



Repubblica italiana
Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai Signori:

prof. avv. Giuseppe Palumbi	Presidente
avv. prof. Nicola Leone	consigliere relatore
avv. Maria Paola Marcia	consigliere
dott.ssa Valeria Mistretta	I referendario
dott.sa Lucia d'Ambrosio	I referendario

si è riunita in camera di consiglio il giorno 4 luglio 2008,

per discutere e deliberare il seguente ordine del giorno: **espressione di parere su richiesta del Sindaco del Comune di Terralba (OR)**, prot. n. 2.955 in data 19 febbraio 2008; richiesta indirizzata al Consiglio delle Autonomie locali e pervenuto nella segreteria della Sezione in data 24 aprile 2008 (prot. n. 267/PRES).

* * * * *

1. Il quesito.

Il Sindaco del Comune di Terralba chiede alla Sezione, avvalendosi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, testualmente, **di conoscere se sia possibile procedere allo svincolo delle somme allocate nel fondo di depurazione. La richiesta di svincolo, stante**

l'obbligo di cui all'articolo 14 della legge 36/1994 di accantonare le somme da destinare esclusivamente alla realizzazione e gestione delle opere e degli impianti centralizzati di depurazione, si fonda sulla necessità di realizzare un sistema di collegamenti e di canalizzazione reflui, verso un depuratore già esistente (in Arborea). L'opera – alla cui realizzazione verranno destinati i fondi in parola – come evidente, consente di evitare una duplicazione di depuratori ed un conseguente risparmio di risorse umane e strumentali raggiungendo l'identica finalità di cui alla norma citata. Finalità che pertanto, non verrebbe disattesa con lo svincolo dei fondi.

2. Questioni di ammissibilità e ricevibilità.

Non vi sono questioni di ammissibilità e ricevibilità, posto che la richiesta è stata inoltrata dal Sindaco del Comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali e che essa si appalesa *ictu oculi* una richiesta in materia di contabilità pubblica (possibilità di utilizzare fondi a destinazione vincolata *ex lege*, ad altri scopi).

3. La normativa.

Il quesito è di attualità ed interesse in relazione al mutato quadro della gestione del ciclo dell'acqua in Sardegna.

Si comincerà con l'esame dello stato della normativa.

Si deve premettere, anche perché citata nella richiesta di parere, che la legge Galli, legge 5 gennaio 1996, n. 36 - *Disposizioni in materia di risorse idriche*, con l'eccezione del comma 6 dell'art. 22¹, è stata

¹ Il comma non abrogato è norma finanziaria.

abrogata (articolo 175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152: *Norme in materia ambientale*).

Già la legge Galli prevedeva (art. 12) l'affidamento in concessione al soggetto gestore del servizio idrico integrato, di *opere, impianti, canalizzazioni relative ai servizi di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f)* - e cioè l'insieme dei *servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue – di proprietà degli enti locali o affidati in dotazione o in esercizio ad aziende speciali e a consorzi...*

L'articolo 14 della legge Galli, poi, disponeva che *la quota di tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura e di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi. I relativi proventi determinati... **affluiscono a un fondo vincolato a disposizione dei soggetti gestori del Servizio idrico integrato** la cui utilizzazione è vincolata alla attuazione del piano d'ambito.*

Il comma 1-bis poi prevedeva che *i comuni già provvisti di impianti centralizzati di depurazione funzionanti... destinano i proventi derivanti dal canone di depurazione e fognatura prioritariamente alla gestione e manutenzione degli impianti medesimi.*

IL decreto legislativo n. 152/2006, nell'articolo 119, stabilisce il *principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici* e statuisce che *le Autorità competenti provvedono ad attuare politiche dei prezzi*

dell'acqua idonee ad incentivare adeguatamente gli utenti ad usare le risorse idriche in modo efficiente... anche mediante un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, ... famiglie... Si potrà tenere conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei suddetti costi...

La Sezione III del d. lgs. 152/2006 detta le norme per la gestione delle risorse idriche. L'articolo 154 prevede la *tariffa del servizio idrico integrato*; l'art. 155 statuisce intorno alla *tariffa del servizio di depurazione e fognatura*.

L'articolo 147, a parte un singolare richiamo alla legge Galli abrogata dallo stesso d. lgs. 152., stabilisce, rivolgendosi alle regioni, il **principio dell'unicità della gestione**.

La legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29 aveva – con notevole ritardo – applicato i principi della legge n. 36/1994, con l'*Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali...*

Il sistema locale è stato – rapidamente – aggiornato alle disposizioni del decreto legislativo n. 152/2006, con l'emanazione della legge regionale 6 dicembre 2006, n. 19 – *Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici*.

Non è certo questa la sede per esaminare criticamente l'assetto dato alla gestione del servizio idrico, che comprende anche il servizio di fognatura e di depurazione.

Quel che importa qui di esaminare è se le somme, in precedenza riscosse dai comuni per tale servizio e che oggi dovrebbero essere riscosse dal gestore cui l'Autorità d'Ambito ha affidato la gestione – in Sardegna Abbanoa SpA, società pubblica le cui azioni sono detenute dai comuni sardi ed anche dalla Regione Sardegna, la quale, però prevede di disfarsi, a favore degli enti territoriali, delle azioni ancora in sua mano, possano essere distolte dalla finalità della realizzazione di un impianto di depurazione, per realizzare, peraltro, una diversa opera comunque finalizzata alla depurazione delle acque.

Si può osservare che già la legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29, articolo 5, prevedeva che *i Comuni e le Province ricompresi nel territorio dell'ambito territoriale ottimale organizzano, entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il servizio idrico integrato, costituito dall'insieme dei servizi di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge.*

A tal fine [comma 2], *i Comuni e le Province della Sardegna costituiscono un consorzio obbligatorio, denominato Autorità d'ambito.*

I servizi di cui parla il comma 1 sono costituiti dall'*insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione, distribuzione e **depurazione di acqua ad usi esclusivamente civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue*** [art. 1, co. 1].

L'Autorità d'ambito è stata istituita: lo statuto è stato approvato dai Comuni della Sardegna ricadenti nell'Ambito unico regionale e

adottato in via definitiva dalla Giunta regionale con delibera 39/96 in data 10.12.2002 (così dalle premesse del decreto dell'Assessore regionale dei lavori pubblici 5 settembre 2003, n. 15, con il quale vengono proclamati gli eletti nell'Assemblea dell'Autorità d'ambito e viene convocata l'assemblea per l'insediamento).

L'Autorità d'ambito ha poi optato per l'affidamento diretto del servizio idrico integrato ad un unico soggetto, secondo le modalità dell'articolo 113 TUEL, senza fare ricorso a procedure di evidenza pubblica.

La legge regionale 6 dicembre 2006, n. 19, citata, prevede (art. 4) che *competono alla Regione...a) la disciplina del sistema idrico multisetoriale regionale e le opere che lo costituiscono; b) la regolazione economica dei servizi idrici e la definizione degli indirizzi per i riversamenti dei corrispettivi per le forniture idriche tra i gestori dei diversi servizi idrici organizzati per le diverse parti del ciclo delle acque e i diversi usi...* e, ancora, (art. 5) l'istituzione dell'autorità d'ambito *unica per l'insieme dei bacini regionali e questa ...coordina e controlla le attività conoscitive, di pianificazione, di programmazione e di **attuazione**, aventi per finalità: ... c) la tutela delle risorse idriche e la loro razionale utilizzazione.*

La legge r. 19/2006 istituisce, poi, un'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna (art. 12), con una singolare atecnicità giuridica che è stata oggetto di esame da parte di questa Sezione del controllo nella relazione approvata con deliberazione n.

86/2007 e prevede (articolo 18) il *Soggetto gestore del sistema idrico multisetoriale regionale*, al quale spetta (art. 19) a) **la gestione unitaria del sistema idrico multisetoriale regionale sia in modo diretto che indiretto**; b) **la progettazione, la realizzazione, la gestione dei relativi impianti ed opere e la manutenzione ordinaria e straordinaria e la valorizzazione delle infrastrutture, degli impianti e delle opere, del sistema idrico multisetoriale regionale**; c) *la predisposizione dei programmi di interventi ed il relativo piano finanziario inerenti il servizio di approvvigionamento idrico...* ; d) **la riscossione dei corrispettivi per il recupero dei costi del servizio idrico....**

Infine, l'articolo 30 della legge r. n. 19/2006 prevede che **i soggetti che alla data di entrata in vigore della presente legge gestiscono singoli impianti del sistema idrico multisetoriale regionale cessano nell'attività di gestione a decorrere dall'effettiva operatività del nuovo soggetto gestore delle opere rientranti nel sistema idrico multisetoriale regionale.**

4. Il merito.

Delineato il complesso quadro normativo, si può incominciare a rispondere affermando che in Sardegna i comuni non hanno compiti in materia di gestione del ciclo delle acque (si prescinde, evidentemente, dall'eventuale contenzioso tra alcuni enti territoriali e la Regione, perché qui si esamina la legislazione vigente).

La conseguenza è che le risorse riscosse nell'ambito della fornitura del complessivo servizio idrico spettano ai comuni fino alla data in cui è subentrato il gestore unico regionale. Nell'ambito di tali risorse alcune erano a destinazione vincolata (nei fatti lo erano tutte, considerato che le somme riscosse non coprivano il costo del servizio e, quindi, gli enti locali dovevano provvedere con mezzi propri a coprire la differenza tra il costo del servizio idrico e gli importi riscossi dagli utenti) e cioè destinate alla realizzazione dell'impianto di depurazione se non ancora esistente ovvero alla sua gestione se già realizzato.

Le risorse a destinazione vincolata – quale quella di cui al richiesto parere –, se le opere alla cui realizzazione o gestione tali risorse erano destinate non sono state realizzate, devono essere trasferite al gestore unico il quale è vincolato alla realizzazione delle opere cui le somme erano destinate nell'ambito del bilancio comunale.

Potrebbe ipotizzarsi che il gestore unico deleghi il comune alla realizzazione dell'opera necessaria per la depurazione delle acque. In un sistema dove ciò che importa è il fine realizzato e la sua economicità, deve ben intendersi che il Comune potrà utilizzare le somme di cui si tratta per la realizzazione, anziché di un autonomo impianto di depurazione, di opere necessarie ed utili a collegare il sistema fognario comunale ad un impianto di depurazione che presenti attitudine alla depurazione e smaltimento anche delle acque del comune di Terralba. Si tratterà di vedere cosa il piano della tutela delle acque o quello redatto dal gestore unico prevede circa la depurazione delle acque del

comune di Terralba. Non si può ritenere che la legge volesse che ogni comune dovesse dotarsi di un proprio depuratore, anche perché se il servizio può realizzarsi con sistemi più convenienti in quanto consentano la realizzazione di economie di scala nella gestione, tale forma di gestione ben dovrà essere realizzata e, per realizzarla si potranno utilizzare le somme a destinazione vincolata allocate in bilancio.

Il gestore unico potrà utilizzare le somme solo con il vincolo di destinazione alla realizzazione di opere necessarie per la depurazione delle acque del Comune di Terralba.

L'articolo 153 del d. lgs. 152/2006 prevede che siano trasferite al gestore del servizio idrico integrato *le immobilizzazioni, le attività e le passività relative al servizio idrico integrato...*

L'articolo 154 ripete la norma della legge Galli circa la necessità del pagamento – da parte dei cittadini-utenti – e della riscossione da parte dell'ente gestore delle *quote di tariffa riferite ai servizi di pubblica fognatura e depurazione... anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione... Il gestore è tenuto a versare i relativi proventi ... a un fondo vincolato intestato all'Autorità d'ambito, che lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione previsti dal piano d'ambito....*

Tutto ciò premesso, la Sezione,

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3, che approva lo Statuto Speciale della Regione autonoma della Sardegna;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, con il quale, in attuazione dello Statuto è stata istituita la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna e ne sono state disciplinate le funzioni;

visto il decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, modificativo del predetto decreto;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, articolo 7, comma 8;

vista la nota protocollo n. 267/PRES del 22 aprile 2008 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato al consigliere Nicola Leone l'istruttoria del richiesto parere.

vista la nota prot. N. 422/III/3 del 25 giugno 2008, con cui il Consigliere Leone ha chiesto il deferimento della questione alla Sezione;

vista l'ordinanza n. 29/2008 con cui il Presidente della Sezione del controllo ha convocato la Sezione in camera di consiglio il giorno 4 luglio 2008 alle ore 10,30, per deliberare intorno al parere richiesto;

udito il relatore, consigliere Nicola Leone;

ai sensi e per gli effetti di cui al disposto dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131,

DELIBERA

il richiesto parere in conformità alle considerazioni esposte.

La Sezione **dispone** che il presente atto, a cura della Segreteria, sia inviato al Presidente del Consiglio comunale di Terralba, al Sindaco e al Segretario generale, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 4 luglio 2008.

Il Magistrato relatore

Nicola Leone

Il Presidente

Prof. avv. Giuseppe Palumbi

Depositata in Segreteria il giorno 9 luglio 2008

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Anna Maria Ferrero