

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 11821/56/11/2019 del 23 maggio 2019

Pos. n. 2

Assessorato Regionale dell'Energia  
e dei Servizi di Pubblica Utilità  
Ufficio di Gabinetto

*(Rif. Nota 2 maggio 2019, n. 4325/GAB)*

e.p.c.

Presidenza della Regione  
Ufficio di Gabinetto

Dirigente Generale  
Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti

Dirigente Generale  
Dipartimento regionale delle Finanze e del Credito

**Oggetto:** *Servizio Idrico Integrato – Impianti di dissalazione di acque marine di proprietà della Regione Siciliana – Trasferimento titolarità alle Assemblee territoriali idriche.*

1. Con la nota in riferimento codesta Amministrazione riassume, per grandi linee, le caratteristiche del servizio di dissalazione nella Regione Siciliana e lo *status* dei relativi impianti.

Nella fattispecie rappresenta che, in attuazione dell'art. 139 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, sono stati trasferiti alla Regione gli impianti di dissalazione delle acque marine della Cassa per il Mezzogiorno di Gela, Lampedusa, Linosa, Ustica, Pantelleria, Lipari, Porto Empedocle e Trapani ( in particolare Gela, Porto Empedocle e Trapani non più utilizzati).

Inoltre, è stata finanziata dallo Stato, su contabilità speciale (ordinanza di protezione civile), la realizzazione di un nuovo dissalatore nell'isola di Vulcano ed il *revamping* del dissalatore di Lipari.

Complessivamente, per i predetti impianti, trovano applicazione le disposizioni di cui alla legge regionale 15 novembre 1982, n. 134 e s. m. e i.

Ciò premesso, nell'ottica di garantire il ciclo integrato del Servizio idrico Integrato (SII), all'interno di ciascun ambito territoriale ottimale (ATO), viene chiesto l'avviso di questo Ufficio in ordine alla possibilità di trasferire la titolarità degli impianti di dissalazione agli Enti di governo degli ATO, denominate Assemblee territoriali idriche (ATI), con la conseguente cessione dei contratti di gestione in essere.

A parere di codesto Assessorato l'obiettivo prospettato sarebbe perseguibile atteso che il richiamato articolo 139, del decreto del Presidente della Repubblica n. 218/1978, nel disciplinare il trasferimento delle opere realizzate e collaudate, prevede che le regioni meridionali “(...) *provvederanno al conseguente eventuale passaggio agli enti locali e agli altri enti destinatari, tenuti per legge ad assumere la gestione (...)*”; tale circostanza, nell'assetto normativo attuale, consentirebbe il trasferimento in via amministrativa all'ATI della titolarità dei predetti impianti, che rientrano nel ciclo unico del SII, nella fase della “*potabilizzazione*”.

Il prospettato trasferimento in via amministrativa, secondo codesta Amministrazione, dovrebbe essere accompagnato dalla cessione dei contratti di gestione in essere all'ATI; mentre la copertura del *gap* dei costi dell'acqua dissalata, rispetto alla tariffa (art. 3, legge regionale n. 134/82), resterebbe in capo alla Regione, ai fini del perseguimento della finalità di perequazione sociale.

L'ATI, alla scadenza dei relativi contratti di gestione, provvederebbe ad affidare la gestione degli impianti trasferiti al gestore unico d'ambito.

Codesto Assessorato, sottolinea, infine, come l'art. 18 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, ha previsto la copertura delle spese relative alla gestione del servizio di dissalazione dell'isola di Vulcano, in relazione alle “ (...) *obbligazioni che saranno assunte (...) da parte del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti*”.

In tale contesto chiede, pertanto, se tale norma può costituire un ostacolo giuridico all'illustrato trasferimento, tale da necessitare di un intervento normativo *ad hoc*, oppure se un'interpretazione sistemica e orientata possa portare a disapplicare in *parte qua*, la citata disposizione normativa, non impedendo l'auspicato passaggio.

2. In relazione alla problematica posta all'esame si osserva quanto segue.

Un'esposizione compiuta del contesto normativo di riferimento non può che prendere spunto dal richiamato art. 139<sup>1</sup> del decreto del Presidente della Repubblica n. 218/78, ed ancora prima dall'art. 6, legge 2 maggio 1976, n. 183, in forza del quale “ (...) *Tutte le opere già realizzate e collaudate ed ancora gestite dalla Cassa sono trasferite alle regioni (...) Le regioni, a loro volta, provvederanno al conseguente eventuale passaggio delle opere stesse ai soggetti destinatari (...)*”.

I progetti speciali, la cui realizzazione è stata affidata alla Cassa per il Mezzogiorno, sono stati introdotti con la legge 6 ottobre 1971, n. 853, che inquadra l'azione per lo sviluppo del Mezzogiorno nel contesto della programmazione economica nazionale.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **Art. 139, decreto del Presidente della Repubblica n. 218/78:** “(Art. 8, c. 2°, L. n. 717/1965; art. 6, c. 5° e 7°, L. n. 183/1976). *Tutte le opere realizzate e collaudate dalla Cassa per il Mezzogiorno sono trasferite entro il termine di sei mesi dal loro collaudo, con i criteri e le modalità indicate dal Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali che provvederanno al conseguente eventuale passaggio agli enti locali e agli altri enti destinatari, tenuti per legge ad assumere la gestione. La Cassa per il Mezzogiorno è autorizzata per non oltre un quadriennio dalla data del trasferimento a fornire assistenza tecnica e contributi finanziari per la manutenzione e gestione delle opere anzidette, sulla base dei criteri indicati dal comitato di cui all'art. 8*”.

<sup>2</sup> **Art. 4, legge n. 853/71:** “*Gli interventi straordinari già affidati alla Cassa per il Mezzogiorno (...) relativi alle materie di competenza regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione, sono realizzati dalle Regioni a decorrere dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni corrispondenti, emanati ai sensi dell'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (...)*”

**Art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281:** “*Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della presente legge, decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dallo Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:*

Ai sensi dell'art. 1, della legge regionale n. 134/82: “La Presidenza della Regione è autorizzata ad affidare la gestione degli impianti di dissalamento delle acque marine, trasferite o in corso di trasferimento alla Regione dalla Cassa per il Mezzogiorno (...) ad Enti pubblici e privati (...)”.

L'Affidamento della gestione è disposto mediante convenzione<sup>3</sup>.

“Il dissalamento dell'acqua è affidato nel pubblico interesse, secondo i parametri e le caratteristiche stabiliti dalla convenzione e con l'osservanza delle proporzioni risultanti dal piano di erogazione approvato dalla Presidenza della Regione e relativo alle varie utenze (...)” (art. 3, legge regionale n. 134/82). “La Presidenza della Regione è autorizzata a

---

a) le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione saranno trasferite alle Regioni. Nelle stesse materie resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali, saranno altresì stabiliti vincoli atti a garantire l'inalienabilità, l'indisponibilità e la destinazione dei beni di cui alla prima parte del comma quinto dell'articolo 11, quando ciò sia necessario alla tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni (...)”.

**Art. 11: Beni di demanio e patrimonio regionale.**

“I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'articolo 822 del codice civile, se appartengono alle Regioni per acquisizione a qualsiasi titolo, costituiscono il demanio regionale e sono soggetti al regime previsto dallo stesso codice per i beni del demanio pubblico. Il medesimo regime si applica ai diritti reali che spettano alle Regioni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni previsti dal comma precedente o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quello a cui servono i beni medesimi.

Sono trasferiti alle Regioni e fanno parte del demanio regionale i porti lacuali e, se appartenenti allo Stato, gli acquedotti di interesse regionale. I beni appartenenti alle Regioni, che non siano della specie di quelli previsti dai commi precedenti, costituiscono il patrimonio delle Regioni. Sono trasferite alle Regioni e fanno parte del patrimonio indisponibile regionale le foreste, che a norma delle leggi vigenti appartengono allo Stato, le cave e le torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le acque minerali e termali. Gli edifici con i loro arredi e gli altri beni destinati ad uffici e servizi pubblici di spettanza regionale saranno trasferiti ed entreranno a far parte del patrimonio indisponibile delle Regioni con i provvedimenti legislativi di cui al successivo articolo 17. La individuazione dei singoli beni trasferiti sarà effettuata, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro per le finanze, di concerto col Ministro competente per la materia, sentita la Regione interessata.”

<sup>3</sup> **Art. 2, legge regionale n. 134/82:** “L'affidamento della gestione è disposto mediante convenzione che dovrà prevedere, fra l'altro:

- a) la diretta responsabilità del gestore per la conduzione, l'esercizio e la manutenzione dell'impianto;
  - b) l'utilizzo da parte del gestore del proprio personale specializzato;
  - c) la revoca dell'affidamento della gestione nel caso di constatata deficienza nella conduzione o nella manutenzione dell'impianto;
  - d) l'approvazione del bilancio di gestione preventivo e consuntivo relativo all'impianto;
  - e) le modalità di alimentazione e di impiego del fondo rinnovamento parti di impianto, dato in affidamento al gestore in conto fruttifero, quale dotazione del dissalatore per gli interventi di manutenzione straordinaria;
  - f) la durata, non inferiore a 10 anni, e l'eventuale proroga della gestione, nonché periodi di rispetto oltre la scadenza fino all'affidamento al nuovo gestore.
- La convenzione è approvata con decreto del Presidente della Regione”.

*garantire il gestore per le spese di funzionamento dell'impianto mediante la costituzione di apposito fondo(...) che "costituisce dotazione dell'impianto ed al termine dell'affidamento della gestione deve essere restituito alla Regione con imputazione ad apposito capitolo di entrata in bilancio (...)" (Art. 4, legge regionale n. 134/82).*

La successiva legge regionale 3 gennaio 1985, n. 4, all'art. 2, ha disposto che: *"La Presidenza della Regione è autorizzata a provvedere alle esigenze di manutenzione e di gestione delle opere realizzate dalla Cassa per il Mezzogiorno trasferite alla Regione (...) nelle more dell'espletamento delle procedure per l'assunzione in consistenza al demanio della Regione (...)".*

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa, sezione consultiva, 13 dicembre 1993, n. 868, in relazione a tale disposizione normativa ha chiarito che: *"Poichè l'art. 2 della l. reg. sic. n. 4 del 1985 si riferisce indistintamente alle <<opere realizzate dalla Cassa per il Mezzogiorno trasferite alla regione in applicazione dell'art. 139>> t.u. delle leggi sul Mezzogiorno 6 marzo 1978 n. 218, deve ritenersi che il legislatore regionale abbia inteso assicurare la temporanea manutenzione e gestione di tutte le opere in parole, indipendentemente dalla loro destinazione finale al demanio regionale o a quello degli enti locali; e che pertanto la locuzione <<nelle more dell'espletamento delle procedure per l'assunzione in consistenza al demanio della regione>> vada logicamente interpretata nel senso da ritenerla riferibile anche alle procedure per il trasferimento delle opere stesse agli enti locali e agli altri enti destinatari"*.

Sono seguiti diversi interventi normativi con i quali la Regione ha disciplinato singole fattispecie.

In particolare con l'art. 3 della legge regionale 31 maggio 2004, n. 9, il Presidente della Regione è stato autorizzato a stipulare contratti o a subentrare in contratti conclusi o in procedure attivate dal Commissario delegato per l'emergenza idrica durante la sua gestione, per la realizzazione di un nuovo impianto di dissalazione, al fine di garantire il migliore equilibrio del piano d'ambito dell'Ambito territoriale Ottimale (ATO) di Trapani.

Con l'art. 46, della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, è stato sancito che: *"Nelle more dell'approvazione della legge organica concernente la disciplina del servizio idrico*

*integrato (...) è autorizzata (...) per le finalità di cui all'art. 3<sup>4</sup> della legge regionale 15 novembre 1982, n. 134, la spesa di (...) Per la copertura delle spese relative alla gestione del servizio di dissalazione delle isole minori di Pantelleria, Ustica, Lampedusa, Linosa e Lipari in relazione alle obbligazioni che verranno assunte a seguito dell'espletamento delle nuove gare di appalto da parte del dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti è autorizzata l'ulteriore spesa di (...)".*

Dello stesso tenore è l'art. 18, della legge regionale n. 8/2016, come richiamato in premessa, in relazione alla copertura delle spese relative alla gestione del servizio di dissalazione dell'isola di Vulcano.

Orbene, la lettura coordinata delle citate norme - successive alla legge "Galli" (legge 5 gennaio 1994, n.36) ed in parte al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che hanno rispettivamente introdotto il concetto di SII e ne hanno disciplinato gli aspetti - porterebbe a concludere che la Regione abbia esercitato appieno la propria titolarità sugli impianti di dissalamento delle acque marine, trasferiti e di nuova costruzione, come riconosciute dall'Ordinamento giuridico; completando, presumibilmente, la procedura di assunzione al demanio regionale dei suddetti beni pubblici.

Invero, i beni pubblici possono appartenere all'amministrazione o a titolo di dominio pubblicistico (beni demaniali) ovvero a titolo di proprietà privata (beni patrimoniali). I beni patrimoniali, a loro volta, si classificano in beni indisponibili, i quali sono utilizzati esclusivamente per lo svolgimento dei pubblici servizi ed in genere per il conseguimento di fini pubblici, ed in beni disponibili, destinati esclusivamente a produrre un reddito.

---

<sup>4</sup> **Art. 3 della legge regionale 15 novembre 1982, n. 134:** *"Il dissalamento dell'acqua è affidato nel pubblico interesse, secondo i parametri e le caratteristiche stabiliti dalla convenzione e con l'osservanza delle proporzioni risultanti dal piano di erogazione approvato dalla Presidenza della Regione e relativo alle varie utenze . L'acqua dissalata è ceduta alle utenze civili ed industriali con l'obbligo del gestore di stipulare con ciascun utente apposito contratto per regolare i rapporti derivanti dalle utenze. A decorrere dalla data di attivazione della gestione dei sistemi acquedottistici sovrambito, la tariffa relativa alla fornitura dell'acqua dissalata per le utenze civili non può essere superiore a quella applicata dal soggetto gestore dello stesso sistema per la fornitura idropotabile all'ingrosso agli àmbiti territoriali ottimali di pertinenza, di cui alla legge 5 gennaio 1984, n. 36. Le utenze civili costituite dai comuni, anche attraverso le società di gestione del servizio idrico integrato di pertinenza, e dalle società di gestione dei sistemi acquedottistici sovrambito sono tenute a versare al gestore dell'impianto di dissalazione la tariffa per la fornitura dell'acqua nella misura stabilita al presente comma. L'eventuale differenza tra il costo di produzione dell'acqua dissalata e la tariffa come sopra determinata è a carico della Regione che può erogare tale differenza anche attraverso società pubblica da costituire, finalizzata alla perequazione delle risorse e delle tariffe idriche tra i vari àmbiti territoriali ottimali . La tariffa relativa alla fornitura dell'acqua dissalata alle utenze industriali sarà determinata in relazione alla spesa di produzione dell'acqua".*

Il regime giuridico cui sono sottoposti i beni demaniali diverge profondamente dalla disciplina della proprietà privata, dal momento che su di essi la pubblica amministrazione esercita poteri pubblicistici in virtù della potestà di imperio e non già diritti soggettivi, in quanto titolare di un diritto di proprietà. I beni demaniali, pertanto, sono indisponibili, caratteristica che si manifesta principalmente nell'inalienabilità e nella tutela pubblicistica.

Anche l'uso dei beni demaniali da parte dei privati è regolato da norme pubblicistiche e comporta l'esercizio di poteri pubblici.

Del pari, la stessa natura deve riconoscersi anche all'attività tendente al riconoscimento della qualità demaniale del bene, per quanto abbia carattere dichiarativo e non costitutivo; così come la cessazione della demanialità e l'inclusione del bene nel patrimonio dell'ente pubblico, la quale, in linea di massima, può avvenire soltanto con atto dell'autorità amministrativa competente che sdemanializzi il bene, facendo venire meno la destinazione cui era riservato.

Quanto ai beni patrimoniali indisponibili, gli stessi hanno come caratteristica comune con i beni demaniali quella della indisponibilità. Tali beni sono cioè vincolati ad una destinazione di utilità pubblica e non possono essere sottratti a tale destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art.828, c.c.).<sup>5</sup>

Ad integrare la normativa civilistica, in tema di acquedotti e di beni strumentali al SII, è poi intervenuto l'art. 143 del decreto legislativo n. 152/2006, il quale, con contenuto parzialmente innovativo, ha ricompreso fra i beni demaniali oltre gli acquedotti e le fognature, anche gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica<sup>6</sup>.

*“Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito (...) al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1 (...)”* (Art. 147, decreto legislativo n.

<sup>5</sup> **Cfr Parere Ufficio legislativo e Legale 240.11.2008**

<sup>6</sup> **Art. 143, decreto legislativo n. 152/06:** *“gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge e spetta all'ente di governo dell'ambito la tutela di tali beni, ai sensi dell'articolo 823, secondo comma, del codice civile. Spetta anche all'Autorità d'ambito la tutela dei beni di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 823, secondo comma, del codice civile.”*

152/06). L'ente di governo dell'Ambito territoriale ottimale non risulta pertanto il titolare delle infrastrutture idriche, ma ne cura la tutela, esercitando, per conto dei comuni che vi partecipano obbligatoriamente, le competenze ad essi spettanti in materia di SII.

Orbene, il quadro giuridico e normativo illustrato sembrerebbe condurre a due ordini di considerazioni di carattere generale sulle quali poter sviluppare un percorso nelle sedi competenti.

Innanzitutto si profilerebbe conforme al dettato normativo nazionale e regionale l'inquadramento degli impianti di dissalazione delle acque marine, qualificabili come infrastrutture idriche pubbliche, nell'ambito dei beni demaniali.

L'inerenza degli impianti di dissalazione alla gestione integrata del SII, in relazione agli Ambiti di riferimento, potrebbe ritenere coerente la trasferibilità di tali beni ad altra pubblica amministrazione, unitamente ai contratti in essere; nella fattispecie dalla Regione all'Ente locale di pertinenza, non certamente all'Ente di governo dell'Ambito, mantenendo in tal modo il carattere demaniale.

L'ente di governo dell'ambito, invero, potrebbe solo curare l'affidamento della gestione della infrastruttura così come trasferita dall'Ente locale associato.

La qualificazione di detti impianti quali beni patrimoniali e non demaniali, non sposterebbe il nodo della questione, atteso che gli stessi risulterebbero qualificabili quali beni patrimoniali indisponibili, in quando destinati allo svolgimento di pubblici servizi.

Ne consegue, che, fissati i principi esposti, appare imprescindibile compulsare il Dipartimento regionale delle Finanze e del Credito al fine di verificare il processo di acquisizione al demanio regionale degli impianti di dissalazione *de quibus*, ed in ogni caso le modalità con le quali poter eventualmente procedere al trasferimento dei beni pubblici in questione, comunque qualificabili, agli Enti locali di riferimento, anche sotto il profilo della fattibilità in via amministrativa di tale processo, ovvero, come plausibilmente si ritiene, con il ricorso ad un intervento normativo *ad hoc* che disciplini in maniera compiuta tutti gli aspetti connessi all'esercizio degli impianti ed all'erogazione del servizio di dissalazione, a tutela dell'interesse pubblico.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

\* \* \*

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 "FONS".

F.to Avv. Giuseppa Mistretta

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico