre 2006 non risulta perentorio ma meramente ordinatorio e sollecitatorio rispetto all'obbligo di trasformazione di ACCI in società di capitali.

3. Al riguardo, occorre considerare che - in base all'ordinamento vigente, la regola generale è quella della natura ordinatoria/sollecitatoria dei termini.

Infatti, con riferimento a termini previsti per l'adempimento di determinati obblighi, la giurisprudenza osserva che *«secondo i principi generali del nostro ordinamento (arg. ex art. 152 c.p.c.) i termini hanno generalmente carattere sollecitatorio, a meno che la loro naturale perentoria e decadenziale sia espressamente dichiarata dalla norma che li prevede o che detta natura possa essere chiaramente desunta dalla funzione che in concreto lo spazio di tempo previsto è chiamato ad assolvere»* (Cons. Stato, sez. IV, 29 ottobre 2002, n. 5945; nello stesso senso anche Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2003, n. 6405; TAR Veneto, sez. I, 10

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI

marzo 1999, n. 324; TAR Basilicata, 15 settembre 2000, n. 546).

Ecco perché un termine *«va reputato non perentorio in assenza di specifici referenti normativi capaci di suffragarne la natura perentoria»* (Cons. Stato, sez. VI, 25 maggio 2006, n. 3114).

La sopra ricordata giurisprudenza è esattamente riferita in prevalenza ai termini contemplati dalla legge, ma - considerato il carattere generale dei principi che essa riferisce - a maggior ragione le relative statuizioni risultano applicabili ai termini individuati mediante provvedimenti amministrativi.

Parimenti, la dottrina è concorde nel ritenere che *«il termine ha carattere perentorio, qualora la legge o lo stesso atto prevedano una decadenza; ha invece carattere ordinatorio negli altri casi»* (così per tutti L. Galateria ed M. Stipo, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2004, p. 375).

4. Dalla delibera della Conferenza dei rappresentanti n. 2 del 7 agosto 2006, non emergono elementi per ritenere che il termine del 30 novembre 2006 (indicato per la trasformazione di ACCI in società di capitali) sia stato considerato perentorio.

Infatti, non vi sono riferimenti testuali alla indifferibilità del termine in discorso. Inoltre al superamento del termine l'Autorità d'Ambito non ha ricollegato (né avrebbe potuto: v. al paragrafo successivo) alcuna sanzione (ad esempio la decadenza dalla concessione in corso).

Del resto, non sono nemmeno ravvisabili stringenti ragioni di interesse pubblico tali da far ritenere che la data

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI

del 30 novembre 2006, fissata per la trasformazione di ACCI in società di capitali, debba avere carattere perentorio e non meramente ordinatorio/sollecitatorio.

Infatti, a quanto consta, il servizio di depurazione e fognatura è regolarmente effettuato dal Consorzio ACCI e non vi sono contestazioni di inefficienza neanche da parte degli utenti. Al contrario, come si è anticipato, nella menzionata delibera della Conferenza dei rappresentanti n. 2 del 7 agosto 2006, si legge che ACCI è *«in possesso di tutti i requisiti per la continuazione nella gestione del servizio idrico integrato in ragione della struttura organizzativa, dell'acquisizione di know how professionale, dell'operatività gestionale e dei livelli garantiti di erogazione del servizio, tutti elementi che risultano adeguati al raggiungimento degli standard richiesti per una gestione di tipo industriale del ciclo integrato delle acque a livello di ambito»* (p.to 2 del dispositivo).

Invero, siccome la stessa Autorità d'Ambito (oltre a non proclamare espressamente la perentorietà del termine indicato nella delibera per la trasformazione di ACCI in società e a non prevedere alcuna sanzione per il relativo superamento) riferisce altresì che ACCI esercita i servizi di depurazione e fognatura secondo criteri di economia, efficacia ed efficienza, non si vede come si potrebbe ritenere non meramente sollecitatorio il termine indicato nella delibera della Conferenza dei rappresentanti n. 2 del 7 agosto 2006.

Peraltro, la tesi della perentorietà del termine sarebbe manifestamente in contraddizione con la circostanza che, come si è anticipato, l'Autorità d'Ambito ha riconosciuto *«per il periodo di salvaguardia di cui all'articolo 7 della legge regionale 13/1997, i contratti correnti con ACCI»*

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI

(p.to 7. del dispositivo), senza affatto subordinare il rilascio di tale salvaguardia ad alcuna condizione e tanto meno alla trasformazione di ACCI in società.

5. Del resto, la qualificazione come perentorio del termine del 30 novembre 2006 ai fini della trasformazione di ACCI in società di capitali, non sarebbe neanche coerente con l'ordinamento.

Si consideri infatti che è vigente l'art. 15 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 conv. dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. Come è noto, la norma stabilisce, per quanto concerne il solo servizio idrico integrato, la sostituzione del termine del 31 dicembre 2006 (previsto dall'art. 113, comma 15 bis, primo periodo del t.u. enti locali) con quello del 31 dicembre 2007 ([1]).

Questo significa che il legislatore ha accordato agli operatori il diritto di proseguire nelle attività in corso quanto meno fino al 31 dicembre 2007 (salve le ipotesi di ulteriore prosecuzione delle gestioni ai sensi del secondo e terzo periodo dell'art. 113, comma 15 bis del t.u. enti locali); solo alla scadenza di tale data si potrà ritenere de-

([1]) L'art. 15 del d.l. n. 223 del 2006 conv. dalla legge n. 248 del 2006 prevede che *«All' articolo 113, commi 15-bis e 15-ter, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 , le parole: "31 dicembre 2006" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2006, relativamente al solo servizio idrico integrato al 31 dicembre 2007"»*. Pertanto il primo periodo dell'art. 113, comma 15 bis del t.u.e.l. stabilisce oggi che *«Nel caso in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscano un congruo periodo di transizione, ai fini dell'attuazione delle disposizioni previste nel presente articolo, le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, relativamente al solo servizio idrico integrato al 31 dicembre 2007, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante»*.

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI

caduto dai rapporti in essere il gestore che non risulti adeguato ad uno dei modelli organizzativi tassativamente previsti dall'ordinamento vigente.

Proprio la conversione in legge del d.l. n. 223 del 2006 può costituire l'occasione anche per un formale differimento, da parte dell'Autorità d'Ambito, del termine del 30 ~~dicembre~~ novembre 2006, perché tale data appare fissata proprio nella prospettiva (oggi non più attuale) dell'applicazione, anche al servizio idrico integrato, dell'anticipata scadenza al 31 dicembre 2006 delle concessioni di servizio pubblico in corso. Del resto, la legge di conversione (n. 248 del 2006) è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale solo l'11 agosto 2006 e cioè dopo che la Conferenza dei rappresentanti aveva assunto la delibera n. 2 del 7 agosto 2006.

Peraltro, la ricordata norma di legge statale (art. 15 del d.l. n. 223 del 2006 conv. dalla legge n. 248 del 2006) supera anche eventuali precedenti discipline regionali con essa incompatibili, perché la Corte costituzionale (sent. 1° febbraio 2006) ha affermato che la Regione non può dettare norme relative alla prosecuzione transitoria dei rapporti in corso più restrittive di quelle stabilite dallo Stato (che al riguardo esercitata la competenza esclusiva in tema di tutela della concorrenza prevista dall'art. 117, comma 2°, lett. e della Costituzione repubblicana).

In conclusione, neanche in base all'ordinamento vigente sarebbe possibile forzare l'interpretazione della delibera della Conferenza dei rappresentanti n. 2 del 7 agosto 2006 e sostenere la perentorietà del termine del 30 novembre 2006, indicato dall'Autorità d'Ambito per la trasformazione di ACCI in società, perché ciò significherebbe comprimere illegittimamente i diritti attribuiti ad ACCI direttamente dalla

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI

legge. Ciò tra l'altro anche in contraddizione con quanto di recente stabilito dal Parlamento europeo nella "Relazione sui partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni" del 16 ottobre 2006: ivi infatti si auspicano *«termini transitori per i contratti in corso conclusi in buona fede a norma della legislazione nazionale, onde evitare incertezza giuridica»* (p.to 4. delle Osservazioni generali).

Del resto, non è mai stato ritenuto perentorio nemmeno il termine per la trasformazione delle aziende speciali in società individuato dall'art. 35, comma 8° della legge 28 dicembre 2001, n. 448; ed infatti sono ancora numerosi i soggetti che - con il consenso delle Amministrazioni titolari dei servizi pubblici - proseguono nelle gestioni ad essi facenti capo nonostante sia ampiamente decorsa la data (il 30 giugno 2003) entro la quale si sarebbe dovuto dare adempimento all'obbligo di trasformazione previsto dalla norma da ultimo menzionata.

In effetti, la trasformazione consiste nel mero mutamento di forma di un complesso organizzativo il quale, dal punto di vista aziendale, rimane lo stesso ([2]): sicché, in mancanza di specifiche ragioni di urgenza a tutela dell'interesse pubblico (che non emergono nella delibera

---

([2]) La continuità tra l'azienda speciale e la società rinveniente dalla trasformazione è sottolineata dall'art. 115, comma 1° del t.u. enti locali perché la norma prevede tra l'altro che *«Le società conservano tutti i diritti e gli obblighi anteriori alla trasformazione e subentrano pertanto in tutti i rapporti attivi e passivi delle aziende originarie»*. Del resto, la continuità è un principio generale dell'istituto della trasformazione, perché anche l'art. 2498 del Codice civile stabilisce che *«Con la trasformazione l'ente trasformato conserva i diritti e gli obblighi e prosegue in tutti i rapporti anche processuali dell'ente che ha effettuato la trasformazione»*.

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI

della Conferenza dei rappresentanti n. 2 del 7 agosto 2006 e nemmeno nell'ambito dell'art. 35, comma 8° della legge n. 448 del 2001), non sarebbe neanche logico ritenere perentoria l'indicazione di un termine di trasformazione di un'azienda speciale in società.

6. Del resto, occorre sottolineare che la trasformazione di un consorzio azienda in società di capitali implica complessi adempimenti sul piano del diritto amministrativo.

Infatti, è vero che l'art. 115 del t.u. enti locali contempla la trasformazione diretta (mediante delibera assembleare) di un Consorzio in società. Tuttavia è ad esempio necessario effettuare scelte e valutazioni per quanto concerne la determinazione del capitale iniziale della società e della quota del patrimonio netto dell'azienda da destinare a fondi e riserve; inoltre, la legge lascia agli enti locali l'opzione tra la trasformazione integrale ovvero la previa scissione di uno o più rami aziendali. Ancora, l'art. 115, comma 7 bis del t.u.e.l. ammette che vi possano essere enti locali presenti nel consorzio che tuttavia - proprio in ragione della trasformazione - scelgono di non partecipare alla società.

In più nel caso di specie, con la delibera n. 2 del 7 agosto 2006, la Conferenza dei rappresentanti richiede ad ACCI non la mera trasformazione, ma altresì la conformazione della rinveniente società al modello di cui all'art. 113, comma 5°, lett. c) del t.u.e.l. Ciò significa ad esempio che non potranno partecipare alla società gli enti locali che non gestiscono i servizi di depurazione o di fognatura a mezzo di ACCI; e che occorre mettere a punto uno statuto che - nel rispetto di quanto stabilito dall'Allegato 2 alla pre-

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI

detta delibera della Conferenza dei rappresentanti – sia pienamente conforme al modello in house.

In considerazione di quanto sopra, è indispensabile che i rappresentanti dei singoli enti locali accedano all'assemblea consortile che delibererà la trasformazione di ACCI in società essendo stati previamente legittimati sulla base dei rispettivi ordinamenti e cioè, in breve, sulla scorta di delibere di Consiglio comunale relative alle modalità e condizioni dell'operazione.

Invero, proprio in considerazione della complessità dell'operazione, è evidente che il termine del 30 novembre 2006 non può che essere ordinatorio/sollecitatorio e non perentorio, perché diversamente la delibera sarebbe illegittima sotto il profilo dell'irragionevolezza ed dell'illogicità (e come tale ancora impugnabile mediante ricorso straordinario al Capo dello Stato).

Naturalmente, il termine del 30 novembre 2006 è sollecitatorio e non perentorio anche per gli altri soggetti che – ai sensi della delibera della Conferenza dei rappresentanti – debbono assumere il carattere in house. Ciò tenuto conto che anch'essi dovranno necessariamente passare nei singoli Consigli comunali per la piena conformazione al modello descritto dall'art. 113, comma 5°, lett. c) del t.u. enti locali.

* * *

In conclusione, non si ravvisano elementi per ritenere il carattere perentorio del termine (30 novembre 2006) fissato dalla Conferenza dei rappresentanti per la trasformazione di ACCI in società. Infatti, la perentorietà del termine non risulta dal provvedimento amministrativo e nemmeno sarebbe coerente con la normativa vigente e la complessità

PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
PROF. AVV. STEFANO COLOMBARI

degli adempimenti richiesti per la trasformazione di ACCI in società di capitali.

Del resto, è anche doveroso che l'Autorità d'Ambito proceda in modo collaborativo rispetto alla volontà degli enti locali soci in ACCI, considerato che essa non è un ente amministrativo terzo ma - come conferma anche la circostanza che è costituita in forma convenzionale e non di consorzio - unicamente l'ufficio comune degli enti locali per l'esercizio associato di funzioni in relazione alla gestione del servizio idrico integrato di cui essi rimangono titolari.

Si rimane a disposizione per eventuali approfondimenti e chiarimenti

(prof. avv. Giuseppe Caia)

(prof. avv. Stefano Colombari)