

*Duei parti comprese*  
*[Signature]*

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL

**URGENTE**

MOLISE  
RICORSO

PER: i Comuni di Castelpizzuto (cf. 90000700949),<sup>\*</sup> Belmonte Del Sannio (cf. 00056600943), San Polo Matese (cf. 80003330703),<sup>\*</sup> Roccamandolfi (cf. 80000510943),<sup>\*</sup> Campochiaro (cf. 80004310704), Pescolanciano (cf. 00067190942),<sup>\*</sup> Acquaviva d'Isernia (cf. 80001830944),<sup>\*</sup> Civitanova del Sannio (cf. 00067360941),<sup>\*</sup> Guardiaregia (cf. 00194160701),<sup>\*</sup> Cantalupo nel Sannio (cf. 00060680949), tutti in persona dei rispettivi Sindaci p.t. e tutti rappresentati e difesi, come da mandati a margine del presente atto e rispettive delibere di incarico, dagli avv.ti Giuseppe Ruta (c.f. RTUGPP65C27B519R), Margherita Zezza (c.f. ZZZZMGH71B41B519H) e Massimo Romano (c.f. RMNMSM81S27A930W) e con questi elettivamente domiciliati presso lo studio legale Ruta & Associati in Campobasso al Corso Vittorio Emanuele II n. 23; fax 0874/438564 pec: rutaassociati@pec.it.

CONTRO: Regione Molise, in persona del legale rappresentante p.t.,

NEI CONFRONTI DI:

- EGAM - Ente di Governo dell'Ambito del Molise per il servizio idrico integrato, in persona del legale rappresentante p.t.;
- Comune di Monteroduni in persona del legale rappresentante p.t.

Mandato

Avv. ti Giuseppe Ruta, Massimo Romano e Margherita Zezza vi nomino difensori del Comune di per il presente atto, con ogni potere e facoltà per ogni fase e grado del successivo giudizio, anche per proporre motivi aggiunti e ricorso in appello, nonchè azioni cautelari, ricorsi ex art.700 c.p.c. e per sequestro giudiziario e/o conservativo, reclamare, opporre, appellare, proporre azione esecutiva, transigere, chiamare terzi in causa, presentare querele e denunce e rinunciare agli atti del giudizio. Eleggo domicilio presso lo studio legale Ruta & Associati in Campobasso Corso Vittorio Emanuele II n. 23. Vi autorizzo alla raccolta ed al trattamento dei miei dati personali, identificativi e/o sensibili ai sensi del d. lgs. n.196 del 30.06.2003.

Campobasso, 11

*[Signature]*



*e sottoposto*  
*[Signature]*  
*[Signature]*

PER L'ANNULLAMENTO,  
PREVIA SOSPENSIONE,

1. della delibera della Giunta Regionale del Molise n. 285 del 15.06.2015, successivamente pubblicata il 01.07.2015 sul Burm n. 21, con la quale, tra l'altro, è stato istituito l'Ente di Governo dell'Ambito del Molise per il servizio idrico integrato denominato EGAM; è stato approvato il relativo disciplinare; è stato fissato in giorni 60 dalla ricezione il termine entro il quale tutti i comuni molisani dovranno deliberare l'obbligatoria adesione all'EGAM; è stato previsto un potere sostitutivo in capo al Presidente della Regione per il caso di mancata adesione dei comuni nel termine previsto; è stato dato mandato al presidente di nominare con proprio decreto un commissario straordinario sino alla nomina del Direttore dell'EGAM; sono stati attribuiti al commissario straordinario tutti i poteri di gestione ordinaria e straordinaria dell'EGAM; è stata disposta la costituzione di un ufficio speciale per lo svolgimento delle attività tecnico amministrative dell'EGAM con costi a carico della Regione da stanziarsi con successivo provvedimento.

- di tutti gli atti alla stessa presupposti, conseguenti e/o connessi, ivi inclusi:

2. il documento istruttorio parte integrante e sostanziale della delibera impugnata;

3. il disciplinare per la organizzazione dell'EGAM anch'esso parte integrante e sostanziale della delibera impugnata;

4. lo schema di deliberazione di adesione all'EGAM trasmesso ai comuni ed anch'esso considerato quale parte integrante e sostanziale della delibera impugnata;

Mandato

Avv. ti Giuseppe Ruta,  
Massimo Romano e  
Margherita Zezza vi  
nomino difensori del  
Comune di

per il presente atto, con  
ogni potere e facoltà per  
ogni fase e grado del  
successivo giudizio,  
anche per proporre  
motivi aggiunti e ricorso  
in appello, nonché azioni  
cautelari, ricorsi ex  
art.700 c.p.c. e per  
sequestro giudiziario e/o  
conservativo, reclamare,  
opporre, appellare,  
proporre azione  
esecutiva, transigere,  
chiamare terzi in causa,  
presentare querele e  
denunce e rinunciare agli  
atti del giudizio.

Eleggo domicilio presso  
lo studio legale Ruta &  
Associati in Campobasso  
Corso Vittorio Emanuele  
II n. 23. Vi autorizzo alla  
raccolta ed al trattamento  
dei miei dati personali,  
identificativi e/o sensibili  
ai sensi del d. lgs. n.196  
del 30.06.2003.  
Campobasso, li



*in autentica*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

5. il decreto presidenziale n. 68 del 20 luglio 2015 di nomina del commissario straordinario dell'EGAM;

6. la nota a firma del commissario straordinario dell'EGAM, inviata nel mese di agosto 2015, con la quale si sollecitano i comuni ricorrenti all'invio della delibera di adesione all'EGAM;

7. l'eventuale diffida ad adempiere a firma del presidente della Regione Molise ove inviata.

### FATTO

1. Con l'atto oggetto della presente impugnazione, la Regione Molise, partendo dal presupposto di dover procedere alla costruzione di un percorso tecnico-giuridico per giungere in tempi rapidi al riassetto organizzativo dell'intero comparto del servizio idrico integrato, ha istituito l'Ente di Governo dell'Ambito del Molise denominato EGAM.

2. L'istituzione del nuovo (ennesimo) ente regionale è stata deliberata – dalla giunta regionale - al presunto fine di adempiere alla normativa nazionale ed in particolare alle previsioni del D.lgs. 152/2006 così come modificate dal D.L. 133/2014 convertito in L. n. 164/2014.

3. Quest'ultima, in particolare, ha reintrodotto nell'ordinamento italiano un sistema nuovamente improntato sul concetto di "unicità della gestione" del sistema idrico integrato, già introdotto nel 2008 e di seguito espunto dal Testo Unico dell'Ambiente alla luce degli esiti del referendum popolare tenutosi nell'anno 2011. Sotto tale ultimo profilo, la normativa citata presta pertanto il fianco ad inevitabili profili di incostituzionalità che saranno di seguito illustrati.

4. Quanto alle determinazioni regionali scaturite dalla applicazione – invero anche errata e parziale – della citata

### Mandato

Avv. ti Giuseppe Ruta,  
Massimo Romano e  
Margherita Zezza vi  
nomino difensori del  
Comune di

per il presente atto, con  
ogni potere e facoltà per  
ogni fase e grado del  
successivo giudizio,  
anche per proporre  
motivi aggiunti e ricorso  
in appello, nonché azioni  
cautelari, ricorsi ex  
art.700 c.p.c. e per  
sequestro giudiziario e/o  
conservativo, reclamare,  
opporre, appellare,  
proporre azione  
esecutiva, transigere,  
chiamare terzi in causa,  
presentare querele e  
denunce e rinunciare agli  
atti del giudizio.

Eleggo domicilio presso  
lo studio legale Ruta &  
Associati in Campobasso  
Corso Vittorio Emanuele  
II n. 23. Vi autorizzo alla  
raccolta ed al trattamento  
dei miei dati personali,  
identificativi e/o sensibili  
ai sensi del d. lgs. n.196  
del 30.06.2003.  
Campobasso, li



*in autentica*  
*Avv. Giuseppe Ruta*  
*ed. [signature]*

normativa, le stesse, così come oggetto di impugnazione con il presente ricorso, da parte degli odierni comuni ricorrenti, tutti montani e con un numero di abitanti inferiore a mille, devono ritenersi illegittime per i seguenti motivi di

### DIRITTO

#### I.- VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEL COMBINATO DISPOSTO DEGLI ARTT. 16 COMMA 2° LETT. F), H) E 53 DELLO STATUTO REGIONALE APPROVATO CON L.R. N. 104/2012 E DELL'ART. 186 BIS COMMA DELLA LEGGE N. 191/2009 - INCOMPETENZA DELLA GIUNTA REGIONALE;

- VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 123 E 76 COST.

- VIOLAZIONE ART. 64, CO. 4, DELLO STATUTO REGIONALE

- ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO.

I.1.- L'istituzione dell'Egam, così come deliberata dalla Giunta Regionale con l'atto impugnato, è viziata, innanzitutto, sotto il profilo dell'incompetenza dell'organo deliberante.

Ed infatti, l'art. 16 dello Statuto regionale vigente, approvato con L.R. n. 10/2014, nel disciplinare le competenze dei singoli organi ha stabilito che:

1. *Il Consiglio regionale esercita la potestà legislativa attribuita alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi, determina l'indirizzo politico generale, indirizza e controlla l'azione politica, amministrativa e programmatica della Regione, delibera gli atti di intervento della Regione nella programmazione nazionale e comunitaria.*

2. Spetta al Consiglio:

#### Mandato

Avv. ti Giuseppe Ruta,  
Massimo Romano e  
Margherita Zezza vi  
nomino difensori del  
Comune di

per il presente atto, con  
ogni potere e facoltà per  
ogni fase e grado del  
successivo giudizio,  
anche per proporre  
motivi aggiunti e ricorso  
in appello, nonché azioni  
cautelari, ricorsi ex  
art.700 c.p.c. e per  
sequestro giudiziario e/o  
conservativo, reclamare,  
opporre, appellare,  
proporre azione  
esecutiva, transigere,  
chiamare terzi in causa,  
presentare querela e  
denunce e rinunciare agli  
atti del giudizio.

Eleggo domicilio presso  
lo studio legale *Ruta &  
Associati* in Campobasso  
Corso Vittorio Emanuele  
II n. 23. Vi autorizzo alla  
raccolta ed al trattamento  
dei miei dati personali,  
identificativi e/o sensibili  
ai sensi del d. lgs. n.196  
del 30.06.2003.  
Campobasso, li



*Giuseppe Ruta*  
*è autentico*  
*Avv. Giuseppe Ruta*  
*avv. Zezza*

.... f) deliberare con legge l'istituzione e la soppressione di enti e aziende dipendenti dalla Regione e la partecipazione ad associazioni, società ed enti pubblici;

...h) stabilire con legge le linee essenziali dell'organizzazione delle funzioni amministrative nell'ambito del sistema Regione — Autonomie locali”.

In maniera oltremodo inequivoca il successivo art. 53 ha previsto che: “1. La Regione, per lo svolgimento delle proprie attività, può istituire con legge enti, aziende e agenzie regionali. La legge regionale autorizza la partecipazione a società costituite secondo il diritto comune o ne promuove la costituzione.

2. ...

3. La Giunta regionale approva gli atti fondamentali degli enti, esercita l'indirizzo e la vigilanza e, quando la legge lo prevede, ne nomina e revoca gli organi.

4. ...

5...

6. L'istituzione di enti, di aziende e di agenzie regionali, la costituzione di società e la partecipazione a società avvengono tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

In alcun modo, pertanto, la giunta regionale – del tutto priva di competenze in tal senso<sup>1</sup> - avrebbe potuto procedere, ad attività

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 34 dallo Statuto regionale:  
“1. La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione.  
2. La Giunta è composta dal Presidente e da un numero massimo di quattro assessori, tra i quali il vicepresidente.  
3. Il vicepresidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento temporaneo.  
4. Spetta alla Giunta regionale:  
a) esercitare la direzione politico-amministrativa dell'amministrazione regionale;  
b) esercitare l'iniziativa legislativa dinanzi al Consiglio regionale;  
c) adottare i regolamenti;  
d) proporre i regolamenti al Consiglio regionale nei casi in cui questo è competente a provvedere;

Mandato

Avv. ti Giuseppe Ruta, Massimo Romano e Margherita Zezza vi nomino difensori del Comune di  
per il presente atto, con ogni potere e facoltà per ogni fase e grado del successivo giudizio, anche per proporre motivi aggiunti e ricorso in appello, nonché azioni cautelari, ricorsi ex art.700 c.p.c. e per sequestro giudiziario e/o conservativo, reclamare, opporre, appellare, proporre azione esecutiva, transigere, chiamare terzi in causa, presentare querele e denunce e rinunciare agli atti del giudizio.  
Eleggo domicilio presso lo studio legale Ruta & Associati in Campobasso Corso Vittorio Emanuele II n. 23. Vi autorizzo alla raccolta ed al trattamento dei miei dati personali, identificativi e/o sensibili ai sensi del d. lgs. n.196 del 30.06.2003.  
Campobasso, lì



*Aut. Ruta*  
*E. Zezza*  
*Avv. Massimo Romano*  
*avv. Giuseppe Ruta*

come la istituzione di un ente, quale l'EGAM, che soltanto il Consiglio regionale, per mezzo dell'apposito strumento legislativo previsto dallo Statuto, avrebbe potuto istituire.

Né, in punto di competenza, soccorre la normativa nazionale richiamata nella delibera istitutiva dell'EGAM (art. 147 comma 1° D.lgs. 152/2006) nella parte in cui ha previsto che *“Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014.”*

Ed infatti, una lettura costituzionalmente orientata della norma citata, rispettosa degli articoli 117 e 123 della Costituzione non può che attribuire prevalenza alla previsione statutaria regionale – **art. 16 comma 2° lett. f citata** - nella parte in cui ha previsto, quale strumento indefettibile per la istituzione degli enti regionali, **la legge regionale** e non già la semplice delibera.

A ciò aggiungasi che siffatta lettura risulta suffragata anche da una lettura coordinata ed ancora una volta costituzionalmente orientata, del sistema normativo nazionale in tema di servizio idrico integrato: in particolare, la Legge statale n. 191/2009, nella formulazione ancora attualmente in vigore, nel sopprimere le

- e) proporre gli atti amministrativi e di programmazione o pianificazione alla cui adozione è competente il Consiglio regionale;
- f) predisporre il bilancio e il rendiconto generale e deliberare sulle variazioni di bilancio non riservate al Consiglio;
- g) amministrare il patrimonio ed il demanio della Regione e deliberare sui contratti, nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge;
- h) attuare i piani e i programmi approvati dal Consiglio regionale;
- i) provvedere all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio;
- l) deliberare sui ricorsi innanzi alla Corte costituzionale, informandone il Consiglio;
- m) esercitare ogni altra funzione che la Costituzione, il presente Statuto e le leggi non attribuiscono ad altri organi della Regione o alla dirigenza regionale.
5. La Giunta regionale delibera con l'intervento della maggioranza dei suoi componenti ed a maggioranza dei presenti. In caso di parità dei voti prevale quello del Presidente.
6. Le sedute della Giunta non sono pubbliche.
7. La Giunta adotta un regolamento interno per l'esercizio delle sue funzioni.
8. La legge regionale stabilisce le indennità ed i rimborsi per i componenti della Giunta regionale e per il suo Presidente, con riferimento al trattamento previsto per i consiglieri regionali.”

#### Mandato

Avv. ti Giuseppe Ruta, Massimo Romano e Margherita Zezza vi nomino difensori del Comune di per il presente atto, con ogni potere e facoltà per ogni fase e grado del successivo giudizio, anche per proporre motivi aggiunti e ricorso in appello, nonché azioni cautelari, ricorsi ex art.700 c.p.c. e per sequestro giudiziario e/o conservativo, reclamare, opporre, appellare, proporre azione esecutiva, transigere, chiamare terzi in causa, presentare querele e denunce e rinunciare agli atti del giudizio. Eleggo domicilio presso lo studio legale *Ruta & Associati* in Campobasso Corso Vittorio Emanuele II n. 23. Vi autorizzo alla raccolta ed al trattamento dei miei dati personali, identificativi e/o sensibili ai sensi del d. lgs. n.196 del 30.06.2003. Campobasso, lì



*Scalabrino*  
*in autentica*  
*per*  
*av. Ruta*

*Autorità d'ambito territoriale*, ha previsto all'art. 186 bis che *"...le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza"*, con ciò non lasciando alcun margine a strumenti più celeri ma certamente meno rispettosi delle attribuzioni costituzionali degli organi rappresentativi. Sul punto si è di recente espressa anche la Corte Costituzionale la quale, nel sancire la incostituzionalità dell'art. 79 legge regionale molisana n. 2/2012 - con il quale era stato affidato all'Azienda Molise Acque la gestione del servizio idrico integrato - ha chiarito: *".... l'ambito di competenza specifico disegnato, come si è detto, dal comma 186-bis dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, in forza del quale il legislatore statale ha consentito alla legge regionale unicamente di individuare gli enti successori delle soppresse Autorità d'ambito territoriale ottimale, ai quali spetterà di deliberare, nel rispetto dei principi indicati, la forma di gestione del servizio idrico integrato (sentenza n. 228 del 2013)"* (corte Cost. n. 32/2015).

In conclusione, anche alla luce del principio di gerarchia delle fonti e della preferenza che la Costituzione riserva alla Legge rispetto al Decreto Legislativo pur avente forza di legge (T. Martines *"Diritto costituzionale"* pg. 80), la modifica del decreto legislativo 152/2006 e la previsione in esso inserita all'art. 147 in ordine alla possibilità di procedere alla istituzione degli enti di governo con delibera non può derogare, pena la sua inevitabile incostituzionalità (per violazione degli artt. 76 e 123 Cost.), né alle previsioni della legge nazionale né alle previsioni contenute della legge statutaria regionale le quali entrambe impongono che sia una legge (adottata, pertanto, dagli organi rappresentativi

#### Mandato

Avv. ti Giuseppe Ruta,  
Massimo Romano e  
Margherita Zezza vi  
nominò difensori del  
Comune di

per il presente atto, con  
ogni potere e facoltà per  
ogni fase e grado del  
successivo giudizio,  
anche per proporre  
motivi aggiunti e ricorso  
in appello, nonché azioni  
cautelari, ricorsi ex  
art.700 c.p.c. e per  
sequestro giudiziario e/o  
conservativo, reclamare,  
opporre, appellare,  
proporre azione  
esecutiva, transigere,  
chiamare terzi in causa,  
presentare querele e  
denunce e rinunciare agli  
atti del giudizio.

Eleggo domicilio presso  
lo studio legale *Ruta &  
Associati* in Campobasso  
Corso Vittorio Emanuele  
II n. 23. Vi autorizzo alla  
raccolta ed al trattamento  
dei miei dati personali,  
identificativi e/o sensibili  
ai sensi del d. lgs. n.196  
del 30.06.2003.

Campobasso, lì

x  
  
*Giuseppe Ruta*  
*Massimo Romano*  
*Margherita Zezza*

della volontà popolare) ad istituire l'Autorità di Governo d'Ambito e non già un semplice atto deliberativo.

Ma anche a voler ritenere plausibile (circostanza che si esclude per i motivi appena esaminati) l'eventualità che si potesse procedere, come fatto dalla giunta regionale del Molise, alla costituzione dell'EGAM a mezzo di una semplice delibera, certamente detto atto deliberativo avrebbe dovuto essere sottoposto al vaglio del Consiglio Regionale e non già dalla giunta che, come detto, in materia di costituzione di enti, non ha la seppur minima competenza.

Ne consegue, già sotto i profili sopra segnalati, l'illegittimità della delibera impugnata per essere stata adottata con uno strumento errato (delibera) da un organo incompetente (la giunta).

**L.2.-** Fermi restando i profili di illegittimità sopra segnalati in ordine alla incompetenza della giunta regionale ad adottare l'atto istitutivo dell'EGAM, si segnala un ulteriore vizio dell'atto stesso consistente nella mancata, preventiva ed obbligatoria audizione del Consiglio delle Autonomie locali ovvero dell'organo cui lo Statuto regionale (art. 64 comma 1°) attribuisce funzioni consultive *sulle politiche regionali concernenti il sistema delle autonomie locali, l'organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale e lo sviluppo socio-economico regionale.*”

L'art. 64 comma 4 del vigente Statuto ha infatti previsto che: **“Il Consiglio delle autonomie locali è obbligatoriamente sentito dal Consiglio regionale e dalla Giunta regionale sui progetti di legge, di regolamento e di atto a contenuto generale concernenti:**

#### Mandato

Avv. ti Giuseppe Ruta, Massimo Romano e Margherita Zezza vi nomino difensori del Comune di  
per il presente atto, con ogni potere e facoltà per ogni fase e grado del successivo giudizio, anche per proporre motivi aggiunti e ricorso in appello, nonché azioni cautelari, ricorsi ex art.700 c.p.c. e per sequestro giudiziario e/o conservativo, reclamare, opporre, appellare, proporre azione esecutiva, transigere, chiamare terzi in causa, presentare querele e denunce e rinunciare agli atti del giudizio.  
Eleggo domicilio presso lo studio legale Ruta & Associati in Campobasso Corso Vittorio Emanuele II n. 23. Vi autorizzo alla raccolta ed al trattamento dei miei dati personali, identificativi e/o sensibili ai sensi del d. lgs. n.196 del 30.06.2003.  
Campobasso, li

  
*è autentico*  
*per [firma]*  
*avv. [firma]*

- a) *il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e l'organizzazione delle funzioni a livello locale;*
- b) *la programmazione generale e di settore;*
- c) *gli indirizzi regionali in materia di organizzazione e gestione dei servizi pubblici;*
- d) *il governo del territorio a livello regionale;*
- e) *gli enti, le aziende e le agenzie regionali.*

L'illegittima estromissione del Consiglio delle Autonomie Locali dal processo decisionale finalizzato alla istituzione dell'EGAM ed alla disciplina delle funzioni ad esso attribuite, inficia pertanto, insanabilmente, l'atto impugnato.

II.- VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DELL'ART. 147 COMMA 2 BIS DEL D.LGS. 152/2006;

- VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE

DELL'ART. 12 DELLA L.R. 8/2009;

- VIOLAZIONE DELL'ART. 114 COST.

- ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO;

- ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ

TRA PIÙ ATTI DELLA STESSA AMMINISTRAZIONE;

PERPLESSITÀ; DISPARITÀ DI TRATTAMENTO;

CARENZA DI ISTRUTTORIA.

II.1.- La delibera impugnata è inoltre illegittima, nella parte in cui ha stabilito:

(punto 4): *di inviare a tutti i Comuni della Regione Molise la deliberazione di Giunta e lo schema di deliberazione di riferimento per la deliberazione comunale di adesione all'EGAM che, allegato al presente provvedimento con la lettera "B", ne costituisce parte integrante e sostanziale;*

Avv. ti Giuseppe Ruta, Massimo Romano e Margherita Zezza vi nomino difensori del Comune di

per il presente atto, con ogni potere e facoltà per ogni fase e grado del successivo giudizio, anche per proporre motivi aggiunti e ricorso in appello, nonché azioni cautelari, ricorsi ex art.700 c.p.c. e per sequestro giudiziario e/o conservativo, reclamare, opporre, appellare, proporre azione esecutiva, transigere, chiamare terzi in causa, presentare querele e denunce e rinunciare agli atti del giudizio.

Eleggo domicilio presso lo studio legale Ruta & Associati in Campobasso Corso Vittorio Emanuele II n. 23. Vi autorizzo alla raccolta ed al trattamento dei miei dati personali, identificativi e/o sensibili ai sensi del d. lgs. n.196 del 30/06/2009



Il sottoscritto  
in autentica  
firma  
avv. Ruta

(punto 5) di fissare in sessanta giorni, decorrenti dalla data di ricezione della delibera, il termine entro il quale i Comuni dovranno adottare la delibera di adesione;

(punto 6) di stabilire che, trascorso il termine di cui al precedente punto, il Presidente della Regione eserciterà, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente".

Dunque l'organo deliberante ha perentoriamente ingiunto, indistintamente a tutti i comuni molisani, di adottare la delibera di adesione all'EGAM entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla ricezione della delibera di g.r. 285/15, attribuendo al Presidente della Regione, per il caso di mancata adesione dei comuni, il potere di diffidare i singoli enti locali e di intervenire con poteri sostitutivi, in caso di inottemperanza alla diffida, con spese a carico degli enti stessi.

Ciò posto, l'illegittimità della delibera è, in parte qua, palese, ove si consideri che la disposizione normativa richiamata dalla giunta regionale a supporto del proprio deliberato - art. 147 D.lgs. 152/2006 - è riportata parzialmente e nei soli commi 1 e 1bis i quali appunto prevedono l'obbligatoria adesione dei comuni agli enti di governo d'ambito<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> cfr. Documento istruttorio allegato alla delibera di giunta n. 285/15 il quale testualmente richiama: "L'art. 147 del D. Lgs. n. 152/2006, come modificato dal D.L. 12 settembre 2014, n. 133, prevede:

a) Al comma 1: "[...] 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 partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al 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.";

b) Al comma 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

#### Mandato

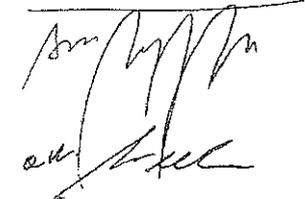
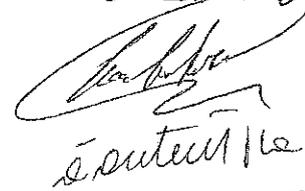
Avv. ti Giuseppe Ruta, Massimo Romano e Margherita Zezza vi nomino difensori del Comune di

per il presente atto, con ogni potere e facoltà per ogni fase e grado del successivo giudizio, anche per proporre motivi aggiunti e ricorso in appello, nonché azioni cautelari, ricorsi ex art.700 c.p.c. e per sequestro giudiziario e/o conservativo, reclamare, opporre, appellare, proporre azione esecutiva, transigere, chiamare terzi in causa, presentare querele e denunce e rinunciare agli atti del giudizio.

Eleggo domicilio presso lo studio legale Ruta & Associati in Campobasso Corso Vittorio Emanuele II n. 23. Vi autorizzo alla raccolta ed al trattamento dei miei dati personali, identificativi e/o sensibili ai sensi del d. lgs. n.196 del 30.06.2003.

Campobasso, li

x SINDACO P.T.  
DI CAMPOLONGO  
WRL SABBATO



Sta di fatto che l'art. 147 ha anche previsto al comma 2 bis non menzionato nel deliberato che "...Sono fatte salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148".

La norma appena menzionata ha, dunque, lasciato inalterata la deroga già a suo tempo prevista dall'art. 148 del medesimo D.lgs. nella parte in cui aveva previsto per i comuni montani con popolazione fino a mille abitanti la facoltà e non l'obbligo di aderire all'Autorità d'Ambito (oggi Ente di governo dell'ambito). Deve pertanto ritenersi che tali comuni abbiano pertanto, ancora attualmente, la facoltà e non anche l'obbligo di aderire all'EGAM.

Tale lettura della norma è infatti suffragata anche dalla recentissima sentenza n. 32/2015 della Corte costituzionale<sup>3</sup> che, nel riferirsi alle previsioni del comma 2bis dell'art. 147 del D.lgs 152/2006 così come introdotte ad opera del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, ha puntualizzato che: "La disciplina in esame – pur essendo successiva alla legge regionale censurata – fa salva l'ipotesi di adesione facoltativa alla gestione unica del SII prevista dall'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, sostituito dall'art. 2, comma 14, del d.lgs. n. 4 del 2008, anch'esso modificato dal citato d.l. n. 133 del 2014, come convertito. È utile rammentare che il comma 5 del

---

*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".*

<sup>3</sup> avente ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 3, 10, comma 1, 11 e 15, comma 2, lettere c) ed e) della legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1 (*Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti*),

*richiamato art. 148 è una disposizione che «attiene alla tutela dell'ambiente, con prevalenza rispetto alla materia dei servizi pubblici locali, perché giustifica la possibilità di deroghe all'unicità della gestione del servizio sul piano soggettivo, in ragione dell'elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica delle zone comprese nei territori delle comunità montane», per cui nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente rientra «anche stabilire le condizioni in presenza delle quali i Comuni minori appartenenti alle comunità montane possono non partecipare alla gestione unica del servizio idrico integrato, e cioè che la gestione del servizio sia operata direttamente da parte dell'amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico controllata dallo stesso Comune» (sentenza n. 246 del 2009).”.*

Di tale pur fondamentale previsione non vi è tuttavia traccia nella delibera regionale impugnata che, come detto, obbliga senza alcuna pur necessaria differenziazione tutti i comuni molisani molti dei quali montani e con un numero di abitanti inferiore a 1000 ad aderire all'EGAM, ritrovandosi addirittura costretti, quale naturale conseguenza dell'illegittima previsione deliberativa, a cedere al futuro gestore del servizio idrico integrato e, peraltro, a titolo gratuito, le proprie infrastrutture idriche<sup>4</sup>.

II.2.- Sotto tale ultimo profilo, la decisione della giunta regionale (incompetente) di omettere il richiamo alla previsione

---

<sup>4</sup> l'art. 153 comma 1° del D.lgs 152/2006 ha infatti testualmente previsto che: “Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare”.

nazionale imponendo, per l'effetto, indistintamente a tutti i comuni molisani l'adesione all'EGAM, si pone pertanto in aperto ed insanabile contrasto con l'art. 117, secondo comma, Cost., poiché viola la norma interposta costituita dall'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006. Sul punto ci si riporta alla più volte citata sentenza della corte costituzionale n. 32/2015 la quale, nel deliberare la previsione della legge regionale ligure nella pare in cui aveva ampliato il novero dei comuni montani facultati e non obbligati ad aderire all'ente di governo (prevedendo l'esonero dall'obbligo per tutti i comuni sotto i 3.000, mentre la legge nazionale ha fissato tale limite a 1000 abitanti) ne ha rilevato l'incostituzionalità sul presupposto che: “si verte nell'ambito delle competenze esclusive statali «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente» di cui questa Corte ha tracciato i contorni nella materia dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. Tanto premesso, non può ritenersi che la previsione regionale censurata sia rispettosa della opzione derogatoria successivamente dettata dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del SII, sia sotto il profilo dell'individuazione dei Comuni ai quali tale facoltà è concessa (venendo ampliata, nella disposizione regionale, la platea ai comuni «con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti» a fronte dei Comuni «con popolazione fino a 1.000 abitanti» previsti dal 5 comma dell'art. 148 e dal novellato comma 2-bis dell'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006) sia per quanto concerne il «previo consenso della Autorità d'ambito competente», previsto dalla legge statale e non già dalla norma regionale in scrutinio”.

Vi è di più.

Ed infatti le decisioni della giunta, si pongono anche in contrasto le previsioni della vigente legge regionale n. 3 marzo 2009 n. 8; quest'ultima ha infatti previsto, all'art. 12, che: *"1. Con successiva legge regionale, da adottarsi nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, viene disciplinata la forma di gestione del servizio idrico integrato nell'unico ambito territoriale ottimale, nel rispetto della normativa vigente e dei principi sanciti dall'articolo 1 della legge regionale 2 ottobre 2006, n. 38, fermo restando quanto disposto all'articolo 148, comma 5, del decreto legislativo n. 152/2006 per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane"*.

In breve, l'intento del legislatore regionale era quello di fare salve le gestioni dei piccoli comuni montani e ciò in conformità all'art. 148 comma 5° allora vigente, ma la cui portata, come rilevato dalla menzionata sentenza della Corte Costituzionale n. 32/2015 sopra citata, è stata fatta salva dalle previsioni del comma 2 bis introdotto dal D.L. 133/2014 all'art. 147 del D.lgs. 152/06.

Sul punto, peraltro, non può non richiamarsi l'attenzione dell'organo giudicante anche su un profilo di evidente sviamento che connota, in termini di illegittimità delle relative statuizioni, la delibera impugnata.

Ed infatti, da una lettura complessiva della più recente produzione giuntale sul tema del servizio idrico integrato, emerge come la pretermissione delle previsioni derogatorie in favore dei comuni montani con meno di 1000 abitanti non sia affatto casuale ma sia improntata ad una deliberata scelta della giunta, la quale, ben consapevole della portata precettiva della

disposizione, ne ha (un po' maldestramente) proposto la sua abrogazione. Ed infatti, con delibera n. 335/2015, la giunta regionale ha approvato una proposta di legge nella quale è prevista l'abrogazione di talune disposizioni della legge regionale che disciplina il servizio idrico (appunto la L.R. 8/2009) tra le quali, appunto, l'art. 12 suddetto (operazione che, ove mai andasse "in porto" con la modifica legislativa ad opera del Consiglio, darebbe inevitabilmente luogo ad una norma incostituzionale in ragione di quanto sopra detto in tema di prerogative esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente)

Ne consegue che l'atto impugnato è affetto non soltanto per violazione di legge ma anche per eccesso di potere nella figura sintomatica dello sviamento sia dal fine pubblico perseguito che dalla causa tipica dell'atto.

**II.3.-** La delibera impugnata è viziata anche sotto il profilo dell'eccesso di potere per illogicità manifesta e dello sviamento nella parte in cui, pur concedendo ai comuni un termine per deliberare in ordine alla adesione al nuovo Ente, ne indirizza, coartandola, la volontà, stabilendo che la deliberazione comunale non potrà avere altro contenuto che quello di adesione all'EGAM, pena il commissariamento.

Dunque, si assiste ad uno svuotamento totale delle competenze e prerogative comunali tenuto conto che la deliberazione del consiglio, organo rappresentativo delle popolazioni locali, è ridotta a mero simulacro, dietro al quale non risiede alcuna reale volontà dell'organo comunale ma soltanto la presa d'atto di un ordine superiormente impartito, la violazione del quale sarà sanzionata con il commissariamento dell'ente. Ciò

che presta il fianco ad inevitabili profili di incostituzionalità della deliberazione impugnata e delle norme ad essa sottese per la violazione dell'art. 114 Cost., tenuto conto che l'obbligo rivolto ai comuni di aderire con un atto deliberativo viola il principio costituzionale di equiordinazione costituzionale degli enti che costituiscono la Repubblica, ripristinando una forma di gerarchizzazione da tempo superata con la riforma del titolo V (l.cost. 3/2001);

II.4.- La delibera impugnata è altresì viziata da eccesso di potere anche sotto il profilo della contraddittorietà rispetto a precedenti provvedimenti assunti dalla stessa amministrazione, oltre che da disparità di trattamento. La Regione Molise ha, infatti, finanziato numerosi interventi di efficientamento del sistema idrico integrato e fognario in favore dei comuni molisani (*cf.* DGR n. 326 del 18.7.2014 – doc. 1), attingendo alle risorse statali del Par FSC 2007-2013 (ex Fas), nonché, da ultimo, con la recentissima sottoscrizione di un Apq, per un importo totale di 45 Milioni di euro, destinati al duplice obiettivo di *ridurre le perdite idriche ed incrementare la popolazione servita dagli impianti di depurazione* (*cf.* doc. 2).

Tali interventi, tuttavia, non sono stati concepiti in un'ottica di programmazione strategica regionale unitaria, men che meno di *ambito*, bensì come mera *sommatoria* di più istanze autonomamente presentate dai Comuni, singoli o associati nell'ambito della programmazione territoriale (cd. *pit*, *pisu* e *pai*): basti pensare che i provvedimenti che hanno disposto la ripartizione delle suddette sovvenzioni risultano sprovvisti di alcuna istruttoria tecnica, dal cui procedimento sono stati del tutto estromessi sia i servizi regionali preposti al sistema idrico

sia l'ente idrico Molise Acque. Ed infatti, i Comuni hanno *candidato* le istanze di intervento (e conseguito la relativa sovvenzione) nell'ambito dei più disparati progetti vertenti su tutt'altri obiettivi strategici (ad es. "*pit storico-turistici*"), compiendo decisioni orientate a valutazioni politico discrezionali autonome, in forza delle quali le singole amministrazioni hanno ritenuto di optare ed *opzionare* investimenti sull'infrastrutturazione idrica rinunciando, in tal modo, a sovvenzionare altri comparti (culturali, sociali ecc.).

Ne consegue che l'imposizione di cedere all'EGAM, peraltro a titolo gratuito le reti infrastrutturali costituisce un danno per quei comuni, tra i quali i ricorrenti, che hanno negli anni compiuto scelte lungimiranti e intelligenti volte ad investire sul proprio patrimonio infrastrutturale, in tal modo rinunciando ad altre opportunità di sviluppo (ad es. interventi sul settore sociale) se del caso anche più *redditizie* dal punto di vista politico elettorale.

Né, per converso, la Regione ha inteso pianificare la spesa di così ingenti risorse (interventi di circa 90 Milioni di euro tra il 2014 e il 2015) in un'ottica strategica unitaria volta ad evidenziare le priorità territoriali facendo leva su parametri oggettivi e predeterminati: ha, invece, preferito finanziare a pioggia una serie di interventi del tutto scollegati tra loro ed in assenza di una *regia* tecnica che ne valutasse l'opportunità e la necessità.

Cosicché oggi i Comuni più virtuosi e sensibili sul tema "acqua" vedono vanificati i propri sforzi e le proprie rinunce in favore di quelli che hanno, al contrario, valorizzato ed investito su tutt'altri comparti, relegando le reti idriche nel dimenticatoio.

III.- VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEGLI  
ARTT. 1 E 3 DELLA LEGGE N. 241/90 E SS.MM.II. ;

- VIOLAZIONE DEI PIU' COMUNI PRINCIPI DI  
ECONOMICITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA -  
DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA.

- VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST;

- ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA' MANIFESTA  
E PER SVIAMENTO - CONTRADDITTORIETA'.

Sotto un ulteriore profilo, la delibera di giunta impugnata si pone in aperto contrasto con i più comuni principi di economicità dell'azione amministrativa così come sanciti dall'art. 1 della legge 241/90 e ricollegabili al canone di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost..

L'art. 1 della citata legge 241/90 ha in particolare statuito che:  
"L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

Ciò posto, dal disciplinare di organizzazione allegato alla delibera istitutiva dell'EGAM si evince che detto ente è "dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia organizzativa e patrimoniale" e che "5. Le spese per il funzionamento dell'EGAM gravano sulla tariffa del servizio idrico integrato secondo le modalità individuate dall'autorità competente.

6. Fino alla determinazione della tariffa d'ambito i costi per il personale e quelli di funzionamento degli organi e della struttura

operativa dell'Ente di governo dell'ambito fanno carico agli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, in base alle quote di partecipazione, definite in termini di popolazione residente secondo l'annuale aggiornamento ISTAT.

E' evidente quindi che la istituzione del nuovo ente EGAM, con tutti i costi a questo connessi, comporterà l'ulteriore esborso di denaro pubblico, peraltro a carico dei comuni ricorrenti, che ben poteva e doveva essere evitato individuando quale Autorità di Governo un ente già esistente e già organizzato per assolvere i compiti che si vorrebbero attribuire all'EGAM. Tale ente era facilmente individuabile nell'Agenzia Molise Acque di cui l'EGAM rappresenterà, pertanto, un inutile e dispendioso duplicato.

Il tutto in un quadro normativo nazionale volto a premiare la soppressione di enti inutili (si veda, in tal senso l'art. 1 comma 90 lett. b della L. n. 56/2014 nella parte in cui ha previsto che: *"Nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, si applicano le seguenti disposizioni, che costituiscono principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione: a) ... b) per le regioni che approvano le leggi che riorganizzano le funzioni di cui al presente comma, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie, sono individuate misure premiali con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali,*

*previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.*

E del resto si ritiene che non a caso la normativa di cui al D.lgs. 152/2006, nell’ottica di preservare e garantire i richiamati principi di economicità, fa riferimento alla **“individuazione”** dell’Ente di governo dell’Ambito, con la conseguenza che una istituzione ex novo di tale Ente potrebbe giustificarsi solo per il caso di inesistenza di altro ente già istituito ed operante nel settore del servizio idrico, ente che però, come detto, nel caso di specie, esiste ed è rappresentato dall’agenzia Molise Acque.

Né la Regione può giustificare l’istituzione del nuovo, ennesimo ente pubblico, in ragione della pur richiamata pronuncia di incostituzionalità dell’art. 79 della legge regionale n. 2/2012.

Ed infatti la pronuncia di incostituzionalità di tale articolo, operata dalla corte costituzionale con sentenza n. 228/2013, ha travolto la norma in ragione dell’illegittimo (per violazione dell’art. 117, comma 2°, lett. e ed s, Cost.) affidamento diretto della gestione del servizio idrico integrato alla “Molise Acque” mentre: “... *in base alla normativa statale, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l’ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all’AATO, al quale, quindi, spetta sia deliberare la forma di gestione del servizio idrico integrato, sia aggiudicarne la gestione”*.”

Ciò non toglie che l’Azienda speciale Molise Acque, già da tempo immemore operante nel settore con una propria organizzazione, con un proprio patrimonio e con una propria

dotazione di personale, potesse essere individuata quale Ente di Governo cui affidare i compiti e le funzioni oggi attribuite all'EGAM secondo procedure palesemente illegittime per tutti gli anzidetti motivi.

**IV.- VIOLAZIONE ED ERRATA DELL'ART. 6 BIS DELLA LEGGE N. 241/90;**

**VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST.**

**IV.1.-** L'art. 6-bis della legge n. 241/90 *"Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*.

Ciò posto, la delibera impugnata reca il seguente visto di coerenza con gli obiettivi d'area: *"Ai sensi del regolamento interno di Giunta si attesta che il presente atto è coerente con gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e vigilanza dell'Area Quarta. Campobasso, 15-06-2015 Il Direttore dell'area Quarta Pasquale Mauro Di Mirco"*.

La delibera reca altresì la seguente attestazione: *"Il Direttore Generale attesta che il presente atto, munito di tutti i visti regolamentari, è coerente con gli indirizzi della politica regionale e gli obiettivi assegnati alla Direzione Generale. Propone a Nagni Pierpaolo l'invio all'esame della giunta regionale per le successive determinazioni. Campobasso, 15-06-2015 Il Direttore Generale Pasquale Mauro Di Mirco"*.

Entrambi i pareri sono stati resi, dunque, dal Dott. Pasquale Mauro Di Mirco il quale, dal 4 maggio 2015, oltre a rivestire il

ruolo di Direttore Generale e di Direttore dell'area IV della Regione Molise, attualmente in proroga, riveste contemporaneamente anche la carica di Commissario straordinario dell'Azienda Speciale Regionale Molise Acque, istituita con legge regionale n. 37/99. Si tratta, in breve, della stessa azienda che, operando da decenni nello specifico settore del servizio idrico avrebbe dovuto naturalmente essere individuata quale Ente di Governo con conseguente immane risparmio di risorse economiche (si veda, il motivo sub II del presente ricorso).

Ciò posto, è evidente che il Dott. Di Mirco chiamato, nelle vesti di Direttore Generale della Regione, a rendere i predetti pareri di coerenza, versava in una situazione di conflitto di interessi contribuendo alla adozione di un atto gravemente pregiudizievole per gli interessi dell'Azienda Speciale Regionale Molise Acque da egli stesso diretta nella qualità di Commissario straordinario e che avrebbe oggi ogni interesse ad opporsi alla deliberazione regionale istitutiva dell'Egam se solo fosse in una condizione di autonomia che, tuttavia, non è garantita né quale Direttore Generale della Regione Molise (trattandosi di incarico attribuitogli dall'organo politico – gr. 501/2013 – ed attualmente ricoperto in forza di proroga), né quale Commissario straordinario dell'Azienda Molise Acque essendosi ivi insediato a seguito di nomina diretta da parte del Presidente della Regione Molise (DP n. 46/2015) che già lo aveva voluto a dirigere, nei panni di direttore Generale, la Regione.

In breve è evidente che il Direttore Generale/Commissario straordinario Di Mirco rivestiva, all'atto della assunzione dei visti de pareri sopra menzionati, anche alla luce della precarietà del

proprio incarico di Direttore Generale in proroga, una posizione di conflitto che avrebbe imposto, in conformità ai principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza di cui all'art. 97, l'obbligo o, quantomeno, l'opportunità dell'astensione.

**IV.2.-** Analogo dovere di astensione gravava in capo al Dott. Di Muzio all'atto della nomina a Commissario straordinario dell'EGAM avvenuta con decreto presidenziale n. 68 del 20 luglio 2015. Ed infatti lo stesso Di Muzio aveva precedentemente curato tutta l'istruttoria della delibera istitutiva dell'EGAM e sottoscritto, nella veste di Direttore del Servizio Idrico Integrato della Regione, la proposta di delibera di giunta regionale di seguito adottata con il n. 285/15.

Il Decreto di nomina del Commissario straordinario dell'EGAM è dunque illegittimo sotto tale autonomo profilo e sotto il profilo della illegittimità derivata (per illegittimità della delibera di g.r. n. 285/2015).

**V.- VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DELL'ART. 8 DEL REGOLAMENTO INTERNO PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI DELLA GIUNTA REGIONALE;**

**- VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 81 E 97 COST. NONCHE' DEGLI ARTT. 2 E 3 DEL TRATTATO CE;**

**- ILLEGITTIMITA' DERIVATA.**

**V.1.-** La delibera impugnata reca altresì il parere favorevole di legittimità e regolarità tecnico amministrativa del documento istruttorio del Direttore del Servizio Idrico Integrato il quale ha altresì dichiarato "che l'atto non comporta impegno di spesa".

Tale affermazione tuttavia non soltanto non è suffragata da alcun elemento concreto, ma è anzi smentita dal punto 9) del

deliberato ove è previsto: “di disporre, nella fase di avvio dell’Ente di governo dell’ambito, la costituzione di un ufficio speciale per lo svolgimento delle attività tecnico-amministrative dell’EGAM, composto con personale individuato secondo il disciplinare approvato e con costi a carico della Regione da stanziarsi con successivo provvedimento”. Anche nel disciplinare allegato all’art. 12 è previsto che “1. Per lo svolgimento delle attività tecnico-amministrative, nella fase di avvio dell’Ente di governo dell’Ambito, è costituito un Ufficio Speciale con personale scelto tra quello in servizio a tempo indeterminato presso la Regione Molise, le Province di Campobasso e Isernia e gli altri Enti locali territoriali, tra cui anche quelli oggetto di procedimento di riordino ai sensi della normativa nazionale vigente.

2. Successivamente il personale dei medesimi Enti può essere trasferito in via definitiva presso lo stesso Ente di governo dell’ambito.

3. Gli oneri relativi al funzionamento dell’Ufficio Speciale sono a carico della Regione”.

In breve la proposta di delibera comporta eccome un impegno di spesa, visto che oltre a dipendenti regionali si fa ricorso anche a personale di altri enti e che i costi per il funzionamento dell’ufficio speciale istituito al punto 9 della delibera di g.r.n. 285/2015 sono a carico della Regione, con la conseguenza che lo stesso illegittimo e/o nullo e/o inefficace per assenza dei requisiti minimi previsti dall’art. 8 del regolamento interno della giunta per le proposte di deliberazione che comportino impegno di spesa. Tale disposizione ha infatti stabilito che: “1. Le proposte di deliberazione che comportano impegno di spesa sono corredate del documento”

istruttorio, che rende esplicite le ragioni di fatto e di diritto nelle quali le stesse trovano fondamento.

2. Il suddetto documento istruttorio, redatto dall'Istruttore e/o dal Direttore del Servizio, ciascuno per gli ambiti di rispettiva responsabilità, deve contenere:

a. il richiamo della normativa vigente in materia e degli eventuali precedenti atti deliberativi approvati, nonché ogni altro riferimento utile ad illustrare e circostanziare le motivazioni e le finalità dell'atto;

b. l'ammontare della spesa che s'intende impegnare e l'oggetto dell'obbligazione;

c. il beneficiario determinato o determinabile;

d. il capitolo di spesa e la relativa classificazione nel bilancio regionale, nonché gli esercizi finanziari sul cui stanziamento la spesa è destinata a gravare;

e. l'indicazione, qualora la proposta di deliberazione trovi copertura finanziaria anche in impegni precedentemente assunti, degli estremi del provvedimento con cui è stato assunto l'impegno, il numero e la data dello stesso e la dichiarazione del Dirigente proponente che attesta la spendibilità dell'impegno e l'attinenza dello stesso alle finalità dell'atto deliberativo proposto;

f. ciò che si propone alla Giunta di deliberare;

g. l'indicazione dell'eventuale sussistenza dell'obbligo di assoggettare l'atto al controllo di regolarità amministrativa, in ottemperanza alla Direttiva regionale sui controlli interni, nonché l'indicazione sugli obblighi di pubblicità dell'atto, secondo quanto previsto dal successivo art. 14.

3. Le proposte, prima di essere sottoposte all'approvazione della Giunta regionale, sono trasmesse, unitamente alla necessaria documentazione, al Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale per la prenotazione del relativo impegno provvisorio.

4. Ciascuna proposta di delibera deve, altresì, essere corredata:

a. del parere, espresso dal Direttore del Servizio proponente, che attesta la legittimità e la regolarità tecnico-amministrativa del documento istruttorio;

**b. del parere di regolarità contabile espresso dal Direttore del Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio, Ragioneria Generale, contenente il visto di conformità e di attestazione di copertura finanziaria;**

In assenza dei requisiti formali della delibera comportante impegno di spesa, ed alla luce, quindi, della assenza di copertura finanziaria, la delibera da ultimo approvata deve considerarsi nulla e/o comunque illegittima per violazione dell'obbligo, costituzionalmente sancito, che ad ogni spesa pubblica sia assicurata previa e completa copertura finanziaria, a prescindere dalla fonte (legislativa, regolamentare o pattizia) che la prevede. Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che: *“La copertura finanziaria di un provvedimento di spesa, sia esso legislativo sia esso amministrativo, appare un canone fondamentale recepito dall'ordinamento interno a livello costituzionale (art. 81 e 97 cost.) ed ora in coerenza anche con l'art. 188 cost., commi due e tre, del trattato istitutivo della Ce, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 2, punto 43 paragrafi 2 e 3 trattato di Amsterdam 2 ottobre 1997 (ratificato con l. 16 giugno 1998 n. 209), dove si definisce il principio fondamentale della sana e corretta finanza pubblica, al fine di perseguire l'obiettivo primario di una gestione della spesa pubblica razionale e compatibile con le risorse effettivamente a disposizione”* (Consiglio di Stato sez. IV 08 novembre 2000 n. 5982; Consiglio di Stato sez. V 10 luglio 2000 n. 3852; Consiglio di Stato sez. IV 19 marzo 1998 n. 454).

**VI.- QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE  
DELL'ART. 7, COMMA 1 D.L. 133/2014 CONVERTITO  
CON L. N 164/2014 PER MANCANZA DEI PRESUPPOSTI  
DI NECESSITÀ E DI URGENZA EX ART. 77, COMMA 2  
COSTITUZIONE. ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DEI  
PROVVEDIMENTI IMPUGNATI.**

La delibera oggetto della presente impugnazione trae spunto, sebbene con le distorsioni e le “dimenticanze” sopra rilevate, dal cd. “*decreto sblocca Italia*” ovvero il D.L. n. 133/2014 convertito nella legge n. 164/2014. Tale decreto, tuttavia, così come già paventato nei precedenti motivi, presta il fianco ad inevitabili profili di incostituzionalità in relazione alle norme costituzionali e comunitarie vigenti.

**VI.1.** preliminarmente, infatti, si rileva come l’art. 7, comma 1, D.L. 133/2014 e la Legge di conversione n. 164/2014 introducano una riforma di settore priva dei necessari presupposti di necessità e di urgenza richiesti dall’art. 77, comma 2, Cost.

Ed infatti il citato decreto, pur facendo riferimento, nel preambolo, alla “*straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni in materia ambientale per la mitigazione del rischio idrogeologico, la salvaguardia degli ecosistemi, l’adeguamento delle infrastrutture idriche e il superamento di eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti...*” e pur facendo riferimento all’art. 7 al “*...finanziamento di opere urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d’acqua nelle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione*” ed alla urgente necessità di superare le procedure di infrazione aperte dall’Europa, è in realtà intervenuto a modificare radicalmente gli articoli del Codice dell’Ambiente in materia di

Servizio Idrico Integrato. E tanto ha fatto il legislatore nazionale, in assenza del benché minimo elemento di coerenza con l'intendimento del Legislatore di superare le procedure di infrazione avviate dalla Unione Europea nei confronti dello Stato Italiano, così dando luogo ad una previsione normativa "intrusa" che rivisita integralmente la disciplina del servizio idrico integrato nell'ambito di un decreto legge giustificato e consentito da presupposti completamente diversi.

Il tutto, si ribadisce, in assenza di alcun "*caso straordinario di necessità ed urgenza*" di cui all'art. 77 comma 2° Cost. tenuto conto, oltretutto, che la disciplina introdotta ripropone, ovvero "riesuma" sic et simpliciter il modello degli A.T.O. vigente sino al 2009 e di seguito espunto con l'abrogazione dell'art. 148 del D.lgs. 152/2006 e reintroduce il principio della c.d. "unicità della gestione" che era stato, peraltro, superato con il referendum del 2011.

Trattasi, in breve ed in tutta evidenza, di una norma da un lato priva di alcuna concreta motivazione in ordine a ragioni di necessità e di urgenza che necessariamente dovrebbero sussistere e, dall'altro, sostanzialmente estranea rispetto alla materia disciplinata dalle disposizioni del decreto-legge 133/2014.

In analoghi casi la Corte Costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di altre disposizioni normative come ad esempio l'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004, a causa della "*estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita, mancando peraltro ogni motivazione delle ragioni di necessità e di urgenza*

*poste alla sua base*” (cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 23 maggio 2007 n. 171).

Si sottopone pertanto all’attenzione dell’adito Collegio, la questione di costituzionalità dell’art. 7, comma 1 D.L. 133/2014 convertito dalla L. n. 164/2014 in relazione ai presupposti di cui all’art. 77 Cost.

**VII.- ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL  
DECRETO LEGGE N. 133/2014 E DELLA LEGGE DI  
CONVERSIONE PER IN CONTRASTO CON GLI ARTT.  
3, 75, 97, 117 E 118, COST., NONCHÉ DELL’ART. 11 E 117  
COSTITUZIONE ANCHE IN RELAZIONE AL  
TRATTATO CE.**

**VII.1.-** Come già sopra precisato, l’art. 7 del D.L. 133/2014 stravolge completamente la Sezione II del Codice dell’Ambiente, rubricata “Gestione delle risorse idriche”.

Ciò posto emergono molteplici profili di incostituzionalità della norma richiamata, avuto riguardo: a) alle norme sul riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, ex art. 117 – 118 della Costituzione; b) alla imposizione, in concreto, del modello gestorio del servizio, da affidare a soggetto privato (v. “unicità della gestione”); c) alla volontà popolare espressa con il referendum sull’acqua pubblica nell’anno 2011.

Prendendo le mosse dall’art. 149 bis del Codice, sebbene la norma preveda formalmente un diretto riferimento alla normativa comunitaria in tema di modello gestorio cui scegliere, è ben evidente che – sotto il profilo sostanziale – l’intero sistema è orientato verso una “concentrazione” della gestione del servizio in capo ad un unico soggetto (privato). E ciò proprio in virtù del rievocato principio della “unicità della gestione”.

Si tratta tuttavia, come già sopra rilevato di un modello già previsto dal Codice dell'Ambiente nella sua primigenia stesura, per poi cedere il passo al principio della unitarietà di gestione, introdotto dall'art. 2, comma 13 D.Lgs. n. 4/2008 in quanto la definizione di unitarietà era stata riconosciuta più uniforme rispetto ai vigenti principi comunitari in materia di servizi pubblici economici, orientati ad una armonizzazione dei parametri organizzati all'interno del bacino di riferimento, ma – al contempo – contrari ad un monopolio di gestione.

Ebbene, l'intervento normativo in discussione torna praticamente alle origini, imponendo una forma gestionale concentrata tenuto conto che effetto immediato della riedizione della unicità di gestione è l'affidamento del servizio ad un soggetto privato /secondo quanto già previsto dall'art. 23 del D.Lgs. n. 112/2008, poi soppresso con il referendum del 2011).

In pratica, si assiste alla concreta creazione di un vincolo indissolubile con il c.d. "gestore unico", rendendo gli Enti locali imbrigliati in forme di gestione che non assicurano affatto l'efficienza, efficacia e l'economicità del servizio.

Da qui allora la violazione dell'art. 75 Cost., nella misura in cui lo sbilanciamento del rapporto sinallagmatico in favore di un operatore sostanzialmente monopolista, **contraddice espressamente la volontà popolare esplicitasi con il referendum 2011, sostanziando una restaurazione dello stesso rigido sistema a concentrazione gestoria che le norme abrogate avevano reintrodotta.**

E sul punto la Corte Costituzionale ha già chiarito, nel delibare la questione di costituzionalità dell'art. 4 del D.L.

138/2011<sup>5</sup> che: *“Tenuto, poi, conto del fatto che l’intento abrogativo espresso con il referendum riguardava «pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica» (sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l’art. 23-bis, non può ritenersi che l’esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia soddisfattiva della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che la norma oggi all’esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011. La disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall’art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.*

VII.2.- la scelta della “unicità della gestione” optata dal legislatore nazionale presenta inoltre profili di incoerenza rispetto ai principi costituzionali di **riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni**. In particolare si segnala che l’art. 147 del D.lgs. 152/06, prevede che i servizi idrici “sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali”, cui sono preposti appositi “enti di governo dell’ambito”, ai quali “è trasferito l’esercizio delle competenze” assegnate ai comuni “in materia di gestione delle risorse idriche”, segnatamente dall’art. 142 del Codice. La

---

<sup>5</sup> Che “... nonostante sia intitolato «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall’Unione europea», detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell’abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010.

norma in qualche modo ridistribuisce le competenze in materia di SII, come cristallizzate nell'art. 142 del Codice, assegnando ai Comuni il compito più marcatamente "operativo" per l'organizzazione e la gestione del SII (salvo poi imporre il trasferimento di tali competenze agli enti di governo dell'ATO), ed alle Regioni quello di *"disciplinare il governo del rispettivo territorio"*. Ebbene, una simile impostazione appare seriamente compromessa nel momento in cui il Legislatore nazionale impone il principio totalizzante della "unicità della gestione", che sottrae alla Regione ogni effettivo margine di determinazione di detta "disciplina" secondo la propria competenza legislativa costituzionalmente riservata.

Ciò posto, lo Stato non avrebbe potuto disciplinare la materia in modo dettagliato e vincolante, dovendo invece lasciare alla Regione la disciplina di tutti gli aspetti organizzativi del SII, ivi inclusa l'organizzazione degli ATO che, in quanto enti di secondo livello, sono sottratti alla regolamentazione così incisiva del legislatore statale. Sul punto la Corte costituzionale, da ultimo nella sent. n. 22/2014, ha rimarcato, per un verso, come in ordine *"alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, non può essere evocata la lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost. [e quindi la riserva esclusiva di competenza statale] giacchè la regolamentazione dei tali modalità non riguarda un dato strutturale del servizio né profili funzionali degli enti locali ad esso interessati"*; ed ha rammentato per altro verso, *"che la competenza esclusiva statale di cui alla citata lettera p) non è invocabile in riferimento alle "comunità montane" [né, mutatis mutandis, agli enti di governo degli ATO] atteso che il richiamo limitato a Comuni, Province*

*Città metropolitane ivi presente, deve ritenersi tassativo (sentenze n. 237 del 2009, 397 del 2006, n. 456 del 2005 e n. 244 del 2005)”.*

**Da qui, allora, i profili di incostituzionalità dell’art. 147 del Codice per contrasto con l’art. 117, co. 2, lett. p), Cost., la cui valutazione viene sottoposta all’Ill.mo Collegio Adito.**

### **ISTANZA DI SOSPENSIONE**

Quanto al *fumus* si rinvia ai motivi di ricorso.

In ordine al danno si rappresenta che, come sopra illustrato, gli atti impugnati esautorano del tutto i consigli comunali delle proprie prerogative decisionali, imponendo di fatto l’adesione obbligatoria all’EGAM, privandoli di ogni possibile facoltà di scelta, e preannunciando il commissariamento, oramai prossimo (essendo stati assegnati 60 giorni di tempo), dei comuni odierni ricorrenti da parte del Presidente della Regione Molise che adotterà, in loro sostituzione, la delibera di adesione. E ciò, alla luce delle illegittime previsioni della delibera regionale, avverrà nonostante i comuni ricorrenti siano tutti comuni montani con popolazione inferiore ai mille abitanti e siano, perciò stesso, tutti esonerati, in forza dell’art. 147 comma 2 bis, del D.lgs. 152/2006, dall’obbligo di adesione all’Ente di Governo.

Si chiede pertanto, all’adito collegio, di voler disporre, se del caso limitatamente all’interesse dei comuni odierni ricorrenti, la sospensione cautelare degli atti impugnati, misura, quest’ultima, utile a salvaguardare, ove necessario, l’autonomia decisionale degli enti ricorrenti e, al contempo, a consentire ai comuni che viceversa hanno ritenuto di voler aderire all’Ente di Governo ed

all'Ente di Governo stesso, il prosieguo di ogni altra eventuale attività.

**P.Q.M.**

Piaccia all'adito Collegio accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare previa sospensione, gli atti impugnati; il tutto anche previa delibazione della questione di costituzionalità e sospensione incidentale del presente giudizio.

Campobasso, lì 18/09/2015

*Avv. Giuseppe Ruta*

*Avv. Massimo Romano*

*Avv. Margherita Zezza*

**RELATA DI NOTIFICA**

Il giorno 19 settembre 2015 in Campobasso, io sottoscritto Ufficiale Giudiziario in servizio presso l'UNEP della Corte di Appello di Campobasso ad istanza degli avv. ti Giuseppe Ruta, Massimo Romano e Margherita Zezza, per conto dei comuni di Castelpizzuto (cf. 90000700949), Belmonte Del Sannio (cf. 00056600943), San Polo Matese (cf. 80003330703), Roccamandolfi (cf. 80000510943), Campochiaro (cf. 80004310704), Pescolanciano (cf. 00067190942), Acquaviva d'Isernia (cf. 80001830944), Civitanova del Sannio (cf. 00067360941), Guardiargia (cf. 00194160701), Cantalupo nel Sannio (cf. 00060680949), ho notificato e dato copia del ricorso al TAR Molise che precede, conforme all'originale a:

1. **REGIONE MOLISE**, in persona del legale rappresentante p.t., elettivamente domiciliato, ope legis, presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Campobasso alla Via Garibaldi n. 124 e ciò ho eseguito mediante notifica a mani di

A MANI DI *Selva Aurelio*  
DIPENDENTE INCARICATO RICEZIONE ATTI

**CAMPOBASSO**

*19-09-15*

L'UFFICIALE GIUDIZIARIO  
CORTE D'APPELLO DI CAMPOBASSO  
(*Carmina PALMIERI*)