

1 ORIGINAL

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL

MOLISE

MOTIVI AGGIUNTI

AL RIC.N.356/2015

PER: i Comuni di Campodipietra (cf. 80000870701), Montefalcone nel Sannio (cf. 00170280705), Bonefro (cf. 00060670700), Busso (cf. 00172190704), Sant'Agapito (cf. 00053710943), tutti in persona dei rispettivi sindaci p.t. e tutti rappresentati e difesi, come da mandati a margine e rispettive delibere di incarico, dagli avv.ti Giuseppe Ruta (c.f. RTUGPP65C27B519R), Margherita Zezza (c.f. ZZZMGH71B41B519H) 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 rapp. p.t.

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA SOSPENSIONE,

anche inaudita altera parte ex art. 56 epa

1. del decreto del Presidente della Giunta Regionale del Molise n. 103 del 17-06-2016 avente ad oggetto l'adesione *in subdolo* coattiva del Comune di Campodipietra all'ente di governo *AUT. 11/21*

Mandato

Avv.ti GIUSEPPE RUTA
MARGHERITA ZEZZA

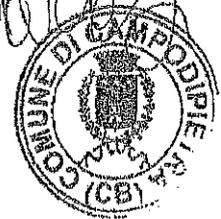
MASSIMO ROMANO

Vi delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio innanzi al

TAR MOLISE
conferendoVi 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 in

Campobasso
Corso V. Emanuele II, 23
STUDIO RUTA

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



dell'ambito del Molise (egam) di cui alla delibera di giunta regionale n. 285 del 15 giugno 2015, ovvero l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), art. 147, e del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148, art. 3-bis, comma 1 bis, come modificato dalla legge 23 dicembre 2014, n.190;

2. del decreto del Presidente della Giunta Regionale del Molise n. 118 del 17.6.2016, avente ad oggetto l'adesione coattiva del Comune di Montefalcone nel Sannio all'ente di governo dell'ambito del Molise (egam) di cui alla delibera di giunta regionale n. 285 del 15 giugno 2015, ovvero l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), art. 147, e del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148, art. 3-bis, comma 1 bis, come modificato dalla legge 23 dicembre 2014, n.190;

3. del decreto del Presidente della Giunta Regionale del Molise n. 112 del 17.6.2016, avente ad oggetto l'adesione coattiva del Comune di Bonefro all'ente di governo dell'ambito del Molise (egam) di cui alla delibera di giunta regionale n. 285 del 15 giugno 2015, ovvero l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), art. 147; e del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148, art. 3-bis.

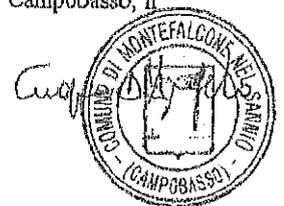
Mandato

Avv. GIUSEPPE ROTA
MARSHERITA ZERZA
RASSINO IOHANN

Vi delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio innanzi al TAR Molise conferendoVi 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 in
Campobasso
c.p.v. E. Cavallotti, 13
STUDIO ROTA

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



è autentica la firma

av. Giuseppe Rota
Marsherta Zerza

comma 1 bis, come modificato dalla legge 23 dicembre 2014, n.190;

4. del decreto del Presidente della Giunta Regionale del Molise n. 102 del 17.6.2016, avente ad oggetto l'adesione coattiva del Comune di Busso all'ente di governo dell'ambito del Molise (egam) di cui alla delibera di giunta regionale n. 285 del 15 giugno 2015, ovvero l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), art. 147, e del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148, art. 3-bis, comma 1 bis, come modificato dalla legge 23 dicembre 2014, n.190;

5. del decreto del Presidente della Giunta Regionale del Molise di estremi non conosciuti avente ad oggetto l'adesione coattiva del Comune di Sant'Agapito all'ente di governo dell'ambito del Molise (egam) di cui alla delibera di giunta regionale n. 285 del 15 giugno 2015, ovvero l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), art. 147, e del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148, art. 3-bis, comma 1 bis, come modificato dalla legge 23 dicembre 2014, n.190;

6. e di tutti gli altri atti presupposti, conseguenti e connessi,
inclusi la Delibera di Giunta Regionale n. 96 del 14 marzo 2016,
gli atti di diffida medio tempore notificati ai comuni e tutti gli
altri atti già impugnati con precedente ricorso R.G.N. 356/2015,
ovvero

Mandato

Avv. GIUSEPPE RUTA
MARGHERITA CEZA
MASSIMO ROMANO

Vi delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio innanzi al TAR MOLISE conferendoVi 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 in Campobasso e s. V. E. canale n. 13 STUDIO RUTA. 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

COMUNE DI BUSSO
86010 (Prov. di Campobasso) - Via A. Manzoni

Giuseppe Colucci

è autentica la firma

av. Giuseppe RUTA
Av. Massimo Romano

7. la delibera della Giunta Regionale del Molise n.285 del Mandato 15.06.2015, successivamente pubblicata il 01.07.2015 sul Bull. 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 tecniche amministrative dell'EGAM con costi a carico della Regione da stanziarsi con successivo provvedimento.

Avv. ti Giuseppe Ruta,
Maurizio Romano e
Margherita Zezza vi
venire difensori del
Comune di Bonefro per
il presente atto, con ogni
potere e facoltà per ogni
fase e grado del
successivo giudizio,
anche per proporre
quali 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,
procedere azione
esecutiva, transigere,
chiamare terzi in causa,
presentare querele e
denunce e rinunciare agli
atti del giudizio.
Eleggo domicilio presso
il studio legale Ruta &
Associati in Campobasso
Corso Vittorio Emanuele
II n. 23. Vi autorizzo alla
raccolta ed al trattamento
della dati personali,
identificativi e/o sensibili
ai sensi del d. lgs. n.196
del 30.06.2003.
Campobasso, li

IL SINDACO

Milola...

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

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

e autentica

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

...

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

12. 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;

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

FATTO

1. Come già esposto nel precedente ricorso n. 356/2015, a cui ci si riporta per ragioni di brevità espositiva e che abbiasi per integralmente trascritto, 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 (G.R. del Molise n.285 del 15.06.2015), reintroducendo un sistema di "unicità della gestione" ed imponendone, a tutti i comuni del Molise, sia superiori che inferiori ai 1.000 abitanti, l'adesione obbligatoria.

2. Tale disegno organizzativo, così come caratterizzato sia dall'"adesione obbligatoria" dell'ente comunale sia dall'obbligatorio accollo, da parte degli stessi enti comunali, di tutte le connesse spese di organizzazione, gestione e funzionamento del nuovo ente (spese neppure quantizzate e/o preventivate), è stato impugnato, dai comuni ricorrenti, con ricorso R.G. n. 356/16, sulla base di numerose censure anche sotto il profilo dell'incostituzionalità del parametro normativo nazionale.

3. Contestualmente, con delibere di Consiglio Comunali, depositate in atti ed espressamente richiamate negli atti impugnati, segnatamente DCC n. 21 del 29.10.2015 il Comune di Busso, DCC n. 37 del 15.10.2015 il Comune di Campodipietra, DCC n. 20 del 24.9.2015 il Comune di Montefalcone nel Sannio, con DCC n. 39 del 21.10.2015 il

Mandato

Avv. GIUSEPPE RUTA
MARGHERITA ZERLA
MASSIMO ROHANO

Vi delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio innanzi al TAR Molise conferendoVi 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 in Campobasso c.p. V. Emanuele III, 13 STUDIO RUTA

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

IL SINDACO
Giuseppe Di Pillo

COMUNE DI S. AGAPITO

è autentica la firma

avv. Stefano
Avv. Giuseppe

Comune di Sepino, con analoghe delibere delibera i comuni di Bonefro e Sant'Agapito gli odierni ricorrenti hanno anche deliberato, in via amministrativa, di non aderire all'EGAM, adducendo numerosi motivi tra cui, in particolare, l'illegittimità e l'impraticabilità della modalità di adesione "al buio" ad una struttura *consorzata*, prospettata dalla Regione, in quanto non supportata da una adeguata istruttoria ovvero da una seppur minima previsione finanziaria riguardo ad una prospettata certezza di spesa, ancora indeterminata, a carico dei comuni, e ciò sia alla luce di quanto disposto dall'art.3, comma 6, dell'Allegato "A" del *Disciplinare di organizzazione dell'Ente di governo dell'ambito del Molise per il servizio idrico integrato (EGAM)* (nella parte in cui ha prescritto che: "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.*"), sia in considerazione degli oggettivi limiti ostativi stabiliti dall'art.191 del D.Lgs. 18/08/2000, n.267 (cd. "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.*"), limiti più volte ribaditi anche dalla giurisprudenza (Cass. civ. Sez. III, 19-12-2014, n. 26911; Cass. civ. Sez. Unite, 18-12-2014, n. 26657), in quanto volti a precludere, a tutti gli enti locali, per evidenti esigenze di salvaguardia e tutela della finanza pubblica, l'assunzione di spese in assenza di uno specifico impegno contabile e di un'attestazione di copertura finanziaria sulla base di un'espressa previsione e disponibilità di bilancio.

4. Le predette delibere, depositate agli atti di giudizio ed inviate alla Regione, come risulta dal testo degli stessi decreti oggetto del presente gravame (“PRESO ATTO che lo stesso Comune, di contro, con Delibera di Consiglio comunaleha deliberato <<La propria contrarietà a qualsivoglia adesione alla proposta di adesione così come prospettata dalla regione per le ragioni per ragioni sopra riportate>>”), non hanno costituito oggetto di impugnazione da parte della Regione, con conseguente consolidamento, ad oggi, delle determinazioni/scelte ivi assunte dagli enti nell’esercizio delle loro attribuzioni, anche istituzionali, e dei loro poteri discrezionali.

5. Ciò nonostante, nelle more della definizione del predetto giudizio, allorquando risultava essere stata già fissata l’udienza di trattazione del merito per il prossimo 9 novembre 2016 e disposta anche l’integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i comuni interessati, (Ord.Coll.n.265/2016) la Regione Molise, per il tramite del proprio Presidente, ha ritenuto di disporre il prosieguo dell’iter, procedendo all’adozione dei decreti sopra rubricati (sub.1, 2, 3, 4, 5 e 6) oggetto della presente impugnazione, disponendo, in via sostitutiva, “l’adesione del comune... all’Ente di governo dell’Ambito del Molise per il servizio idrico integrato (EGAM) di cui alla DGR n. 285 del 15 giu. 2015, fino all’affidamento della gestione del servizio idrico integrato” unitamente all’obbligo di “concorrere al fondo di dotazione dell’EGAM in proporzione alla popolazione residente, come risultante dall’annuale aggiornamento ISTAT” ovvero disponendo che “in applicazione del succitato criterio la quota di partecipazione all’EGAM a carico del Comune sarà

determinata sulla base dei bilanci dello stesso ente ed in considerazione della contribuzione regionale” e prevedendo “di porre a carico del comune le spese inerenti la procedura di attuazione dei poteri sostitutivi ai sensi dell’art. 147 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, “Norme in materia ambientale” comma 1-bis, come modificato dal D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014...”.

6. Ciò posto ne deriva l’illegittimità degli atti impugnati avverso i quali viene promosso ricorso per motivi aggiunti, per i seguenti motivi di

DIRITTO

I.- VIOLAZIONE DELL’ART.3 DELLA L.N.241/90: CARENZA DI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO ED ILLEGITTIMITA’ DERIVATA.

Posto che gli atti in questione costituiscono prosieguo ed attuazione dell’iter già avviato con la delibera della Giunta Regionale del Molise n.285 del 15.06.2015, di istituzione dell’EGAM e di approvazione del relativo disciplinare, iter per il quale è stato fissato in giorni 60 il termine entro il quale tutti i comuni molisani avrebbero dovuto deliberare l’obbligatoria adesione all’EGAM, a pena di esercizio del potere sostitutivo oggi attivato, e del decreto presidenziale n. 68 del 20 luglio 2015 di nomina del commissario straordinario dell’EGAM, ne consegue l’illegittimità, in via derivata, degli atti oggetto della nuova impugnazione, per i motivi già esposti nel ricorso principale, motivi ai quali integralmente ci si riporta e che qui abbiassi per integralmente trascritti e di seguito brevemente riportati, ovvero:

- violazione ed errata applicazione del combinato disposto degli artt. 16 comma 2° lett. f), h) e 53 della legge regionale n. 104/2012 (statuto regionale) e dell'art. 186 bis comma della legge n. 191/2009, relativamente all'incompetenza della giunta regionale;

- violazione degli artt. 123 e 76 cost. e 97, relativamente alla previsione costituzionale della riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici;

- violazione art. 64, co. 4, dello statuto regionale, relativamente all'omesso coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie Locali nel procedimento legislativo;

- violazione dell'art. 147, co. 2, del d.lg. 152/2006, e dell'art. 12, l.r. 8/2009, nella parte in cui gli atti impugnati si riferiscono indistintamente alla generalità dei comuni molisani e dunque estendendo l'obbligo di adesione anche ai comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti in violazione della espressa deroga legislativa;

- violazione degli artt. 1 e 3 della L. 241/90, con riferimento alla i principi di economicità, efficienza, efficacia e proporzionalità dell'attività amministrativa;

- violazione dell'art. 6 bis della L. 241/90, nella parte in cui è stato disatteso il dovere di astensione dei soggetti titolari di una posizione di conflitto d'interessi;

- violazione ed errata applicazione dell'art. 8 del regolamento interno per l'esercizio delle funzioni della giunta regionale, nonché degli artt. 81 e 97 cost. e degli artt. 2 e 3 del Trattato Ce, nella parte in cui gli atti impugnati risultano erroneamente qualificati come atti non comportanti impegni di spesa.

Ne consegue, pertanto, per effetto dell'illegittimità degli atti già impugnati, l'illegittimità dei nuovi atti anche sotto il profilo della carenza dei presupposti, di fatto e di diritto, e dell'illegittimità derivata

Inoltre, i nuovi atti adottati dalla Regione Molise ed impugnati con il presente ricorso per motivi aggiunti risultano illegittimi anche per vizi propri e ciò per i seguenti motivi:

II.- VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 5, 114, 118 E 119 COST E DEI PRINCIPI DI AUTONOMIA, ANCHE FINANZIARIA: CARENZA ASSOLUTA DI ATTRIBUZIONE ED ILLOGICITA' MANIFESTA.

- VIOLAZIONE DELL'ART.191 DEL D.LGS.N.267/00: CARENZA DI COPERTURA FINANZIARIA;

- ILLOGICITA' MANIFESTA.

VIOLAZIONE DELL'ART. 81 COST. - ILLEGITTIMITA COSTITUZIONALE

Gli artt.5, 114, 118 e 119 Cost, oltre a riconoscere e promuovere il sistema delle autonomie locali, attuando il più ampio decentramento amministrativo anche in conformità ai principi di equiordinazione costituzionale degli enti che costituiscono la Repubblica (art. 114), sussidiarietà di stampo comunitario, hanno riconosciuto l'autonomia sia amministrativa (art.118 Cost) che finanziaria (art.119 Cost) dei Comuni.

A fronte di tali principi autonomistici, mentre si configurano di dubbia legittimità, anche costituzionale, le previsioni, anche normative, volte a sancire una adesione "obbligatoria" dei comuni, risultano certamente illegittime le modalità con le quali la Regione Molise ha inteso dare attuazione al citato disegno

organizzativo, modalità non soltanto contraddistinte da evidenti profili di incompetenza (avendo a tal fine proceduto la Giunta in luogo del competente Consiglio Regionale), quanto soprattutto da evidenti carenze di istruttoria e di motivazione, e dall'illegittimo obbligo sancito a carico dei comuni di far fronte, con proprie risorse e con le proprie previsioni di bilancio, a spese del tutto indeterminate.

II.1.- In particolare, l'art.191 del D.Lgs.n.267/00, fissando per tutti i comuni le "Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese", ha ribadito, al primo comma, che "1. *Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Nel caso di spese riguardanti trasferimenti e contributi ad altre amministrazioni pubbliche, somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, il responsabile del procedimento di spesa comunica al destinatario le informazioni relative all'impegno.*", precisando che "4. *Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni.*",

Da tale prescrizione la giurisprudenza ha fatto scaturire sia la nullità/invalidità dell'atto deliberativo (App. Palermo Sez. I, 17-09-2013; Cass. civ. Sez. I, 20-03-2014, n. 6555) sia la

responsabilità personale dei funzionari ed amministratori che abbiano consentito l'assunzione del predetto impegno in assenza di prescritta copertura finanziaria (testualmente: *“Per l'art. 191 T.U. Enti Locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) in caso di acquisizione di beni o servizi in assenza d'impegno contabile e attestazione di copertura finanziaria, il rapporto obbligatorio intercorre - ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) - tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente: per effetto di ciò vi è impossibilità di esperire nei confronti dell'Ente locale la residuale azione di arricchimento senza causa, stante il difetto del necessario requisito della sussidiarietà.”* tra le tante: Cass. civ. Sez. III, 19-12-2014, n. 26911), in tal senso riconfermando quanto già più volte ribadito sia dalla previgente normativa che da pacifica giurisprudenza (Cass. civ. Sez. Unite, 18-12-2014, n. 26657: *“L'art. 23 del d.l. 2 marzo 1989 n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 24 aprile 1989, n. 144 (oggi sostituito dall'art. 191 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), secondo il quale l'ente pubblico non risponde dell'attività posta in essere dal proprio funzionario senza l'osservanza delle regole procedurali ivi previste, si applica anche ai Comuni della Regione Sicilia, a prescindere dal suo formale recepimento nella legislazione regionale, in quanto norma destinata ad incidere sull'efficacia del contratto e, quindi, relativa all'area dell'ordinamento civile riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. (Cassa con rinvio, App. Palermo, 12/09/2007)”*).

Tanto premesso, con gli atti impugnati l'amministrazione regionale procedente, pur prevedendo la sussistenza a carico del comune di costi connessi alla nuova modalità di gestione del predetto servizio idrico per il tramite del nuovo ente denominato EGAM (in tal senso, l'art.6 del disciplinare approvato dalla GR n.285/15, nella parte in cui ha prescritto che *“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.”*) - non ha determinato, neppure in via presuntiva, nelle attività istruttorie e valutative contenute nella proposta, né quali né quanti costi l'amministrazione comunale dovrà sostenere per effetto della prospettata (ovvero "imposta") adesione.

Ciò ha comportato l'assenza, allo stato degli atti, di qualsivoglia seppur minima previsione finanziaria e/o di spesa, che dovrà certamente e comunque essere assunta dall'ente locale, stante la prospettata certezza di una spesa a carico delle casse comunali.

Ne consegue che, allo stato attuale, non è dato conoscere, per l'ente comunale deliberante (mutatis mutandis, per l'amministrazione procedente), alcunché in merito alla fattibilità, alla congruità ed alla sostenibilità (oltre che convenienza) del predetto costo, con conseguente preclusione per l'ente procedente di effettuare qualsivoglia necessaria ed imprescindibile attività di valutazione, controllo e previsione di una spesa che dovrà certamente essere assunta in un prossimo futuro, con conseguente

preclusione a qualsivoglia attività di valutazione e pianificazione anche economica e finanziaria.

Da tale incertezza e/o assenza di parametri (chiaramente riconducibili ad una totale carenza di istruttoria da parte della Regione Molise nella predisposizione degli atti costitutivi dell'EGAM) oltre a scaturire l'impossibilità di qualsivoglia valutazione, anche comparativa, circa la fattibilità e convenienza, anche economica/finanziaria, nonché funzionale, della proposta regionale, rispetto all'attuale modalità di gestione del predetto servizio (restando per l'effetto preclusa qualsivoglia possibilità di valutazione circa l'economicità della soluzione prospettata dalla regione, in ottemperanza ai criteri prioritari fissati dall'art.1 della l.n.241/90 ed ai principi di economicità dell'azione amministrativa ivi prioritariamente sanciti), è conseguita anche e soprattutto la oggettiva preclusione, per i comuni ricorrenti, di formalizzare la prospettata adesione, non sussistendo i requisiti minimi per la legittima assunzione di una previsione di spesa e per la conseguente ed inderogabile copertura finanziaria così come prescritta inderogabilmente dalla vigente normativa (art.191 del D.Lgs.n.267/00).

Da ciò l'illegittimità della scelta posta in essere dalla Regione Molise in assenza della prescritta copertura finanziaria da parte dei comuni, posto che, come ribadito anche nei decreti del Presidente della Giunta Regionale oggetto di impugnazione, i decreti sopra rubricati (sub.1, 2, 3, 4, 5 e 6), oltre a disporre "l'adesione del comune... all'Ente di governo dell'Ambito del Molise per il servizio idrico integrato (EGAM) di cui alla DGR n. 285 del 15 giu. 2015 fino all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato",

hanno sancito l'obbligo dei comuni di "concorrere al fondo di dotazione dell'EGAM in proporzione alla popolazione residente, come risultante dall'annuale aggiornamento ISTAT" ovvero disponendo che "in applicazione del succitato criterio la quota di partecipazione all'EGAM a carico del Comune sarà determinata sulla base dei bilanci dello stesso ente ed in considerazione della contribuzione regionale", con ciò stesso ponendosi in aperta violazione non soltanto dell'autonomia amministrativa e finanziaria comunale, ma della stessa normativa di cui al citato art.191 del D.Lgs.n.267/00, inderogabile per i comuni e, *mutatis mutandis*, per la Regione che agli stessi enti locali ha inteso sostituirsi, con spese/costi comunque a carico dell'ente locale comunale.

II.2.- Trattasi, peraltro, di provvedimenti comunque illegittimi posto che la Regione, dopo aver *"PRESO ATTO che lo stesso Comune, di contro, con Delibera di Consiglio comunale... ha deliberato <La propria contrarietà a qualsivoglia adesione alla proposta di adesione così come prospettata dalla regione per le ragioni per ragioni sopra riportate>"*, ha ommesso sia di considerare e valutare le ragioni sottese alla predetta contrarietà, sia di impugnare tali delibere di non adesione.

Da ciò la carenza assoluta di motivazione e di istruttoria degli atti impugnati non recando gli stessi alcuna benché minima motivazione sulle ragioni, tutt'altro che pretestuose ma puntualmente documentate, sollevate dai comuni nelle delibere in questione al fine di comprovare la propria impossibilità ad assumere qualsivoglia seppure obbligatoria adesione in assenza di una seppur minima previsione di spesa, previsioni di cui risultano assolutamente sprovvisti gli atti regionali, pur in

presenza di una incidenza della stessa sulle casse comunali e pur in presenza di una normativa volta a sancire inderogabilmente, tale previsione, secondo modalità rigidamente procedimentalizzate, onde evitare danni anche erariali.

II.3.- Trattasi, peraltro, di deliberare che, anche per la denegata ipotesi di illegittimità, posta la non riconducibilità, della stesse ad atti cd. "nulli" (così come tipizzati dall'art.21 septies della l.n.241/90 sulla base di fattispecie tassative non configurabili nel caso di specie) ma, se del caso, "annullabili", ovvero *illegittimi*, sotto il profilo della violazione di legge (come, infatti, evidenziato dalla stessa regione procedente negli atti impugnati: testualmente: "*RITENUTO che la predetta delibera del consiglio comunale è stata adottata in evidente violazione delle norme statali e regionali innanzi richiamate, stante l'obbligatorietà dell'adesione ai sensi della stessa normativa*"), avrebbero imposto una previa impugnazione in assenza della quale non può non considerarsi sia il consolidamento dell'atto deliberativo comunale sia, con esso, la preclusione all'esercizio del potere sostitutivo (avendo il comune già definito la propria valutazione sull'attuale impossibilità di adesione).

II.4.- Né può invocarsi, al fine di configurare una presunta (ed indimostrata) nullità degli atti deliberativi assunti dai comuni al fine di giustificare la non adesione (peraltro puntualmente motivata) al disegno organizzativo imposto dalla Regione, il mero richiamo alla natura *obbligatoria* della citata adesione all'EGAM ("*VISTO l'art. 147 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", come modificato dal D.L. 12 settembre 2014, n. 133 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che prevede: a) Al comma 1: "[...]*

Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale 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.;") e ciò sul presupposto che ciò che le amministrazione hanno inteso contestare, oltre ai profili di dubbia legittimità anche costituzionale di tale meccanismo di gestione, è anche soprattutto la modalità prescelta dalla Regione, modalità che prevede, non solo una indeterminatezza dei costi (chiaramente riconducibile ad una totale carenza istruttoria, sul profilo finanziario, del disegno organizzativo approvato dalla regione), ma anche e soprattutto un accollo, al buio, delle connesse spese da parte dei comuni: trattasi di modalità che lo stesso legislatore (di cui ai citati artt.191 e segg. Del D.Lgs.n.267/00) e, con esso, la consolidata giurisprudenza amministrativa, civile e contabile, hanno invece inteso ripetutamente e costantemente cassare e che il legislatore nazionale, nella propria previsione sulla pur configurabile obbligatoria adesione degli enti comunali, non ha inteso in alcun modo (e in alcun punto) prevedere o autorizzare, con conseguente persistente vigenza, sul punto, della prioritaria normativa nazionale sulla ordinata e pianificata assunzione di spesa sopra richiamata e manifestamente violata.

II.5.- In tal senso, la *parte seconda dell'ordinamento finanziario e contabile- titolo I° - disposizioni generali*, del D.Lgs.n.267/00 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* - Pubblicato nella Gazz. Uff. 28 settembre 2000, n.

227, S.O.), ha disciplinato, all'art.149, i Principi generali in materia di finanza propria e derivata, prescrivendo che “1. L'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge, che la coordina con la finanza statale e con quella regionale.”, precisando, al successivo comma secondo, che “2. *Ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.*”.

In attuazione di tale prescrizione, il successivo art.150 del medesimo D.Lgs.n.267/00 ha dettato, ancora, i cd. “Principi in materia di ordinamento finanziario e contabile”, prescrivendo che “1. L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge dello Stato e stabilito dalle disposizioni di principio del presente testo unico e del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.” avocando, pertanto, allo stato, la disciplina finanziaria degli enti locali.

Sempre in attuazione di tale quadro normativo (e soprattutto costituzionale in quanto operante all'interno dei principi finanziari di cui all'art.81 Cost e di quelli autonomistici di cui agli artt.117 e 118 Cost.), il successivo comma secondo, del citato art.150, ha previsto che “2. *L'ordinamento stabilisce per gli enti locali i principi in materia di programmazione, gestione e rendicontazione, nonché i principi relativi alle attività di investimento, al servizio di tesoreria, ai compiti ed alle attribuzioni dell'organo di revisione economico-finanziaria e, per gli enti cui sia applicabile, alla disciplina del risanamento finanziario.*”.

In conformità a quanto sopra, il successivo art.151 ha ancora stabilito che “1. *Gli enti locali ispirano la propria*

gestione al principio della programmazione...” e che proprio ai fini del contenimento della spesa pubblica onde evitare rischi di disavanzi, il successivo art.152 ha prescritto che “*ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dal presente testo unico. per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile.*”, aggiungendo, al successivo comma quarto, che “*4. I regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della parte seconda del presente testo unico, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile.*”.

Oltremodo dettagliato, stante la rilevanza di tale materia finanziaria, il sistema di controlli e responsabilità disciplinato dalla medesima legge, che infatti ha previsto, al successivo art.153, comma quarto, che “*4. Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica.*”, aggiungendo, al successivo comma quinto, che “*Il regolamento di contabilità disciplina le modalità con le quali vengono resi i pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione ed apposto il visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati. Il responsabile del servizio finanziario effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti*

di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità”, con conseguenti obblighi di segnalazione anche alla Corte dei Conti per il caso in cui ci si discosti da tali vincolanti parametri (“6. Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio.”).

Sempre nel rispetto di tali inderogabili esigenze di contenimento e di programmazione della spesa pubblica ed al fine di evitare disavanzi e dissesti, il successivo titolo II del D.Lgs.n.267/00, ha previsto, all'art.183, “Impegno di spesa”, ha prescritto, al primo comma, che “L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e la relativa scadenza e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'articolo 151.” ed, al successivo comma otto, che proprio “al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei

conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi”.

Sulla base di tali inderogabili norme ed esigenze, l'art.191 del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 nel fissare le “Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese” ha ribadito, al primo comma, che “Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Nel caso di spese riguardanti trasferimenti e contributi ad altre amministrazioni pubbliche, somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, il responsabile del procedimento di spesa comunica al destinatario le informazioni relative all'impegno.”, precisando, quale sanzione, che “4. Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni.”.

Da tale prescrizione la giurisprudenza ha fatto scaturire sia la nullità/invalidità degli atti adottati in violazioni di tali prescrizioni (App. Palermo Sez. I, 17-09-2013; Cass. civ. Sez. I, 20-03-2014, n. 6555) sia la responsabilità personale dei funzionari ed amministratori che abbiano consentito l'assunzione del predetto impegno in assenza di prescritta copertura finanziaria (tra le tante: Cass. civ. Sez. III, 19-12-2014, n. 26911 e Cass. civ. Sez. Unite, 18-12-2014, n. 26657).

Tanto premesso, è evidente, anche in ragione di evidenti profili di nullità del rapporto e di responsabilità anche erariale di amministratori che abbiano adottato tali scelte e/o che comunque vi abbiano concorso, che a tali obblighi non possono sottrarsi né gli enti comunali, né le regioni, sprovviste a riguardo di qualsivoglia competenza in materia, essendo stata la stessa avocata dallo Stato per evidenti ragioni di tenuta del sistema economico finanziario.

Ciò posto, è evidente la natura *contra legem*, degli atti impugnati in quanto adottati in aperto contrasto con la disciplina dettata dalla legge nazionale in materia di assunzione della spesa pubblica: da ciò consegue sia l'illegittimità degli atti amministrativi adottati sia l'illegittimità, anche sotto il profilo costituzionale, di qualsivoglia testo di legge ove interpretato nel senso di autorizzare/imporre l'assunzione di spese in contrasto con i più fondamentali principi autonomistici di cui all'art.118, Cost. (stante la natura vincolata ed obbligatoria della proposta di adesione) e con i più fondamentali principi e con le più rigide ed inderogabili prescrizioni imposte dall'ordinamento statale in materia di finanza pubblica locale (ovvero di programmazione ed

assunzione della spesa): 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).

II.6.- E ciò senza peraltro considerare che, come motivato nella citata delibera, la citata obbligatorietà non riguarda neppure i comuni al di sotto dei mille abitanti (in tal senso, il TAR Piemonte, Torino, sez.II, 11.3.2008, n.396, ha precisato che "L'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 prevede che "Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dalla amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune. Sulle gestioni di cui al presente comma l'Autorità d'ambito esercita funzioni di regolazione generale e di controllo. Con apposito contratto di servizio stipulato con l'Autorità d'ambito, previo accordo di programma, sono definiti criteri e modalità per l'eventuale partecipazione ad

iniziative promosse dall'Autorità d'ambito medesima". La disposizione delinea nei confronti dei comuni al di sotto dei 1.000 abitanti una peculiare possibilità di scelta che ha per oggetto le modalità di gestione del servizio idrico. La norma, per la richiamata categoria di enti locali, configura una forma alternativa di gestione del servizio idrico, rispetto alla gestione accentrata presso l'autorità d'ambito, confermando in capo a quest'ultima, nei confronti dei comuni che si sottraggano alla gestione unica, le (sole) funzioni di regolazione e di controllo attraverso le quali si attua l'esigenza di unitarietà dell'erogazione del servizio in questione. Se si adotta il criterio dell'interpretazione letterale, che costituisce il primo approccio per comprendere il significato degli enunciati normativi, la prima osservazione è che l'art. 148 cit. non contiene alcun riferimento a limiti di natura temporale o cronologica connessi alla scelta di un modello di gestione alternativo, riservato ai comuni indicati nella stessa disposizione. Anche il successivo art. 150, in specie il comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, disponendo che i soggetti individuati dall'autorità d'ambito "gestiscono il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, salvo quanto previsto dall'articolo 148, comma 5" conferma che quella prevista dall'art. 148 cit. è una figura autonoma di gestione, posto che – quando viene esercitata la scelta da parte dei comuni cui essa è riservata – costituisce un limite alla espansione del "gestore unico" del servizio."

Da ciò consegue l'illegittimità degli atti impugnati, sia in via derivata che per vizi propri, stante la manifesta carenza dei presupposti di fatto e di diritto, oltre che la carenza di istruttoria e

di motivazione, in una alla violazione delle specifiche norme sopra citate.

Istanza di sospensione

anche inaudita altera parte ex art. 56 cpa

Quanto al fumus ci si riporta alle argomentazioni sopra esposte.

Il danno grave ed irreparabile consegue, invece, agli effetti erariali e funzionali del decretato commissariamento, così come volta a sostituire, nella gestione del servizio, la gestione comunale con quella dell'ente regionale, il tutto con evidenti rischi di interruzione e/o disfunzione del servizio.

Si chiede pertanto, all'Adito Collegio, di voler disporre, limitatamente ai comuni odierni ricorrenti, la sospensione cautelare degli atti impugnati, misura al fine di salvaguardare 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 percorso intrapreso, evitando danni di natura finanziaria ed erariale nelle more della prossima trattazione cautelare del 14.09.2016, posta peraltro la trattazione già fissata nel merito per il giorno 9.11.2016 e posta l'impossibilità di una trattazione della sospensiva per il prossimo 20.7.2016.

P.Q.M.

Piaccia, all'Adito Giudice, annullare, previa sospensione anche *inaudita altera parte*, gli atti impugnati, con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese di giudizio, diritti ed onorari di causa.

Campobasso, 14.7.2016
avv. Margherita Zezza

Avv. Giuseppe Ruta
Avv. Massimo Romano

