



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. 17965 /99/11/2019 del 8 agosto 2019 / Pos. Coll. e Coord. n. 4

Oggetto: Servizio idrico integrato – Autorità d’Ambito territoriale ottimale in liquidazione di Palermo – Procedura di liquidazione coatta amministrativa – Applicabilità dell’art. 15, D. L. n. 98/2011, convertito in L. n. 155/2011.

Assessorato regionale dell’Energia e dei
servizi di Pubblica utilità

- Ufficio di Gabinetto

(rif. nota 6 agosto 2019, n. 8443)

e, p.c.

- Segreteria di Giunta

- Assessore regionale per l’Economia

- Dirigente generale del Dipartimento
regionale Acqua e Rifiuti

1. Con la nota in riferimento codesto Assessorato rappresenta che le Autorità d’Ambito Territoriali Ottimali (AATO idrici) “*costituite al fine di garantire la gestione unitaria delle funzioni in materia di servizio idrico integrato, hanno personalità giuridica e natura di associazione o consorzio obbligatorio di enti locali*”, e che le stesse, in applicazione della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2, sono state poste in liquidazione dalla Regione; “*gli organi politico-amministrativi dell’Autorità (Conferenza dei Sindaci e Presidente della Conferenza dei Sindaci o Consiglio di amministrazione e Presidente) sono stati sostituiti dal Commissario Straordinario e Liquidatore...*” ai sensi della legge testé citata.

Riferisce, quindi, che *“si impone con urgenza la necessità di definire la chiusura degli enti posti in liquidazione, resa particolarmente gravosa per l’AATO di Palermo, ... costretta ad assumere il servizio ... in forma emergenziale e provvisoria...”* e che tale situazione *“ha comportato un grave squilibrio economico-finanziario e la conseguente impossibilità di approvare il bilancio, con il previsto pareggio finanziario, nonché un rilevante stato di insolvenza, per la gestione condotta da detta AATO nel periodo compreso tra febbraio 2014 e maggio 2015”*.

Dopo avere riportato i dati del disavanzo del suddetto Ambito per il periodo 2017, 2018 e 2019, aggiunge che in atto *“sono state avviate numerose procedure esecutive le quali ... paralizzano e non consentono la gestione commissariale liquidatoria, impedendo, altresì, l’attivazione della spesa necessaria per il recupero dei crediti vantati nei confronti degli utenti morosi ...”*, e che *“venendo meno ogni risorsa finanziaria derivante dalla riscossione dei crediti, ammontanti a circa 19 milioni di euro si corre il rischio di generare un notevole danno erariale a causa dell’imminente prescrizione dei crediti stessi che saranno dichiarati perenti al 31 dicembre 2019”*. Sono stati a tal fine *“predisposti oltre 60.000 atti giudiziari ed una bozza di determinazione a contrarre per l’affidamento ... del servizio di recapito degli atti di sollecito a Poste Italiane S.p.A., necessari ad interrompere il decorso dei termini prescrittivi ...”*.

L’Ufficio legale di Poste Italiane ha tuttavia *“cassato”* la proposta *“stante l’impossibilità da parte dell’Ente di predisporre il bilancio di previsione, perché incapace... di garantire gli equilibri di bilancio”*, e per tali motivazioni *“non sarà possibile affidare il servizio di recapito postale degli atti giudiziari, con conseguente prescrizione al 31 dicembre 2019, di circa 19.000.000 di €.”*, con la conseguente *“impossibilità della prosecuzione della gestione straordinaria e liquidatoria ...”*.

Ciò premesso, il Richiedente, esprime l’avviso che la *“possibilità di dichiarare la liquidazione coatta amministrativa dell’AATO appare l’unica via percorribile, in presenza delle condizioni dettate dalla Legge, e cioè lo stato di insolvenza. Con la stessa, peraltro, verrebbe garantita la par condicio creditorum”*.

Osserva, inoltre, che dalla data del decreto che dispone la liquidazione coatta amministrativa *“è possibile ... predisporre il documento contabile che autorizzi la spesa”*.

Evidenzia, altresì, che l'articolo 15 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 ha disciplinato la procedura di liquidazione coatta amministrativa per gli enti pubblici *“vigilati”* dallo Stato, e che il legislatore regionale, con l'articolo 4 della legge regionale 9 maggio 2017, n.8 ha disciplinato, in armonia con i principi e i criteri stabiliti dall'articolo 15 del citato decreto legge n. 98/2011, la procedura di liquidazione coatta amministrativa per gli *“enti regionali”*.

Sottolinea che sulla questione in esame questo Ufficio si è già espresso con parere 19 luglio 2018, n. 16360/40/11/2018, *“escludendo l'applicabilità dell'art. 4, l.r. 9 maggio 2017, n. 8 con riferimento alle Autorità d'Ambito ottimale in liquidazione”*. Codesto Assessorato rileva che, invero, l'AATO in liquidazione *“è pur tuttavia un ente ‘vigilato’ dalla Regione”*, elencando una serie di indicatori, quali la nomina da parte della Regione del Commissario liquidatore e l'assegnazione al Dipartimento regionale Acqua e Rifiuti del *“Controllo e regolazione del sistema gestionale degli Ambiti e del Sovrambito”*, che ha emanato poi *“le direttive per i Commissari straordinari e Liquidatori delle Autorità d'Ambito del servizio idrico integrato”*.

Pertanto, alla luce delle considerazioni esposte *“l'AATO in liquidazione può ben essere inquadrato come ente soggetto alla vigilanza della Regione”*, e si chiede, rappresentando l'urgenza, a questo Ufficio *“di voler valutare la possibilità di applicare analogicamente l'art. 15, comma 1, D.L. n. 98/2011 alla fattispecie in oggetto”*.

La procedura di liquidazione coatta amministrativa, sussistendone i presupposti di legge quanto allo stato di insolvenza dell'AATO 1 Palermo, potrebbe *“essere avviata, previa Deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore per l'Energia e i servizi di pubblica utilità, con decreto del Presidente della Regione”*.

2. Questo Ufficio, con parere 19 luglio 2018, n. 40 (che per comodità di consultazione si allega alla presente) ha reso il proprio avviso sulla fattispecie in esame, prospettata - unitamente ad altra problematica - dall'Ufficio speciale liquidazioni dell'Assessorato regionale dell'Economia.

In tale parere, di cui si riportano di seguito i punti salienti, ha osservato che la questione 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”*.

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 si è trattato 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.

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 dell'articolo 69, comma 1, lettera b) della legge regionale n. 10/1999, 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).

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.

Nel parere *de quo* è stata segnalata la sentenza della Corte costituzionale 11 ottobre 2012, n. 226, la quale, 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),...

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»”).

Sul punto in esame, alla luce della ricostruzione delineata e del riportato orientamento costituzionale, si è concluso “che le sopresse 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”.

Alla luce delle considerazioni espresse nel suddetto parere, dalle quali questo Ufficio ritiene di non doversi discostare, non appare applicabile analogicamente l’art. 15, comma 1, del D.L. n. 98/2011¹ alla fattispecie in oggetto, in quanto riferito

¹Art. 15 - D.L. n.98/2011 - Liquidazione degli enti dissestati e misure di razionalizzazione dell’attività dei commissari straordinari

1. Fatta salva la disciplina speciale vigente per determinate categorie di enti pubblici, quando la situazione economica, finanziaria e patrimoniale di un ente sottoposto alla vigilanza dello Stato raggiunga un livello di criticità tale da non potere assicurare la sostenibilità e l’assolvimento delle funzioni indispensabili, ovvero l’ente stesso non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi, con decreto del Ministro vigilante, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, l’ente è posto in

unicamente agli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato, con esclusione espressa, come visto, per gli enti territoriali e per gli enti del servizio sanitario nazionale.

D'altronde, non può non evidenziarsi come il legislatore regionale ha ritenuto di emanare espresse disposizioni di legge, contenute nel più volte citato articolo 4 della legge regionale n. 8/2017, per applicare - come sopra esposto - nell'ordinamento regionale i principi e i criteri stabiliti dall'articolo 15 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98.

In tal senso, pare allo Scrivente che soltanto un'apposita legge regionale potrebbe consentire di estendere agli AATO idrici, con i necessari adeguamenti, le norme in materia di liquidazione coatta amministrativa di che trattasi.

Le gravi criticità rappresentate, soprattutto con riguardo alla prescrizione entro il 31 dicembre 2019 dei crediti vantati dall'AATO 1 di Palermo (in disparte ogni possibile altra utile urgente iniziativa eventualmente percorribile per evitare tale prescrizione) inducono tuttavia questo Ufficio, per quanto di propria competenza, a suggerire - qualora non si ritenesse esaustivo il presente parere e sempre con l'urgenza che il caso impone - di estendere la presente consultazione al Consiglio di Giustizia amministrativa, attese le questioni di larga massima poste, attinenti principalmente all'interpretazione di norme di legge statali e regionali.

IL DIRIGENTE AVVOCATO

F.to Avv. Daniela M. Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993

liquidazione coatta amministrativa; i relativi organi decadono ed è nominato un commissario. Il commissario provvede alla liquidazione dell'ente, non procede a nuove assunzioni, neanche per la sostituzione di personale in posti che si rendono vacanti e provvede all'estinzione dei debiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio dell'ente; ogni atto adottato o contratto sottoscritto in deroga a quanto previsto nel presente periodo è nullo... Le disposizioni del presente comma non si applicano agli enti territoriali ed agli enti del servizio sanitario nazionale.