

Relazione tecnica sul DDL - DGR n. 411 del 09/09/2015.

I. Premessa - II. L'affidamento del servizio idrico e la gestione del rapporto con il gestore nel singolo ambito distrettuale - III. Il Piano Operativo Distrettuale - IV. L'assenza di una struttura tecnica autonoma a servizio dei consigli di distretto e il Direttore Generale come organo plenipotenziario dell'intero sistema idrico - V. Comitato Esecutivo oppure assemblea decisionale? L'accentramento delle competenze detenute dalle assemblee dei comuni in capo ad un organismo ristretto - VI. L'incomprensibile riparto di competenze tra Comitato Esecutivo e Consigli di Distretto - VII. L'affidamento della fase transitoria ai Commissari Straordinari in violazione dei principi enunciati dal TAR Campania – VIII. Conclusioni

I. Premessa

Questa breve relazione tecnica richiesta dai comitati campani per l'acqua pubblica, si rende necessaria al fine di evidenziare le conseguenze dell'eventuale approvazione del Disegno di Legge di cui alla Delibera di Giunta Regionale 411/2015 (di seguito proposta della Giunta Disegno della Giunta). L'accelerazione dell'iter di approvazione della legge non consentendo di trattare tutti i rilevanti aspetti del Disegno (il cui approfondimento deve essere, quindi, necessariamente rimandato) si concentra sul ruolo degli enti locali (comuni e città metropolitana) nel governo del servizio idrico integrato, visto che nel dibattito sulla nuova organizzazione del S.I.I. non vi è un giudizio condiviso sugli effetti della novella in corso di approvazione.

Al fine di verificare il ruolo riservato agli enti locali territoriali nella gestione del S.I.I. bisogna tuttavia preliminarmente condividere che gli aspetti essenziali del governo del servizio idrico riguardano:

- a) L'affidamento e la gestione del rapporto contrattuale con il gestore del servizio idrico affidatario;
- b) L'elaborazione ed approvazione del piano economico finanziario, del modello gestionale e del piano degli investimenti;
- c) L'approvazione della tariffa conseguente alle previsioni del punto 2.

II. L'affidamento del servizio idrico e la gestione del rapporto con il gestore nel singolo ambito distrettuale

Nell'ottica descritta in premessa, i promotori del disegno di Legge ritengono che il ruolo degli enti locali territoriali sarebbe salvaguardato innanzitutto dall'art. 8 lett. b) che prevede che l'Ente Idrico *"individua il soggetto gestore del servizio idrico integrato in ogni Ambito distrettuale e ne affida il servizio, **nel rispetto delle forme gestionali definite da ciascun consiglio di distretto** in coerenza con quanto previsto dalla normativa nazionale ed europea in materia"*.

Tale norma, pur obbligando il Direttore Generale dell'Ente e il Comitato Esecutivo ad affidare la gestione dell'acqua secondo le indicazioni dei comuni del distretto di che trattasi, tuttavia, determina l'esaurimento delle funzioni degli enti locali nella scelta della forma di gestione, funzioni completamente assenti nella fase di controllo successiva.

Infatti, una volta procedutosi all'affidamento della gestione dell'acqua secondo le indicazioni dei consigli di distretto, è solo il Direttore Generale dell'EIC, così come previsto all'art. 12 della proposta della Giuntache *"b) **provvede alla gestione delle convenzioni di affidamento del servizio secondo quanto previsto dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici;** c) **controlla l'attività del soggetto gestore del servizio e provvede all'applicazione delle sanzioni e delle penali contrattuali previste in caso di inadempienza del gestore medesimo, nonché – previa deliberazione del Comitato esecutivo- all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 152, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006"**.*

Come evidente, una volta individuato il soggetto gestore, è il Direttore Generale dell'EIC che provvede alla gestione del rapporto contrattuale con esso, e nei casi più gravi di inadempienza, è il Comitato Esecutivo dell'EIC, organo composto da circa 20 membri di tutti i distretti campani, a dover decidere sul da farsi, anche eventualmente alla risoluzione della convenzione di gestione e interruzione del rapporto concessorio.

I sindaci del territorio, riuniti nei Consigli di Distretto, che pure sono stati chiamati ad individuare la forma di gestione, in sostanza, vengono esclusi dalla gestione del rapporto contrattuale con il gestore dell'acqua del proprio territorio essendo demandato ad altri organi (Direttore Generale e Comitato Esecutivo) le decisioni sull'operato del soggetto gestore e la stessa eventuale risoluzione del rapporto contrattuale o revoca della concessione.

E' del tutto ovvio che demandare il potere di gestione ed eventualmente risoluzione del contratto di gestione ad un Direttore Generale nominato dal Comitato Esecutivo ed al Comitato Esecutivo stesso (composto in media solo per un 20% da componenti del distretto

di gestione di che trattasi) comporta una compressione significativa dei poteri e delle competenze dei comuni del territorio rispetto a quanto previsto dalla organizzazione precedente (LRC 14/1997).

Vi è anche da sottolineare che la gestione ordinaria del rapporto concessorio con i soggetti gestori dei singoli distretti andrebbe ad essere svolto da una figura, il Direttore Generale, che non risponde ai comuni del singolo distretto ma al Comitato Esecutivo regionale, con evidente perdita di peso politico - amministrativo dei comuni come dei Consigli di distretto rispetto alla precedente organizzazione per Enti d'Ambito.

Quindi, al di là della individuazione iniziale del gestore, **i comuni** del territorio servito **perdono la facoltà di gestire il rapporto con il soggetto gestore e di valutare autonomamente i costi ed i benefici della prosecuzione, della modifica o della risoluzione del rapporto con il gestore inizialmente individuato.**

III. Il Piano Operativo Distrettuale

Ulteriore argomento utilizzato per risaltare il ruolo centrale dei comuni dai promotori del Disegno di Legge è rappresentato dalla possibilità per i Consigli di Distretto di approvare il "Piano Operativo Distrettuale".

Occorre ricordare, allora, che la proposta Bonavitacola, all'art. 16 prevede che **il Piano d'Ambito approvato dal Comitato Esecutivo Centrale dell'EIC** risulta già composto da "*a) ricognizione delle infrastrutture; b) programma degli interventi; c) modello gestionale ed organizzativo; d) piano economico finanziario ... è adottato dal Comitato esecutivo dell'Ente idrico, ... ed è trasmesso, entro dieci giorni, ai Consigli di distretto. Nei successivi trenta giorni, i Consigli di distretto trasmettono al Comitato esecutivo osservazioni, proposte, integrazioni al Piano d'ambito, specificando, per quanto riguarda il piano economico finanziario, le ulteriori componenti tariffarie in aggiunta alla tariffa di base ai sensi dell'articolo 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006*".

Come evidente dalla lettura della norma, **il Piano d'Ambito adottato dal Comitato Esecutivo dell'EIC** è trasmesso ai Consigli di Distretto **è già completo in ogni sua parte**. Al Consiglio di Distretto è demandata la sola individuazione di "ulteriori componenti tariffarie in aggiunta alla tariffa base", significando chiaramente che la tariffa è determinata nei suoi aspetti essenziali (leggasi piano economico – finanziario e pianificazione degli investimenti) dal Comitato Esecutivo centrale residuando in capo ai Consigli di Distretto le competenze, elencate nel successivo art. 17 che demanda ai Consigli di Distretto:

“a) programma operativo degli interventi che:

1) definisce con adeguato dettaglio le caratteristiche generali delle opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento delle infrastrutture esistenti in ambito distrettuale;

2) identifica le priorità degli interventi nel rispetto degli obiettivi generali indicati dal Piano d'ambito regionale;

b) modello gestionale ed organizzativo di distretto che:

1) definisce la struttura operativa mediante la quale il servizio idrico integrato e la realizzazione del programma degli interventi in ambito distrettuale viene realizzato;

c) piano economico finanziario di distretto che:

1) è articolato, così come quello d'ambito, nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario;

2) prevede con cadenza annuale l'adeguamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti a fondo perduto utilizzati dall'Ente d'ambito regionale;

3) definisce la tariffa di distretto e deve garantire il rispetto dei principi di effettiva efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione alle indicazioni del programma operativo degli interventi”.

Secondo quanto descritto appare evidente che la funzione reale dei Consigli di Distretto sarà quella di dettagliare gli investimenti e stabilirne la priorità a seconda delle esigenze del territorio, magari incrementando o riducendo gli interventi da realizzare così da individuare nuove componenti tariffarie capaci di finanziare gli stessi.

Tuttavia, per ciò che riguarda la definizione del piano economico finanziario e la tariffa di distretto, l'operato del Consiglio di distretto non potrà che essere in linea con quanto già stabilito nel Piano Economico Finanziario approvato dal Comitato Esecutivo. In sostanza i compiti del Consiglio di distretto appaiono sostanzialmente e necessariamente riproductivi di provvedimenti già stabiliti altrove, ossia nel Piano Economico Finanziario approvato a monte dal Comitato Esecutivo dell'EIC, residuando in capo al Distretto il solo dettaglio e la priorità negli investimenti.

Qualora, al contrario, si fosse voluta attribuire al Comitato Esecutivo centrale dell'EIC la sola approvazione delle linee guida generali lasciando l'approvazione del piano economico - finanziario, degli investimenti e del modello gestionale ai distretti si sarebbe dovuto chiaramente invertire l'ordine di approvazione dei piani, facendo recepire al Comitato Esecutivo quanto preventivamente stabilito a livello di distretto. Ma di ciò non vi è traccia.

Anzi la normativa appare chiara nel considerare il **Piano Operativo di distretto dipendente dal Piano d'Ambito già approvato dal Comitato Esecutivo**. Da ciò consegue la posizione servente del Consiglio di Distretto rispetto al Comitato Esecutivo nella determinazione della programmazione territoriale e della pianificazione economico - finanziaria. In conclusione, pur residuando margini di incertezza normativa relativi alla sovrapposizione dei ruoli (Comitato Esecutivo e Consiglio di Distretto) e dei piani (Piano d'Ambito e Piano operativo di distretto) non vi è dubbio che la normativa delinei una sostanziale e tendenziale prevalenza dei provvedimenti del Comitato Esecutivo e del Direttore Generale rispetto a quelli dei Consigli di Distretto che da quelli necessariamente dipendono.

IV L'assenza di una struttura tecnica autonoma a servizio dei Consigli di Distretto e il Direttore Generale come organo plenipotenziario dell'intero sistema idrico.

Si aggiunga a quanto detto che **l'assenza di una struttura amministrativa autonoma a servizio dei Consigli di Distretto impedisce di fatto una programmazione autonoma del Distretto**, essendo chiaro che sarà di fatto la struttura amministrativa dipendente dal Direttore Generale unico regionale (dipendente a sua volta dal Comitato Esecutivo dell'EIC e non dai singoli distretti) a stilare la programmazione ed a determinare la tariffa applicata dalle varie aziende di gestione del SII.

Anche la previsione di uffici amministrativi periferici a servizio dei distretti non modificherebbe tale condizione, essendo evidente che tali uffici periferici dipenderebbero unitariamente dal Direttore Generale unico regionale e che, in ogni caso, tale organizzazione tenderà progressivamente all'accentramento delle funzioni amministrative in capo al Direttore Generale.

In tale ottica non vi è chi non veda come la figura del Direttore Generale assurga a pietra angolare dell'intero sistema idrico campano, unico vero centro di potere decisionale politico - amministrativo dotato dalla norma della stessa rappresentanza legale dell'EIC.

Riguardo la rappresentanza legale dell'EIC, la proposta della Giunta, rompendo con la disciplina delle forme associative tra comuni prevista dal T.U.E.L. attribuisce la rappresentanza legale non al rappresentante di uno dei comuni membri del Consorzio (come avveniva anche con gli Enti d'Ambito di cui alla L.R.C. 14/97), bensì al Direttore Generale la cui nomina non dipende nemmeno interamente dai comuni stessi¹.

¹l'art. 11 della proposta prevede che "il direttore generale è l'organo di amministrazione dell'EIC ed è nominato dal Comitato esecutivo, d'intesa con il Presidente della Giunta regionale".

La centralità assoluta del ruolo del Direttore Generale si coglie con tutta evidenza dalle competenze di cui all'art. 12 della proposta di seguito riportate:

"a) espleta le procedure di affidamento del servizio idrico integrato approvate dal Comitato Esecutivo sulla base delle proposte dei Consigli di distretto;

b) provvede alla gestione delle convenzioni di affidamento del servizio secondo quanto previsto dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici;

c) controlla l'attività del soggetto gestore del servizio e provvede all'applicazione delle sanzioni e delle penali contrattuali previste in caso di inadempienza del gestore medesimo, nonché – previa deliberazione del Comitato esecutivo- all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 152, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006;

d) predispone gli atti da sottoporre all'approvazione del Comitato esecutivo;

e) formula proposte ed esprime pareri ai Consigli di Distretto; ..."

ed inoltre:

"adotta il programma annuale delle attività dell'Ente, attribuendo gli incarichi dirigenziali, definendo gli obiettivi dei dirigenti e identificando le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali;

b) predispone gli schemi di bilancio preventivi e consuntivi dell'Ente, da sottoporre all'approvazione del Comitato esecutivo;

c) elabora il regolamento interno di organizzazione, da sottoporre all'approvazione del Comitato esecutivo;

d) esercita i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate, salvo quelli assegnati ai dirigenti;

e) adotta gli atti generali di organizzazione e di gestione del personale; ..."

In sostanza, se fosse approvata la norma in questione, **il Direttore Generale assumerebbe la funzione organo esecutivo monocratico dell'EIC**, essendogli riservato interamente il rapporto con i gestori e con i terzi nonché. cosa ben più grave, il potere ordinario della proposta deliberativa del Comitato Esecutivo e perfino dei Consigli di Distretto. Cosicché quella che si andrebbe a produrre nell'ente immaginato nella proposta della Giunta è una modifica dei rapporti gerarchici tra rappresentanti degli enti locali eletti dai cittadini e burocrazia dell'ente, con gli enti locali nel ruolo di spettatori e lo stesso Comitato Esecutivo relegato al ruolo di ratificatore delle proposte "*predisposte*" dal Direttore Generale.

In tal senso si può affermare che, nella proposta della Giunta, la sola figura del Direttore Generale assommi interamente i poteri che erano dei C.d.A. degli ex Enti d'Ambito² di cui alla Legge 14/1997 (composti da almeno 5 membri rappresentanti delle varie tipologie di comuni).

V. Comitato Esecutivo oppure assemblea decisionale ?L'accentramento delle competenze detenute dalle assemblee dei comuni in capo ad un organismo eccessivamente ristretto.

L'aggettivo esecutivo, nella storia del diritto pubblico italiano e internazionale, ha sempre contraddistinto l'operato di quegli organi che hanno la responsabilità di attuare le decisioni prese dalle assemblee deliberative con gli atti di programmazione generale e di indirizzo politico - amministrativo. Come noto, sono considerati organi "esecutivi" le giunte comunali e regionali, il governo nazionale, i C.d.A. dei consorzi comunali e, in generale, tutti gli organi che siano tenuti ad eseguire le deliberazioni e gli indirizzi dettati dalle rispettive assemblee decisionali (consigli comunali, regionali, assemblee consortili, etc.).

Nel caso del Comitato Esecutivo configurato dalla proposta della Giunta, l'aggettivo esecutivo appare del tutto inappropriato, essendo le competenze dello stesso proprie delle assemblee decisionali ed essendo le funzioni esecutive concentrate nelle mani del solo Direttore Generale dell'EIC. All'art. 10 del Disegno di legge in discussione si prevede che "*Il Comitato esecutivo provvede:*

a) ad adottare il Piano d'ambito di cui all'articolo 16;

b) ad approvare le forme di gestione nei singoli ambiti distrettuali sulla base delle proposte dei Consigli di distretto;

c) all'elaborazione, sentiti i Consigli di distretto e le Autorità competenti, del bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi, nel rispetto dei criteri e degli obiettivi di cui all'articolo 144 del decreto legislativo n. 152 del 2006; d) alla formulazione di proposte alla Regione per l'individuazione degli interventi necessari a garantire la sostenibilità del sistema non previsti nel Piano d'ambito;

e) alla definizione degli standard qualitativi del servizio;

²Atitolo esemplificativo, si riportano di seguito le competenze riservate al C.d.A. dallo Statuto dell'Ente d'Ambito Sarnese - Vesuviano (non dissimili dalle attribuzioni ai C.d.A. previste dagli altri Enti d'Ambito):

"1. Il Consiglio provvede all'ordinaria amministrazione del Consorzio d'ambito. 2. In particolare esso: a) propone all'Assemblea gli atti di cui alle lettere c), d), e) f), g), h), i), j), k), ed o) dell'art.9(Piano d'Ambito, Tariffa, etc.); b) dà esecuzione alle deliberazioni dell'Assemblea; c) promuove presso le autorità competenti i provvedimenti che si rendano necessari per il perseguimento dei fini del consorzio; d) assume il personale e delibera il conferimento d'incarichi professionali di consulenza e di assistenza che si rendano necessari; e) delibera sulle azioni da promuovere o sostenere in giudizio; f) provvede alle spese ed agli acquisti necessari all'ordinario funzionamento dell'Ente d'ambito;...".

- f) alla formulazione di indirizzi al direttore generale per l'amministrazione dell'Ente;
- g) all'approvazione, sulla base dell'istruttoria (rectius: della proposta) svolta dal Direttore generale ed in coerenza con gli indirizzi espressi dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, della tariffa di base del SII;
- h) all'approvazione, sulla base di istruttoria (rectius: della proposta) del Direttore generale sentiti i Consigli di distretto, del piano economico-finanziario previsto dal Piano d'ambito;
- i) all'approvazione della pianta organica dell'EIC;
- l) alla gestione delle attività di informazione e consultazione obbligatorie previste dalla normativa vigente;
- m) all'approvazione della carta della qualità del servizio che il gestore è tenuto ad adottare;
 ...".

Volendo paragonare la proposta della Giunta alla organizzazione previgente si può affermare che il Comitato Esecutivo esercita le competenze precedentemente attribuite all'Assemblea dei Comuni degli Enti d'Ambito³ di cui alla L.R.C. 14/1997.

Nessuno può ragionevolmente dubitare che il Comitato Esecutivo configuri l'organo decisionale e non quello esecutivo dell'EIC, essendo le funzioni esecutive (sia di attuazione che di proposta) demandate, come visto, al solo Direttore Generale.

C'è da supporre che la mistificazione semantica contenuta nella norma sia finalizzata a voler nascondere la funzione del Comitato Esecutivo che, in realtà, nella proposta della Giunta, ha chiaramente il ruolo di assemblea decisionale decisamente ristretta (circa 20 membri) che andrebbe ad approvare gli atti fondamentali di gestione per tutti i comuni dell'intero territorio regionale.

Assodata la natura di assemblea deliberativa del Comitato Esecutivo, è appena il caso di sottolineare che il nuovo Ente Idrico Campano sottrae, attraverso un complicato (e in parte

³A titolo esemplificativo, si riportano di seguito le competenze riservate all'Assemblea Consortile dallo Statuto dell'Ente d'Ambito Sarnese - Vesuviano (non dissimili dalle attribuzioni delle assemblee consortili previste dagli altri Enti d'Ambito):

"1. L'Assemblea è titolare della funzione d'indirizzo generale dell'attività dell'Ente d'ambito e ad essa spetta, pertanto deliberare i seguenti atti fondamentali:

- a) e elezione del Presidente dell'Assemblea e del Consiglio d'amministrazione;
 b) nomina del Collegio dei Revisori dei Conti;
 c) approvazione del bilancio di previsione - che stabilisce il fabbisogno finanziario per il successivo esercizio - e del conto consuntivo;
 d) determinazione dell'entità del fondo di dotazione consortile, che è sottoscritto dai consorziati come previsto dall'art.6;
 e) approvazione del programma degli interventi, del piano finanziario, e del relativo modello per la gestione integrata del servizio, come stabilito nell'art.11, comma 3 della legge 36/94.
 f) Scelta della forma di gestione del servizio e delle procedure da seguire per l'affidamento dello stesso;
 g) Affidamento del servizio idrico integrato al soggetto individuato con le procedure di cui alla lettera f);
 h) Aggiornamento periodico del programma degli interventi e del piano finanziario di cui al punto e);
 i) Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, tenuto conto di quanto stabilito dall'art.13 della legge 36/94; ..."

oscuro) meccanismo di delega, alla larghissima parte dei comuni della regione le loro competenze in materia di servizio idrico. Tale estromissione, appare in aperta contraddizione con il Testo Unico ambientale quanto con la disciplina generale in materia di Consorzi anche obbligatori tra comuni.

Al riguardo si ricorda che il T.U.E.L. prevede al comma 4 dell'art. 31 che *"... l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto".*

Non vi è dubbio che l'eventuale approvazione della proposta della Giunta (con conseguente accentramento del potere esecutivo in capo al Direttore Generale, costituzione di un'assemblea decisionale di circa 20 membri per l'intero territorio regionale, la previsione di Consigli di Distretto con poteri limitati e dipendenti dagli organi centrali) determinerà la sostanziale soppressione dei poteri di gran parte degli enti locali con conseguente riduzione dello spazio democratico e di azione per i rappresentanti degli enti locali ed i cittadini stessi.

VI. L'incomprensibile riparto di competenze tra Comitato Esecutivo e Consigli di Distretto.

Fermo restando quanto sopra detto, non può che sottolinearsi anche la assoluta incertezza e confusione normativa in tema di riparto delle competenze tra Comitato Esecutivo e Distretti.

Partendo dalla tariffa, come accennato sopra, la proposta della Giunta da una parte sancisce che *"i Consigli di distretto trasmettono al Comitato esecutivo osservazioni, proposte, integrazioni al Piano d'ambito, specificando, **per quanto riguarda al piano economico finanziario, le ulteriori componenti tariffarie in aggiunta alla tariffa di base**"* dall'altra stabilisce che è il *"**piano economico finanziario di distretto che definisce la tariffa di distretto** e deve garantire il rispetto dei principi di effettiva efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione alle indicazioni del programma operativo degli interventi"*.

Alla luce di tale dettato, non si può non domandarsi: quali sono le componenti tariffarie ulteriori la cui approvazione è demandata al Comitato Esecutivo regionale? Quali quelle la cui approvazione è demandata al Consiglio di Distretto? Incredibilmente nulla è specificato sul punto.

Lo stesso dicasi per il Piano economico – finanziario, strettamente legato alla determinazione tariffaria, riguardo al quale il disegno della Giunta prevede all'art. 16 che *"il piano d'ambito è costituito dai seguenti atti: ... **d) piano economico finanziario**"* mentre all'art. 17 si prevede il *"**piano economico finanziario di distretto** che:*

1) è articolato, così come quello d'ambito, nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario;

2) prevede con cadenza annuale l'adeguamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti a fondo perduto utilizzati dall'Ente d'ambito regionale”.

Anche in questo caso appare del tutto incomprensibile capire la differenza tra cosa va a regolare il Piano Economico Finanziario approvato dal Comitato Esecutivo e cosa va a regolare il Piano Economico - Finanziario approvato dal Distretto.

Lo stesso dicasi per il modello gestionale di cui all'art. 16 ed il modello gestionale ed organizzativo di distretto, componente essenziale del Piano Operativo Distrettuale, che “*definisce la struttura operativa mediante la quale il servizio idrico integrato e la realizzazione del programma degli interventi in ambito distrettuale viene realizzato*”. Neanche in tal caso viene chiarito l'ambito di competenza dei Consigli di Distretto e del Comitato Esecutivo.

Come detto sopra, la confusione relativa al riparto di competenze, insieme alle caratteristiche strutturali dell'EIC (sia relativamente alle competenze decisionali sia relativamente alla organizzazione amministrativa), favoriranno naturalmente un progressivo quando non subitaneo accentramento decisionale, relegando i Consigli di Distretto ad un semplice ruolo emendativo, tra l'altro più simbolico che reale.

VII. L'affidamento della fase transitoria ai Commissari Straordinari in violazione dei principi enunciati dal TAR Campania.

Altro aspetto da approfondire riguarda la gestione della fase transitoria di costituzione degli organi dell'EIC, fase che potrebbe portare via sicuramente qualche mese. Al riguardo l'art. 21 della proposta della Giunta, al comma 7 prevede che “*ad avvenuta costituzione degli organi di governo dell'Ente idrico, cessano le funzioni attribuite agli organi commissariali degli Enti d'ambito, ...*”. Gli effetti di tale norma andrebbero a costituire un'ulteriore proroga della vigenza degli organismi commissariali che sono stati istituiti ormai tre anni fa. Ciò si pone in aperta contraddizione con i principi ed il dettato della sentenza n. 4846/2015 della I sezione del Tar Campani – Napoli che ha sancito il divieto della prosecuzione delle funzioni dei commissariali degli enti d'ambito. In particolare il TAR Campania sottolinea che non “*può essere sostenuta la contraria argomentazione della necessità di assicurare continuità all'azione amministrativa; qui non è in discussione l'istituzione della figura commissariale in sé, intesa come espressione del potere generale di autoorganizzazione amministrativa da parte della Regione, quanto la sua concreta disciplina, che deve pur sempre seguire i connotati fondanti un organo extra*

ordinem, segnatamente quello di temporaneità; temporaneità, da ancorarsi ad un termine certo di durata delle funzioni, pena la compressione (rectius soppressione) delle funzioni ordinarie, ove riconosciute anche o esclusivamente ad autorità terze” e che “invero, l’introduzione di un organo transitorio, senza che ne sia prevista una scadenza certa, oltre a tradirne la necessaria e presupposta natura provvisoria e temporanea, di fatto inserisce una terza figura, che, anche in ragione di quanto si sta verificando in Campania, tende ad assumere carattere di stabilità, in contrasto con la normativa generale statale in materia di organizzazione”. Nella decisione dei Giudici Amministrativi campani si individua, a normativa vigente, la scadenza degli organi commissariali al **21 giugno 2013**. La nuova proroga che si andrebbe a determinare all’atto dell’approvazione della nuova legge, andrebbe chiaramente in contraddizione con i principi di rango costituzionale enunciati nella sentenza stessa, con un possibile effetto sanante dell’attività commissariale posta in essere dopo il 21 giugno 2013 in assenza di copertura legislativa. Tale effetto andrebbe inoltre ad inserirsi nel contenzioso amministrativo esistente di cui alla pronuncia giudiziaria richiamata, con possibili effetti di reviviscenza di atti dichiarati nulli dal collegio giudicante (atti riguardanti il contestatissimo recupero delle partite pregresse GORI di cui all’Art. 31 dell’all. A alla Del. 643/2013/R/idr dell’AEEGSI).

Pertanto sarebbe opportuno individuare un differente regime transitorio e l’affidamento delle competenze ad organi non commissariali evitando così di legiferare in contraddizione con i condivisibili principi giuridici enucleati nella sentenza del TAR Campania richiamata.

VIII. In conclusione, tenuto conto:

- a) della compressione del ruolo dei comuni nell’ambito del governo del servizio idrico integrato e del sostanziale accentramento delle competenze amministrative in capo ad un organo ristretto (Comitato Esecutivo);
- b) del ruolo omnicomprensivo dell’organo monocratico Direttore Generale, rappresentante legale e unico organo esecutivo dlel’EIC;
- c) della sostanziale marginalità dei Consigli di Distretto, per non parlare di quei comuni che non saranno rappresentati in nessun organo;
- d) della confusione nel riparto di competenze tra Comitato Esecutivo e Consigli di Distretto difficilmente risolvibile date le sovrapposizioni che, come detto, determineranno il sostanziale trasferimento delle poche competenze affidate ai Consigli di Distretto all’organo superiore;

e) della violazione della normativa ambientale nazionale in materia di consorzi tra comuni e di ambito unico regionale e dei conseguenti perimetri dei sub-ambiti di gestione;

non si coglie la necessità di approvare un tale Disegno di Legge, lì dove la situazione del servizio idrico della regione Campania avrebbe consentito senza grossi problemi di realizzare 5 ATO conservando le assemblee dei comuni ed il rapporto con i cittadini. Ovviamente la modificazione materiale nella distribuzione dei poteri delineata dalla proposta della Giunta presenta diversi profili di censura che non potranno che essere avanzati nelle sedi competenti all'atto della attuazione della novella e costituzione dell'EIC.

Gli aspetti trattati non esauriscono le criticità della del Disegno della Giunta che andrebbero sviscerate anche avendo a mente la situazione di fatto esistente sul territorio e l'incidenza di un'eventuale approvazione della proposta della Giunta sulle condizioni materiali delle società di gestione del servizio idrico.

Appare comunque necessario modificare l'assetto di competenze della fase transitoria attribuendole ad figura diversa da quella commissariale.

Napoli 9 novembre 2015

avv. Giuseppe Grauso