



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. 16360 40/11/2018 del 19 LUG. 2018 / Pos. Coll. e Coord. n. 10

Oggetto: Adozione decreto presidenziale liquidazione coatta amministrativa dell'A.A.T.O. 1 Palermo ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 19 maggio 2017, n. 8.

Assessorato dell'economia
Ufficio speciale per la chiusura delle
liquidazioni
(rif. nota n. 1079 del 13/04/2018)

1. Con la nota in riferimento codesto Ufficio speciale rappresenta che il Commissario straordinario e liquidatore dell'Autorità d'ambito ATO 1 Palermo ha chiesto che la medesima Autorità sia posta in liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 19 maggio 2017, n. 8 e che la gestione straordinaria e liquidatoria sia assegnata all'Ufficio Speciale per la chiusura delle liquidazioni secondo quanto disposto dall'art. 56, comma 3, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 che ha attribuito al predetto Ufficio le competenze in materia di liquidazioni A.T.O.

Al riguardo codesto Ufficio evidenzia di non essere competente *“nella materia degli ATO idrici”* in quanto *“la funzione ascritta al Servizio <Liquidazioni A.T.O., Enti ed Aziende regionali>, in seno allo stesso, attiene alla materia degli A.T.O. rifiuti, segnatamente i consorzi e le società d'ambito, costituiti ai sensi dell'art. 201 del D.Lgs. 30 aprile 2006, n. 152”*.

L'Ufficio richiedente è altresì dell'avviso che la richiesta del Commissario liquidatore *“non possa trovare accoglimento in quanto l'A.T.O. PA 1 non rientra tra i*

soggetti che compongono il Gruppo Amministrazione Pubblica Regione (G.A.P.), ovvero il gruppo di organismi strumentali e di enti strumentali controllati (aziende e società partecipate o controllate dalla Regione siciliana, come individuati ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011) costituenti un ambito entro il quale ragionevolmente si ritiene possa esercitarsi l'autorità del Presidente della Regione prevista dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 8/2017".

Ciò premesso vien chiesto se l'Autorità d'Ambito Ottimale 1 Palermo "possa o meno invocare il rimedio previsto dall'art. 4, comma 1, della legge regionale 19.05.2017, n.8".

2. L'esame della questione prospettata è strettamente connessa alla delimitazione del campo di applicazione soggettivo dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 che testualmente così dispone: "In armonia con i principi e i criteri stabiliti dall'articolo 15 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e successive modifiche e integrazioni, per gli enti soppressi e messi in liquidazione la Regione non risponde delle passività eccedenti l'attivo della singola liquidazione. Per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa. Il personale degli enti regionali disciolti e posti in liquidazione in servizio alla data del 31 dicembre 2016, se non utile alla liquidazione, è trasferito, nel rispetto del trattamento economico-normativo e previdenziale posseduto alla data di entrata in vigore della presente legge, nell'area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais S.p.A".

Dal punto di vista dell'interpretazione letterale due sono le espressioni utilizzate dal legislatore regionale nella disposizione sopra riportata: da un lato, la dizione "enti soppressi e messi in liquidazione" risulta priva di ogni altra qualificazione e, dunque, appare estremamente generica; tuttavia dall'altro lato, la locuzione di "enti regionali" rinvia alla categoria degli enti di diretta emanazione della Regione e strumentalmente alla stessa collegati.

In particolare la nozione di enti regionali nella sua ampia accezione comprende gli enti pubblici istituiti o dipendenti dalla Regione che espletano la loro azione nell'ambito del territorio e delle materie di competenza regionale.

In questa categoria vengono in rilievo gli enti strumentali della Regione, dalla stessa istituiti per l'esercizio di propri compiti o servizi che essa, anziché gestire direttamente, ritiene più opportuno demandare ad appositi organismi dotati di distinta personalità giuridica (cfr. parere ULL n. 162.11.02).

Nella fattispecie proposta all'attenzione dello Scrivente trattasi dunque di accertare se possano considerarsi "*enti regionali*" anche le Autorità d'ambito territoriale ottimale istituite per la gestione integrata del servizio idrico, enti oggi cessati e sottoposti a gestione straordinaria e liquidatoria fino al subentro del nuovo ente di governo denominato Assemblea territoriale idrica ex art. 3, comma 2, l.r. n. 19/2015.

Al riguardo appare utile ricostruire il quadro normativo di riferimento.

L'art. 69, comma 1, lett. b), della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, nel recepire la legge Galli (legge n. 36/1994) sul governo e sull'uso delle risorse idriche, ha disposto che *"il Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore per il territorio e l'ambiente e l'Assessore ai lavori pubblici e previo parere della competente commissione legislativa permanente dell'Assemblea regionale siciliana, determina con proprio decreto gli ambiti territoriali ottimali e loro modalità di costituzione"*.

In attuazione di tale previsione, con decreto presidenziale 16 maggio 2000, n. 114 gr. IV S.G. sono stati determinati gli ambiti territoriali ottimali e, con successivo decreto del Presidente della Regione 7 agosto 2001 sono state fissate le modalità di costituzione di tali ambiti, individuando la convenzione di cooperazione (art. 30 D.lgs. n. 267/2000) o il consorzio (art. 31 D.Lgs. n. 267/2000) quali forme associative che i comuni e le province regionali ricompresi nel territorio di ciascun ambito territoriale ottimale possono utilizzare per l'organizzazione del servizio idrico integrato.

La cessazione delle istituite Autorità d'ambito è stata disposta dall'art. 49, comma 1, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 in attuazione dell'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; successivamente la legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2 ha riorganizzato il territorio regionale in nove ambiti territoriali ottimali su base provinciale (art. 1, comma 3) ed ha posto in liquidazione le Autorità d'ambito attribuendo le funzioni di commissario straordinario e liquidatore ai presidenti dei consigli di amministrazione delle disciolte Autorità (art. 1, comma 4). Tali presidenti coincidevano con i Presidenti delle province e poi con i commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 1 della l. r. n. 7/2013 recante norme transitorie per l'istituzione dei Liberi Consorzi comunali.

Dalla ricostruzione sopra delineata risulta che le Autorità d'ambito sono state costituite nella forma del Consorzio o nella forma della Convenzione e, cioè, con una delle forme associative degli enti locali disciplinate dal D.Lgs. n. 267/2000, pertanto le stesse si configurano quali enti strumentali degli enti locali che vi partecipano.

Si segnala altresì che la Corte costituzionale con sentenza 11 ottobre 2012, n. 226, seppur con riferimento ad ATO di altra Regione ha precisato che *“l’Autorità d’ambito per la gestione del servizio idrico pugliese (ATO Puglia) – costituita al fine di garantire la gestione unitaria delle funzioni in materia di servizio idrico integrato – aveva personalità giuridica e natura di consorzio obbligatorio di enti locali, ai sensi dell’art. 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), come espressamente stabilito dalla legge della Regione Puglia 26 marzo 2007, n. 8 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 6 settembre 1999, n. 28 – Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli enti locali, in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36), emanata in attuazione dell’allora vigente comma 1 dell’art. 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), secondo il quale «L’Autorità d’ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed*

alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche [...]».

Da ciò consegue che l'ATO Puglia, proprio in quanto consorzio obbligatorio di enti locali, va annoverata essa stessa tra gli «enti locali», ai sensi del citato art. 31 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa (in tal senso, da ultimo, Consiglio di Stato, VI, sentenza 6 aprile 2010, n. 1918, per cui «non è dubbio che l'Autorità d'ambito, secondo la definizione che ne dà l'art. 148 d.lgs. n. 152 del 2006 – e desumibile già prima dagli artt. 8 e 9 legge n. 36 del 1994, oltre che dagli articoli da 24 a 26-bis della legge 8 giugno 1990, n. 142 –, costituita obbligatoriamente dagli enti locali e avente quale elemento costitutivo il territorio come delimitato dalla competente regione, sia ente locale»)».

Pertanto, alla luce della ricostruzione sopra delineata e del riportato orientamento costituzionale, può concludersi che le soppresse Autorità d'ambito territoriale ottimale per la gestione del servizio idrico non sono enti regionali e, come tali, non rientrano nell'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8.

La norma regionale in commento, peraltro, richiama nell'*incipit* “*i principi ed i criteri*” stabiliti dall'articolo 15, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, che espressamente esclude dalla sua applicazione gli enti territoriali: anche in forza di questo elemento l'art. 4, comma 1, sembra riferito ai soli enti regionali.

3. Ciò detto, per ciò che concerne la questione relativa alla competenza di codesto Ufficio speciale con riferimento alla liquidazione delle predette Autorità d'ambito, si rassegna quanto segue.

Il citato art. 4 della citata l.r. n. 8/2017 al comma 3 fa riferimento agli “enti la cui liquidazione sia curata dall'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni”; per conseguenza, nella fattispecie, trattasi di accertare se le Autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato rientrino o meno nella ambito degli enti cui si estende la competenza dell'Ufficio speciale richiedente.



Anche a tal fine appare utile ricostruire il quadro normativo rilevante.

L'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni è stato istituito dall'art. 23, comma 3, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, che ha introdotto il comma 6-ter dell'art. 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e, al fine di imprimere una accelerazione delle operazioni di liquidazione delle partecipazioni azionarie della Regione, ha così disposto: “ ... *all'interno dell'Assessorato regionale dell'economia ... sarà costituito ... un Ufficio speciale per la chiusura di tutte le liquidazioni in corso e di quelle che si dovessero disporre in attuazione*” dello stesso art. 20 con riferimento alle società a totale e maggioritaria partecipazione della Regione.

In un primo momento la competenza dell'Ufficio speciale di che trattasi è stata dunque limitata alla liquidazioni delle società partecipate dalla Regione.

Con l'art. 56, comma 3, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 sono state poi attribuite al medesimo Ufficio speciale “*altresì le competenze in materia di liquidazioni A.T.O., enti ed aziende regionali*”.

Il predetto art. 56 della l.r. n.9/2015 utilizza l'espressione “*liquidazioni A.T.O.*” senza distinguere tra ATO idrici e ATO rifiuti.

Successivamente il regolamento presidenziale adottato con D.P.Reg. 21 dicembre 2015, n. 33 - riguardante la rimodulazione dell'assetto organizzativo dell'Assessorato regionale dell'Economia - ha disposto, tra l'altro, all'art. 2, la soppressione del “Servizio “Liquidazioni A.T.O., enti ed aziende regionali”, del Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale” e al trasferimento del relativo personale “*all'Ufficio speciale di cui al comma 6 ter dell'articolo 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni, in conseguenza dell'attribuzione di competenze disposta dal comma 3 dell'articolo 56 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9*”.

Ne deriva che tra le nuove funzioni ascritte all'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni risultano certamente le competenze già attribuite al Servizio soppresso dall'art. 2, comma 1, del D.P.Reg. n. 33/2015 ovvero quelle declinate nell'Allegato 1 del D.P.Reg. 18 gennaio 2013, n. 6 che - con riguardo all'Assessorato

regionale dell'economia - testualmente include la "Liquidazione dei Consorzi e delle Società d'ambito costituiti ai sensi dell'art. 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152". Quest'ultimo disciplinava il "servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani" ed è, pertanto, indubbia la competenza in materia di A.T.O. rifiuti.

Tuttavia - in disparte dal suddetto regolamento esclusivamente finalizzato al riassetto delle competenze all'interno dell'Assessorato dell'Economia - sembra prevalere il dato testuale derivante dalla generica espressione (*liquidazioni A.T.O.*) utilizzata dal legislatore regionale nell'art. 56 della l.r. n.9/2015; circostanza questa che induce a ritenere la competenza dell'Ufficio Speciale di cui si scrive estesa anche agli A.T.O. idrici.

Nelle suesposte considerazioni è il parere dello Scrivente.

A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Avv. Maddalena Barreca



Avv. Vitalba Vaccaro



AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico



