



Campobasso,

**Avvocatura Distrettuale dello Stato**

Via Garibaldi, 124 – 86100 Campobasso  
Telef. 0874 604323 – fax 0874 604353 – 604340 - 604343

Partenza N.

Risposta a nota

CT 423/2018 Vit

Div Sez N

Allegati: 1

**OGGETTO: Ricorso al TAR Molise proposto da Comune di Campodipietra + altri (6 Comuni) c/Regione Molise (servizio idrico integrato egam) – R.G. 87/2018 – Sentenza n. 29/2019.**

Regione Molise  
Segreteria - Presidenza  
**CAMPOBASSO**

Regione Molise  
IV Dipartimento  
Servizio Difesa del Suolo, Demanio,  
Opere Idrauliche e Marittime – Idrico Integrato  
**CAMPOBASSO**

Regione Molise  
Servizio avvocatura regionale  
**CAMPOBASSO**

Si trasmette, per opportuna conoscenza, copia della sentenza n.29/2019 con la quale il TAR Molise ha rigettato il ricorso in oggetto perché infondato.

Il Collegio, inoltre, ha compensato tra le parti le spese di giudizio.

L'AVVOCATO INCARICATO  
Piero Vitullo

L'AVVOCATO DISTRETTUALE  
Giovanni Cassano

REGIONE MOLISE GIUNTA REGIONALE  
Protocollo Arrivo N. 12981/2019 del 31-01-2019  
Doc. Principale - Copia Documento

Pubblicato il 24/01/2019

N. 00029/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 00087/2018 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 87 del 2018, proposto da Comune di Campodipietra, Comune di Campochiaro, Comune di Agnone, Comune di Civitanova del Sannio, Comune di Belmonte nel Sannio, Comune di Pietrabbondante, Comune di Acquaviva d'Isernia, Comune di Roccamandolfi, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Ruta, Massimo Romano e Margherita Zezza, con domicilio digitale come da p.e.c. e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Ruta in Campobasso, corso Vittorio Emanuele II, n. 23,

***contro***

Regione Molise, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Campobasso, via Garibaldi, n. 124;

Ente di Governo dell'Ambito del Molise per il servizio idrico integrato (EGAM), in persona del legale rappresentante p. t., non costituitosi in giudizio;

***nei confronti***

REGIONE MOLISE GIUNTA REGIONALE  
Protocollo Arrivo N. 22981/2019 del 31/01/2019  
Doc. Principale - Copia Documento

REGIONE MOLISE GIUNTA REGIONALE  
Protocollo Arrivo N. 12981/2019 del 31-01-2019  
Doc. Principale - Copia Documento

Comune di Frösolone, in persona del Sindaco p. t., e Mauro Di Muzio, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

*previa sospensione cautelare*

dei seguenti atti: 1) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 117 del 18.12.2017, avente ad oggetto “*adesione del Comune di Campodipietra all'Ente di governo dell'ambito del Molise (Egam)...*”, notificato al Comune di Campodipietra in data 21.12.2017; 2) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 113 del 18.12.2017, avente ad oggetto “*adesione del Comune di Belmonte del Sannio all'Ente di governo dell'ambito del Molise (Egam)...*”, notificato al Comune di Belmonte del Sannio in data 21.12.2017; 3) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 110 del 18.12.2017, avente ad oggetto “*adesione del Comune di Acquaviva d'Isernia all'Ente di governo dell'ambito del Molise (Egam)...*”, notificato al Comune di Acquaviva d'Isernia in data 21.12.2017; 4) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 122 del 18.12.2017, avente ad oggetto “*adesione del Comune di Civitanova del Sannio all'Ente di governo dell'ambito del Molise (Egam)...*”, notificato al Comune di Civitanova del Sannio in data 21.12.2017; 5) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 130 del 18.12.2017, avente ad oggetto “*adesione del Comune di Pietrabbondante all'Ente di governo dell'ambito del Molise (Egam)...*”, notificato al Comune di Pietrabbondante in data 21.12.2017; 6) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 111 del 18.12.2017, avente ad oggetto “*adesione del Comune di Agnone all'Ente di governo dell'ambito del Molise (Egam)...*”, notificato al Comune di Agnone in data 21.12.2017; 7) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 116 del 18.12.2017, avente ad oggetto “*adesione del Comune di Campochiaro all'Ente di governo dell'ambito del Molise (Egam)...*”, notificato al Comune di Campochiaro in data 21.12.2017; 8) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 131 del 18.12.2017, avente ad oggetto “*adesione del Comune di*

*Roccamandolfi all'Ente di governo dell'ambito del Molise (Egam).:.*”, notificato al Comune di Campochiaro in data 21.12.2017; 9) tutti gli altri atti agli stessi presupposti, conseguenti e/o comunque connessi, ivi inclusi: a) la deliberazione della Giunta regionale n. 356 del 2.10.2017, avente ad oggetto “*art. 147 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152....esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Giunta regionale per l'adesione dei comuni all'ente di governo dell'ambito del Molise per il servizio idrico integrato (Egam)*”; b) la nota della Regione Molise prot. 51403 del 5.5.2017, concernente invito ai Comuni a deliberare l'adesione all'EGAM, unitamente all'allegata bozza di delibera di adesione; c) le note della Regione Molise del 14.6.2017, concernenti diffida ai Comuni a deliberare entro trenta giorni l'adesione; d) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 105 del 3.11.2017, inerente la nomina del commissario straordinario dell'EGAM; e) tutti gli altri atti, di estremi e contenuto sconosciuti, eventualmente adottati dalle Assemblee territoriali di bacino e/o dal Comitato d'ambito, ove costituiti, nonché dal Direttore, ove nominato, nonché dal commissario straordinario dell'EGAM;

Visti il ricorso e i relativi allegati, nonché le due successive memorie dei Comuni ricorrenti;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e le memorie difensive della Regione Molise;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2019, il dott. Orazio Ciliberti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

I - La vicenda oggetto di causa, relativa all'istituzione dell'Ente di governo dell'ambito del Molise per il servizio idrico integrato (EGAM) è stata anticipata da due giudizi svolti dinanzi a questo stesso T.a.r. (nn. 356/15 e 357/15) e definiti con le sentenze nn. 5/2017 e 6/2017 di annullamento degli atti impugnati, in particolare

della deliberazione della Giunta regionale n. 285/2015 mediante la quale l'organo esecutivo della Regione aveva istituito l'EGAM, nonché dei provvedimenti di commissariamento dei Comuni che non avevano aderito all'EGAM medesimo. In seguito e per effetto delle dette statuizioni giurisdizionali, la Regione ha approvato la legge regionale 22 aprile 2017, n. 4, avente ad oggetto "*Disposizioni in materia di risorse idriche ed istituzione dell'Ente di governo dell'ambito del Molise (EGAM)*", pubblicata sul BURM n. 18 del 29.4.2017. Richiamando l'art. 5, comma 6, della citata L.R. n. 4/2017, la Regione ha inviato a tutti i Comuni del comprensorio la nota prot. n. 51403 del 2017, con la quale invita gli stessi "*a deliberare l'adesione mediante atto consiliare*". Con le note del 14.6.2017, il Presidente della Regione Molise, preso atto della mancata adesione dei Comuni ricorrenti, ha diffidato gli stessi ad "*aderire all'Ente di governo... entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della presente ed a trasmettere la relativa deliberazione di Consiglio comunale al Servizio regionale*". Sennonché, i Comuni ricorrenti hanno deliberato in sede consiliare di non aderire all'EGAM, notificando tempestivamente i relativi provvedimenti alla Regione Molise. Nello specifico, è accaduto che: 1) il Comune di Civitanova del Sannio lo ha fatto con la deliberazione del Consiglio comunale n. 16 dell'8.7.2017; 2) il Comune di Acquaviva d'Isernia, con la deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 17.7.2017; 3) il Comune di Belmonte del Sannio, con la deliberazione del consiglio comunale n. 15 dell'11.7.2017; 4) il Comune di Pietrabbondante, con la deliberazione del Consiglio comunale n. 8 del 30.6.2017; 5) il Comune di Campochiaro, con la deliberazione del Consiglio comunale n. 19 del 17.7.2017; 6) il Comune di Agnone, con la deliberazione del Consiglio comunale n. 31 del 7 giugno 2017; 7) il Comune di Campodipietra, con la deliberazione del Consiglio comunale n. 17 del 13.7.2017; 8) il Comune di Roccamandolfi, con la deliberazione del Consiglio comunale n. 15 del 3.7.2017. Coi suddetti atti, i Comuni ricorrenti, dopo aver censurato presunti profili di legittimità – ritenuti ostativi all'adesione - sia di natura giuridica che contabile-finanziaria, e dopo aver illustrato le peculiarità

dei rispettivi servizi idrici comunali, tutti gestiti direttamente e in economia, hanno deliberato *“di non aderire, per le motivazioni espresse in premessa, all’EGAM; di chiedere formalmente, con il presente atto, alla Regione Molise il riconoscimento alla gestione autonoma del servizio idrico integrato ai sensi del comma 3 lettera b punti 1, 2, 3 e 4; di invitare e diffidare la Regione Molise a determinare l’onere finanziario connesso alla eventuale adesione all’EGAM, nonché a deliberare, in ottemperanza a quanto previsto dalla legge regionale 4/2017, art. 4, co. 3, lett. a) e f)”*. Senonché, la Regione non ha riscontrato i detti provvedimenti né le relative istanze dei Comuni renitenti, non ha impugnato in sede giurisdizionale le decisioni comunali di non adesione ed ha invitato e diffidato i detti Comuni ad aderire successivamente, con delibera di G.R. n. 356/2017, ha dato corso alle procedure sostitutive, ai sensi dell’art. 147 del D.Lgs. n. 152/2006, culminate con la notificazione dei decreti presidenziali di commissariamento dei Comuni anzidetti i quali insorgono, dunque, con il ricorso notificato il 19.2.2018 e depositato il 1°3.2018, per impugnare gli atti indicati in epigrafe, chiedendone l’annullamento. Deducono i seguenti motivi di diritto: 1) violazione ed errata applicazione del combinato disposto degli artt. 29, 41, 44 e 45 del D.Lgs. n. 104/2010 (c.p.a.) e 21-octies della legge n. 241/1990, violazione dell’art. 3 della legge n. 241/1990, difetto di istruttoria, insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per il commissariamento *ex* L.R. n. 4/2018, inoppugnabilità delle deliberazioni di Consiglio comunale di non adesione all’EGAM, violazione ed errata applicazione del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., violazione ed errata applicazione della L.R. n. 4/2017, violazione ed errata applicazione dei principi di cui all’art. 97 Cost ed all’art. 1 della legge n. 241/1990, violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della P.A., di legalità e non discriminazione, eccesso di potere, contraddittorietà, perplessità e ingiustizia manifesta; 2) violazione ed errata applicazione degli artt. 1, 5, 114, 117, 118 e 120 Cost., violazione ed errata applicazione degli artt. 7 e 9 della L.R. 18 aprile 2014, n. 10 (Statuto regionale),

violazione dei principi di equi-ordinazione costituzionale degli Enti che costituiscono la Repubblica, di sussidiarietà verticale e decentramento amministrativo, violazione ed errata applicazione dell'art. 2 della L.R. n. 4/2017; 3) questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2 e 6, della L.R. n. 4/2017 e dell'art. 147 del D.Lgs. n. 152/2016, per contrasto con gli artt. 1, 5, 114, 117, 118 e 120 Cost.; 4) violazione ed errata applicazione del D.Lgs. n. 267/2000, artt. 191 e ss., violazione ed errata applicazione degli artt. 81 e 119 Cost., violazione ed errata applicazione del combinato disposto dell'art. 19, comma 1, lett. a) n. 1), e dell'art. 23, comma 6, della L.R. n. 4/2017, violazione degli artt. 1 e 12 della legge n. 241/1990, violazione dei principi di economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, omessa predeterminazione dei costi, illegittimità derivata dei decreti di commissariamento, eccesso di potere, contraddittorietà, sviamento; 5) violazione ed errata applicazione del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.; violazione ed errata applicazione dell'art. 4, comma 3, lett. a) ed f), della L.R. n. 4/2017, in relazione all'art. 11, comma 3, ultimo periodo, omessa predeterminazione dei requisiti di cui all'art. 11, comma 3, lett. b), nn. 1), 2), 3), violazione ed errata applicazione della risoluzione del Parlamento europeo in seduta plenaria dell'8 settembre 2015, punto 28, eccesso di potere, sviamento; 6) violazione dell'art. 6-bis della legge n. 241/1990, eccesso di potere per sviamento.

Con due successive memorie, i Comuni ricorrenti ribadiscono e precisano le proprie deduzioni e conclusioni.

Si costituisce la Regione, per resistere nel giudizio. Con successive memorie deduce la tardività del ricorso (in relazione alla pubblicazione del d.P.G.R. 105/17 sul BURM del 16.11.2017), nonché il difetto di contraddittorio e la sua inammissibilità e infondatezza. Ne chiede la reiezione.

Nella camera di consiglio del 21.3.2018, i ricorrenti rinunciano all'istanza cautelare.

Con ordinanza collegiale n. 344/2018, questa Sezione autorizza i ricorrenti a integrare il contraddittorio, mediante notifica per pubblici proclami, a tutti i

Comuni aderenti all'EGAM.

All'udienza del 9 gennaio 2019, la causa è introitata per la decisione.

II – Il ricorso non è tardivo e, tuttavia, dev'essere respinto perché infondato.

III – Nel sistema vigente di cui all'art. 41, comma 2, del c.p.a., la pubblicazione di un atto amministrativo nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino Ufficiale della Regione, ai fini dell'impugnativa giurisdizionale, integra la piena conoscenza dell'atto pubblicato ma ciò non vale per gli atti di cui sia richiesta la "notificazione individuale". Ai sensi del citato art. 41, comma 2, c.p.a., il termine per impugnare i provvedimenti amministrativi decorre *"dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui è scaduto il termine per la pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge"*. Quindi, è evidente che la norma prevede tre criteri ordinari di individuazione del *"dies a quo"* (notificazione, comunicazione, piena conoscenza) e, come dimostra l'apposizione della congiunzione disgiuntiva *"ovvero"*, un quarto canone di carattere suppletorio e di chiusura ordinamentale (la pubblicazione legale), posto a tutela della certezza delle situazioni giuridiche dei terzi (cfr.: Cons. Stato III, 11.5.2018, n. 2833). Sennonché, il canone della pubblicazione legale, essendo suppletivo e derogatorio, subisce una notevole limitazione ogni volta che l'atto pubblicato incida direttamente sulla sfera di interessi dei soggetti in essi individuati (nel caso di specie, i Comuni molisani), sicché per tale ragione l'atto medesimo dev'essere oggetto di notificazione individuale. Per i soggetti direttamente contemplati dall'atto amministrativo, o che siano direttamente incisi dai suoi effetti, pur se non contemplati, il termine d'impugnazione decorre, pertanto, dall'effettiva conoscenza, che si perfeziona con la notificazione o con la comunicazione individuale, essendo la pubblicazione legale dell'atto irrilevante per la decorrenza dei termini di impugnazione da parte dei soggetti immediatamente incisi dai suoi effetti (cfr.: Cons. Stato V, 2.5.2017 n. 1978; T.a.r. Veneto Venezia I, 3.5.2017 n. 432).

IV – I motivi del ricorso sono, tuttavia, inattendibili.

V – La vicenda oggetto di causa è sintetizzabile nei termini seguenti. Dopo la trasmissione da parte della Regione Molise ai Comuni inadempienti di una diffida ad aderire all'EGAM, con la deliberazione della Giunta regionale n. 356 del 2 ottobre 2017 è stato dato avvio alle procedure sostitutive necessarie per l'adesione all'EGAM, nei confronti di 28 Comuni che non hanno provveduto nei termini di legge, rimettendosi al Presidente della Giunta regionale l'adozione dei relativi atti. Con il decreto n. 105 del 3 novembre 2017, il Presidente della Regione ha nominato il commissario straordinario dell'EGAM. Dopo l'adozione della deliberazione di G.R. n. 356/2017, disponente l'esercizio dei poteri sostitutivi per l'adesione dei Comuni inadempienti rispetto all'obbligo di adesione obbligatoria all'EGAM, perdurando l'inadempimento, sono stati adottati i decreti presidenziali qui impugnati.

VI - Avverso i detti atti regionali vengono mosse le seguenti censure: 1) in primo luogo, l'Amministrazione regionale avrebbe omesso di impugnare le deliberazioni comunali di rifiuto di adesione all'EGAM, che si sarebbero consolidate e precluderebbero l'integrazione dei presupposti per il commissariamento degli enti inadempienti e di adozione dei decreti censurati; 2) la legislazione statale e quella stessa regionale non imporrebbero l'adesione obbligatoria dei Comuni dissenzienti, nel rispetto delle autonomie locali; 3) in subordine rispetto a quanto dedotto *sub* 2), viene prospettata l'incostituzionalità della predetta legislazione, con particolare riferimento all'art. 5 della L.R. n. 4/2017, stante la compressione dell'autonomia locale, con assunzione a carico delle comunità locali di oneri non preventivamente preventivabili, in termini che – a dire dei ricorrenti - preluderebbero alla privatizzazione del servizio idrico regionale; 4) invero, la normativa in esame imporrebbe agli Enti locali l'adozione di delibere di adesione, prive di copertura finanziaria, con l'impossibilità di valutare l'impatto economico relativo all'adesione; 5) l'Amministrazione regionale avrebbe omesso di adottare gli indirizzi specifici in tema di organizzazione e gestione del servizio idrico, come

previsto dall'art. 4 della L.R. n. 4/2017, e non avrebbe dettato gli indirizzi e i necessari criteri in tema di tariffe; 6) il procedimento istitutivo dell'EGAM, infine, sarebbe inficiato dalla partecipazione alla relativa istruttoria del funzionario già designato quale commissario straordinario, poi confermato nella carica.

VII – In primo luogo va evidenziato che gli atti regionali impugnati sono diretta applicazione delle seguenti normative, la prima statale, le seconde due regionali: 1) in primo luogo, il D.Lgs. n. 152/2006 che, all'art. 147, comma 1-bis, statuisce quanto segue: *“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 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”*; 2) in secondo luogo, la L.R. 29 settembre 1999, n. 34, recante *“Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'art. 3 della L. 8 giu. 1990, n. 142, della L. 15 mar. 1997, n. 59 e del D.Lgs. 31 mar. 1998, n. 112”*, la quale, all'art. 17, recita come segue: *“1. La Regione si sostituisce agli Enti locali, nei casi in cui la loro inadempienza leda interessi sociali ed economici rilevanti. 2. L'intervento sostitutivo regionale è ammesso, nell'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quando riguarda atti di programmazione e pianificazione previsti dalla legge, obblighi comunitari e altri atti per l'inadempienza dei quali le leggi dispongano espressamente l'esercizio di poteri sostitutivi. 3. Nei casi indicati al comma precedente, il Presidente della Giunta regionale, previa delibera della Giunta stessa, sulla base della presa d'atto della inadempienza, invita l'Ente locale a provvedere entro un congruo termine, trascorso improduttivamente il quale, la Giunta regionale si sostituisce all'Ente inadempiente, adottando le misure conseguenti?”*; 3) infine, l'art. 4, comma 1, lett.

e) e l'art. 5, comma 6, della citata L.R. 22.4.2017 n. 4, a tenore dei quali la Regione Molise, istituito l'EGAM, invita i Comuni a deliberare l'adesione all'Ente, mediante atto consiliare, salvo ad attivare, in caso di rifiuto o inerzia, i poteri sostitutivi.

L'art. 17 della L.R. n. 34/1999, pur non essendo citato negli impugnati decreti presidenziali di commissariamento, è espressamente richiamato nella delibera di G.R. n. 356 del 2 ottobre 2017 di delega al Presidente all'esercizio dei poteri sostitutivi in questione.

Ai sensi della normativa vigente, l'adesione dei Comuni all'Ente d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato è obbligatoria (a tenore dell'art. 147, commi 1 e 1-bis, del D.Lgs. n. 152/2006). Tale principio è ribadito in termini generali dall'art. 3-bis del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, come modificato dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, che recita: *"1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli Enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo, cui gli Enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora gli Enti locali non aderiscano ai predetti Enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della Regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi"*.

I sospetti di incostituzionalità delle normative in esame sono fugati dalle solide argomentazioni poste a sostegno della validità dei principi generali da esse affermati, contenute nella sentenza della Corte costituzionale, n. 160 del 17 maggio

2016, in merito al ricorso promosso dalla Regione Veneto avverso le disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), tra cui l'art. 1, comma 609 che recita come segue: "609. *Al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1-bis sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «cui gli Enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora gli Enti locali non aderiscano ai predetti Enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della Regione esercita, previa diffida all'Ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi...*". Non è chi non veda l'assoluta analogia tra questa normativa (ritenuta conforme alla Costituzione dalla Consulta) e quelle oggetto di esame del presente giudizio. In tale ottica, le norme sull'obbligatorietà di adesione dei Comuni e sulla facoltà di esercizio dei poteri sostitutivi regionali sono da considerarsi come legittime e coerenti col quadro costituzionale, in particolare col principio di sussidiarietà verticale (che consente alla Regione di sostituirsi ai Comuni inadempienti) e col principio costituzionale di adeguatezza (che suggerisce di dimensionare l'organizzazione pubblica dei servizi al livello più consono al grado di complessità di essi, anche in ragione della *spending review* e della regola produttiva delle economie di scala). Tanto l'adesione obbligatoria dei Comuni all'Ente di governo, quanto l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione risultano, dunque, pienamente conformi al dettato di legge e agli orientamenti giurisprudenziali richiamati.

Ne consegue che le deliberazioni comunali di non adesione all'EGAM producono il limitato effetto di costituire e rendere verificabile il presupposto dell'attivazione dei poteri sostitutivi regionali verso i Comuni inadempienti, non potendo viceversa fare da argine all'esercizio di tali poteri regionali, previsti dalla legge.

L'adesione dei Comuni all'EGAM non comporta alcun obbligo di previsione di spesa, in quanto l'esatta determinazione di un quadro economico e dei relativi oneri di spesa, potrà essere effettuata quando lo stesso Ente sarà operativo e nel pieno esercizio delle sue funzioni e, parallelamente, saranno definiti un'organizzazione compiuta e un piano finanziario. La fase attuale, di avvio, è disciplinata dall'art. 23 della L.R. n. 4/2017 che prevede, tra l'altro, la nomina di un commissario straordinario (comma 4) che *“assicura la gestione fino alla nomina del direttore di cui all'articolo 6, esercitando i poteri che in base alla normativa vigente spettano all'Ente di governo ed assumendo i necessari provvedimenti per assicurare il regolare svolgimento delle sue attività”*. A tal proposito, va evidenziato l'impegno della Regione Molise nel sostenere l'EGAM nella fase di avvio, sia attraverso un proprio contributo economico, previsto all'art. 21 della citata L.R., sia attraverso l'individuazione della figura del commissario in un dirigente regionale senza alcun aggravio economico per l'Ente neo-costituito e per gli stessi Comuni. Infatti, il d.P.G.R. n. 105/2017 prevede che *“non saranno corrisposti compensi ulteriori rispetto al trattamento economico già percepito dallo stesso in qualità di dirigente, stante l'onnicomprensività dello stesso trattamento economico corrisposto ai dirigenti ovvero direttori di Servizio della Regione Molise; ... si autorizza il Commissario ad avvalersi, per l'espletamento delle attività amministrative inerenti connesse e conseguenti all'esercizio dell'incarico, ai sensi dell'art. 17, comma 6, della legge regionale n. 4/2017, di personale in servizio a tempo indeterminato distaccato dalla Regione, dalle Province di Campobasso e Isernia e dagli altri enti locali territoriali”*.

Anche la deduzione in censura di una presunta contraddizione tra il dettato dell'art. 19 della L.R. n. 4/2017 (*“1. Costituiscono entrate dell'EGAM: a) un fondo di*

dotazione per il suo funzionamento costituito da: 1) trasferimenti di ciascun Comune ricadente nell'ambito...”) e quello dell'art. 23, comma 6, della L.R. n. 4/2017 (“6. L'adesione dei Comuni all'EGAM, così come previsto al comma 6 dell'articolo 5, non comporta alcun onere sino ad avvenuta approvazione dello statuto e del regolamento da parte del Comitato d'ambito”) è da ritenersi infondata, in quanto è evidente che l'art. 23 si riferisce a una situazione transitoria e iniziale di ingresso del Comune nell'EGAM, mentre l'art. 19 si riferisce a una situazione ordinaria e a regime di operatività dell'Ente. Occorre, a tal proposito, evidenziare che i costi dell'EGAM sono, a norma di legge, coperti da una quota parte della tariffa del servizio idrico, come previsto all'art. 154, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 che recita come segue: “La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo”. Si tratta di un principio già sancito in termini generali all'art. 119 dello stesso D.Lgs. n. 152/2006 (il c.d. “principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici”).

Il sistema di calcolo delle tariffe e delle sue diverse componenti viene stabilito dall'Autorità di regolazione per l'energia reti e ambiente (ARERA, già AEEGSI) e periodicamente aggiornato, da ultimo con la delibera AEEGSI n. 664/2015/R/idr. del 4 maggio 2016, relativa al periodo regolatorio 2016 – 2019. Tale entrata va considerata a favore dell'EGAM, potendosi intendere ricompresa la quota parte della tariffa del servizio idrico come facente parte della lettera b): “ogni diritto devoluto all'Ente o da esso acquisito”.

Con riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo 2015 “*Sul seguito all’iniziativa dei Cittadini europei «L’Acqua è un Diritto»*” (RIGHT2WATER – 2014/2239(INI), essa è espressamente richiamata all’art. 1 della L.R. n. 4/2017e, pertanto, sia la Regione Molise sia l’EGAM, con tutti i soggetti pubblici e privati che operano nella Regione Molise, sono evidentemente tenuti a uniformarvisi. L’EGAM conserva in mano pubblica la gestione delle acque pubbliche per usi civili, di guisa che i sospetti di una paventata privatizzazione di tale gestione appaiono, al momento, infondati. Da quanto sopra esposto discende l’inattendibilità della contestazione relativa al piano tariffario. L’obiettivo dei legislatori, tanto nazionale (artt. 144, 145, 146, 154 D.Lgs. n.152/2006) quanto regionale (artt. 1 e 2 L.R. n. 4/2017), è comune ed è quello di uniformare i costi e la qualità del servizio, garantendo nel contempo sostenibilità e sussidiarietà nell’uso della risorsa.

Circa il presunto conflitto di interessi o la dedotta incompatibilità del commissario nominato dalla Regione, non sembra sussistere, nella specie, alcun interesse proprio del dirigente del Servizio regionale nominato commissario che possa generare conflitto con l’Amministrazione di appartenenza, ancorché esso abbia partecipato alla genesi dell’Ente di governo, nonché all’istruttoria dell’*iter* di definizione del servizio idrico integrato. Peraltro, rispetto alla fase precedente (approdata agli annullamenti giurisdizionali di cui alle citate sentenze di questo T.a.r. nn. 356/15 e 357/15), l’intervento legislativo regionale ha prodotto un effetto novativo, con la costituzione dell’EGAM, nonché rinnovate condizioni di avvio dell’assetto organizzativo e dei procedimenti, rispetto ai quali il commissario nominato è da ritenersi persona esperta ma non in conflitto con l’Ente né in posizione di incompatibilità, per aver partecipato a una precedente fase procedimentale. Ciò anche in ragione del fatto che egli, dirigente regionale, presta il suo servizio senza alcun compenso aggiuntivo.

VIII - Va, infine, ritenuta l’inammissibilità delle questioni sulla presunta inerzia regionale in punto di definizione degli indirizzi specifici in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico nonché sul profilo tariffario, in quanto

tali questioni non sono state proposte con l'apposito rito sul silenzio, ex art. 117 c.p.a.: è, dunque, da ritenersi inappropriato il tentativo di conseguire, per tal via, un provvedimento giudiziale atto a condizionare l'azione amministrativa futura.

Ad ogni buon conto, la censura tesa a rilevare presunte inadempienze della Regione Molise non considera che le competenze della Regione si distinguono nettamente dalle competenze specifiche dell'EGAM. Alla prima spetta la programmazione e l'indirizzo; si pensi, ad esempio, al "Piano di Tutela delle Acque", previsto dalla Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE e al "Piano Nitrati" previsto dalla Direttiva comunitaria 91/676/CEE, recante *"Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole"* dell'Unione europea e dall'art. 121 del D.Lgs. n. 152/2006 (Piano approvato con D.G.R. n. 599 del 19 dicembre 2016 e ratificato dalla delibera di Consiglio regionale n. 25 del 6 febbraio 2018). Sulla base di questi documenti programmatici e di indirizzo, l'EGAM, per quanto di competenza, dovrà predisporre i propri provvedimenti gestionali.

Con specifico riferimento alle previste gestioni autonome, di cui all'art. 147 comma 2-bis, l'EGAM dovrà individuare le procedure e i criteri sulla base dei quali verificare la sussistenza dei requisiti e il loro mantenimento nel tempo. Recenti modifiche al D.Lgs. n. 152/2006 hanno esteso la possibilità di fare ricorso a questa opzione, proprio con l'obiettivo di valorizzare le esperienze locali di buone pratiche del servizio idrico nei Comuni virtuosi. Ed è, pertanto, nella successiva fase gestionale che i Comuni potranno, se ne ricorrono le condizioni, chiedere di mantenere una propria gestione autonoma del servizio idrico, atteso che l'adesione all'EGAM non implica *ex se* la cessazione né l'interruzione del servizio comunale, almeno fino all'attivazione coordinata del servizio integrato d'ambito.

IX – In conclusione, il ricorso dev'essere respinto. Sussistono le giustificate ragioni per la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge perché infondato.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2019, con l'intervento dei magistrati:

Silvio Ignazio Silvestri, Presidente

Orazio Ciliberti, Consigliere, Estensore

Rita Luce, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Orazio Ciliberti**

**IL PRESIDENTE**  
**Silvio Ignazio Silvestri**

**IL SEGRETARIO**

REGIONE MOLISE GIUNTA REGIONALE  
Protocollo Arrivo N. 12981/2019 del 31-01-2019  
Doc. Principale - Copia Documento