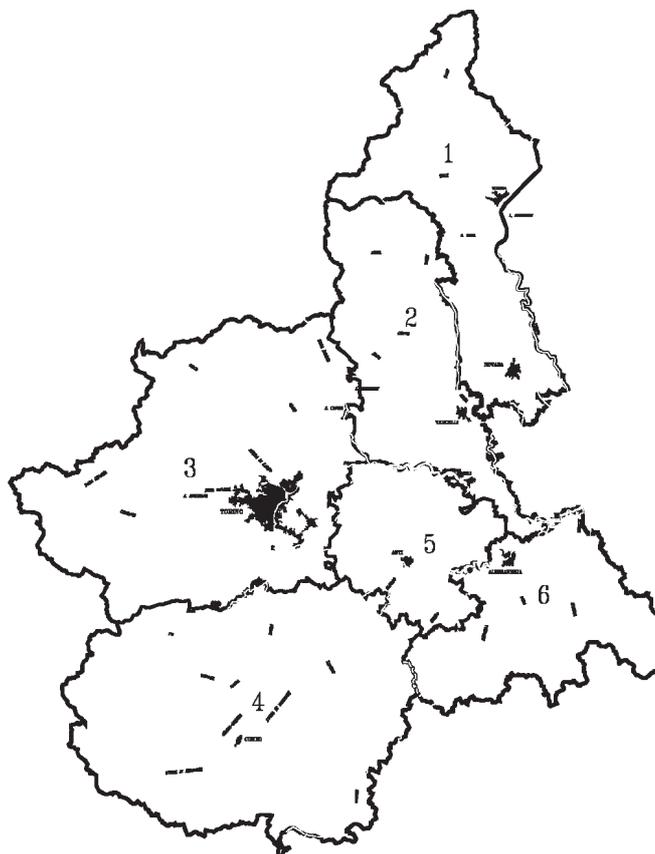




ALLEGATO



L.R. 20 GENNAIO 1997, N. 13

Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli Enti Locali ai sensi della Legge 5 gennaio 1994, n. 36 e successive modifiche ed integrazioni.

Indirizzo e coordinamento dei soggetti istituzionali in materia di risorse idriche

**ATTO DI INDIRIZZO CONCERNENTE LA SOGGETTIVITÀ GIURIDICA
DELLE AUTORITÀ D'AMBITO ISTITUITE AI SENSI DELLA LEGGE
REGIONALE 20 GENNAIO 1997 N. 13**

1. La normativa nazionale

Come noto, la materia dei servizi idrici è disciplinata dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36, che attribuisce ai Comuni ed alle Province la funzione di organizzazione del servizio, da esercitarsi mediante le forme di cooperazione individuate dalla Regione tra quelle previste dalla normativa sull'ordinamento delle Autonomie locali¹.

L'alternativa che la norma statale rimette sotto questo profilo alla legislazione regionale è dunque tra il consorzio di funzioni e la stipula di una apposita convenzione.

Nel caso del consorzio si avrà l'istituzione di un ente pubblico con personalità giuridica ed autonomia organizzativa, mentre nel caso della convenzione si è di fronte ad una forma di amministrazione negoziale, alla base della quale insiste un accordo con cui gli Enti locali determinano compiti, organi e procedure per il suo funzionamento.

Per quanto attiene alla convenzione, è bene ricordare altresì il tenore dell'articolo 30 del d.lgs. 267 del 2000 che, al Capo V rubricato "Forme associative", dispone testualmente: *«Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stabilire tra loro apposite convenzioni»*.

Al comma 4 dello stesso articolo è inoltre previsto che dette convenzioni *«possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti»*.

La tipologia di rapporti intercorrenti tra gli Enti locali e l'Autorità d'ambito è quindi determinata dalla forma di organizzazione scelta dalle Regioni in sede di attuazione della c.d. Legge Galli.

2. La disciplina regionale

La Regione Piemonte, nel disciplinare la materia dei servizi idrici in attuazione della legge 36/1994, ha identificato i sei ambiti territoriali ottimali, in cui ha suddiviso il proprio territorio, come *«funzionali alla rappresentazione a livello territoriale della domanda di servizio idrico integrato delle popolazioni in essi residenti ed alla identificazione a livello istituzionale dei Comuni e delle Province tenuti alle forme ed ai modi di cooperazione di cui all'articolo 3»*².

La legge regionale prevede altresì che *«I Comuni non appartenenti a Comunità montane, le Comunità montane e le Province di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano in forma associata le funzioni previste dalla l. 36/1994 in materia di organizzazione del servizio idrico integrato»*³.

La forma prescelta dal legislatore regionale per l'esercizio delle predette funzioni è 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»*⁴.

A tal fine *«i Comuni, ivi compresi quelli appartenenti a Comunità montane, le Comunità montane e le Province di ciascun ambito territoriale ottimale stipulano*

¹ legge 8 giugno 1990, n. 142, ora sostituita dal decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)

² art. 2, comma 3 della legge regionale 20 gennaio 1997, n. 13 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli Enti locali ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36 e successive modifiche ed integrazioni. Indirizzo e coordinamento dei soggetti istituzionali in materia di risorse idriche)

³ art. 3, comma 1 della l.r. 13/1997

⁴ art. 4, comma 1 della l.r. 13/1997

apposita convenzione, ai sensi dell'art. 24 della l. 142/1990, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge»⁵.

L'Autorità d'Ambito esercita in generale le funzioni di organizzazione del servizio idrico «*in nome e per conto di tutti gli Enti locali appartenenti all'ambito territoriale*»⁶ e in particolare:

- a) approva il programma di attuazione delle infrastrutture e di acquisizione delle altre dotazioni necessarie per l'organizzazione del servizio,
- b) definisce il modello organizzativo e individua le forme di gestione del servizio idrico integrato,
- c) determina le tariffe del servizio e dispone in ordine alla destinazione dei proventi tariffari⁷.

Qualora non già previsto dalla convenzione istitutiva, l'Autorità «*individua tra gli Enti locali appartenenti alla stessa ovvero istituisce il soggetto cui demandare, in nome e per conto della medesima*», il compimento di tutte le attività connesse all'esercizio delle predette funzioni e di esecuzione delle proprie deliberazioni, tra cui la stipula della convenzione di regolazione dei rapporti tra Autorità d'ambito e soggetto gestore del servizio⁸.

Per definizione di legge regionale spettano infatti agli uffici dell'Autorità d'ambito tutti gli atti di gestione, interni ed a rilevanza esterna, non espressamente riservati alla Conferenza⁹.

La legge regionale piemontese individua dunque nella "convenzione" il modello legale per l'esercizio in forma associata, da parte degli Enti locali, delle funzioni amministrative relative al servizio idrico integrato.

Come ulteriormente specificato dalla Deliberazione della Giunta Regionale 21 aprile 1997 n. 36-18438, l'Autorità d'ambito è «*organo politico di indirizzo e controllo sulle attività di gestione del servizio idrico integrato*»¹⁰.

Sempre alla luce dell'atto di indirizzo da ultimo citato, l'Autorità d'ambito redige annualmente un preventivo ed un rendiconto e le sue spese di funzionamento possono essere coperte attraverso i canoni di concessione o affidamento del servizio idrico integrato, determinati dalla stessa e versati dai soggetti gestori in base ad apposite norme fissate nelle convenzioni e nei relativi disciplinari.

A sua volta la legge regionale ha previsto che per la fase di avvio dell'organizzazione delle Autorità d'ambito venisse istituito nel bilancio relativo all'anno 1997 un apposito capitolo denominato "Contributi per l'organizzazione delle Autorità d'ambito", la cui dotazione è stata successivamente determinata con legge finanziaria¹¹.

L'Autorità d'Ambito è, pertanto, titolare di un proprio patrimonio, autonomo rispetto al patrimonio degli enti territoriali firmatari della convenzione istitutiva, che è formato, nella fase iniziale, prevalentemente da contributi pubblici e, a regime, da proventi determinati dall'affidamento della gestione del servizio.

Dalla formulazione delle specifiche disposizioni sopra ricordate appare indubbia la volontà del legislatore regionale, nonché delle convenzioni stipulate in attuazione della legge, di istituire un soggetto distinto dagli Enti locali partecipanti, con organi,

⁵ art. 4, comma 2 della l.r. 13/1997

⁶ art. 5, comma 1 della l.r. 13/1997

⁷ art. 5, comma 2 della l.r. 13/1997

⁸ art. 5, comma 3 della l.r. 13/1997

⁹ vedasi sull'argomento il paragrafo 25 della Deliberazione della Giunta Regionale 21 aprile 1997 n. 36-18438, avente ad oggetto "Adozione dei criteri e degli indirizzi per la stipula della convenzione di costituzione delle Autorità d'ambito"

¹⁰ già richiamata alla nota 9

¹¹ art. 15 della l.r. 13/1997

competenze e patrimonio separati, cui sono demandati i compiti organizzativi e contrattuali relativi al servizio idrico integrato.

3. La soggettività giuridica dell'Autorità d'ambito

In quanto fondata su base convenzionale, l'Autorità d'ambito è priva del requisito della personalità giuridica, che - come noto - può essere conferita solo dalla legge o da un provvedimento amministrativo a ciò *ex lege* autorizzato.

La carenza di personalità giuridica non impedisce, tuttavia, di riconoscere in capo all'Autorità d'ambito *una soggettività giuridica* e cioè la capacità di essere destinataria di rapporti giuridici attivi e passivi.

D'altro lato, in ambito pubblicistico, accanto agli enti pubblici in senso proprio, dotati di personalità giuridica, si rinvengono una serie di figure atipiche rispetto ai primi, che pur in assenza di detta natura, sono destinatarie di norme e titolari di rapporti giuridici.

Si pensi ad esempio alla "istituzione", prevista dal testo unico degli enti locali quale «*organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio dei servizi sociali, dotato di autonomia gestionale*», priva di personalità giuridica ma certamente fornita di soggettività, cioè della capacità di essere autonomamente titolare di rapporti giuridici attivi e passivi.

Analoghe caratteristiche sono rintracciabili nelle Autorità d'ambito piemontesi, che - come già detto - sono certamente "organo" degli enti pubblici locali partecipanti, sono dotate di un proprio patrimonio e della relativa autonomia c.d. amministrativa.

D'altro canto la natura "organica" del rapporto tra l'Autorità d'ambito e i predetti Enti locali indica soltanto, nella tradizionale accezione del rapporto di immedesimazione organica, che l'attività posta in essere da un determinato soggetto viene imputata direttamente in capo ad un altro di cui il primo è organo.

L'autonomia, la terzietà rispetto agli enti partecipanti e la capacità di adottare decisioni con efficacia esterna che non devono essere recepite o ratificate dagli Enti locali rappresentati, unitamente al fatto che la stessa legge regionale fa riferimento all'esercizio delle funzioni *in nome e per conto degli Enti locali*, portano a concludere che il legislatore ha inteso conferire all'Autorità d'ambito, se non la personalità giuridica, il requisito della soggettività nel significato sopra enunciato.

Anche la più recente giurisprudenza riconosce che la Conferenza dell'Autorità d'ambito è dotata di soggettività giuridica e, in quanto tale, ha la legittimazione a resistere nei giudizi in cui siano impugnati atti dalla stessa deliberati¹².

Diversamente infatti dalla conferenza di servizi di cui alla legge 241/1990, che è mero modulo procedimentale e non costituisce anche ufficio speciale della pubblica amministrazione autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, la Conferenza dell'Autorità d'ambito assume atti dotati per legge di efficacia esterna e come tali suscettibili di impugnativa da parte dei soggetti terzi.

Altrettanto dicasi per gli atti adottati dagli uffici dell'Autorità d'ambito, in ragione di quanto sopra illustrato.

Il riconoscimento della possibilità per l'Autorità d'ambito di stipulare contratti e, più in generale, di instaurare rapporti giuridici attivi e passivi, comporta che la stessa può essere altresì titolare di rapporti giuridici con propri dipendenti: questi ultimi, infatti, altro non sono che un tipo specifico di rapporto contrattuale.

¹² T.A.R. Lombardia, Sez. I, 28 settembre 2002, n. 4650

D'altronde anche altri organi dotati di autonoma soggettività pubblica (come ad esempio le sopra richiamate istituzioni) sono pacificamente titolari di rapporti di lavoro dipendente di carattere pubblico.

Le Autorità d'ambito possono quindi ritenersi soggette alla disciplina prevista dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165¹³, il cui campo di applicazione è individuato dall'articolo 1, comma 2 con riferimento a « ... *tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni...* ».

Nel novero di queste ultime strutture in senso lato "associative" possono essere ricomprese le Autorità d'ambito piemontesi.

Occorre altresì ricordare che il Contratto collettivo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione nel settore del pubblico impiego per il quadriennio 2002-2005 prevede, all'articolo 10, che il comparto del personale delle Regioni e delle Autonomie locali comprende il personale dipendente, tra gli altri, «*dai Consorzi, associazioni e comprensori tra comuni, province e comunità montane ed i cui dipendenti siano disciplinati dai contratti collettivi relativi al rapporto di lavoro pubblico del comparto*».

La riconduzione di un soggetto alla qualificazione di "amministrazione pubblica" ai sensi della citata normativa comporta, tra l'altro, la necessità di procedere all'assunzione del personale tramite pubblico concorso.

Da tale qualificazione deriva altresì l'applicabilità della regolamentazione del pubblico impiego c.d. "privatizzato" previsto dal citato d.lgs. 165/2001 e dalla normativa, di carattere integrativo, derivante dalla contrattazione collettiva nazionale, nonché la sottoposizione delle relative controversie alle procedure del nuovo contenzioso previste dall'articolo 63.

Si segnala infine che l'applicabilità del c.d. *Patto di Stabilità* previsto dall'articolo 29 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 appare limitata esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario, alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e non estendibile ad altri soggetti pubblici.

¹³ Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche