



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 14596 /55/11/2021 del 16.06.2021

Pos. n. 2

Assessorato regionale dell'Energia
e dei servizi di Pubblica Utilità
Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti
Servizio 1 S.I.I: Dissalazione e Sovrambito
(Rif. Nota 1 giugno 2021, n. 21630)

Oggetto: *S.I.I. - EAS in liquidazione coatta Amministrativa. Proposta superamento criticità attraverso l'affidamento in gestione temporanea a Siciliacque spa.*

Con la nota in riferimento codesta Amministrazione compie una generale premessa sulle vicende che hanno interessato l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS), Ente oggi posto in liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, giusto decreto presidenziale 2 gennaio 2020, n. 1.

Nella fattispecie l'excurus normativo riportato attiene al percorso che ha condotto: - alla trasformazione dell'Ente in società per azioni ed alla contestuale indizione, da parte dello stesso, della procedura di gara per la selezione di socio privato di costituenda società mista classificata quale impresa pubblica, cui affidare la gestione delle attività relative ai servizi e/o opere idriche di captazione, accumulo, potabilizzazione e adduzione di interesse regionale e le corrispondenti infrastrutture; - alla successiva stipula della Convenzione di affidamento n. 10994/2004 e successivi Atti Integrativi con il socio privato, individuato in Siciliacque s.p.a., a cui è stata affidata la realizzazione e gestione di 13 schemi acquedottistici in scala sovrambito, lasciando in capo ad EAS la

gestione di alcune reti idriche interne ricadenti nelle province di Messina, Trapani e Catania; - alla messa in liquidazione definitiva dell'EAS, giuste leggi regionali nn. 9 e 15/2004, con attivazione della garanzia solidale della Regione Siciliana per le obbligazioni di EAS, quale acquirente dell'acqua ad uso idropotabile da Siciliacque s.p.a.; - alle iniziative normative dirette, da un lato, alla consegna delle reti da parte di EAS agli enti locali proprietari per la definitiva cessazione della residuale attività di gestione, con il contemporaneo avvio dell'esercizio dei poteri sostitutivi intestati in capo all'Amministrazione regionale per consentire il transito della gestione, e dall'altro alla cessazione della garanzia solidale come riconosciuta.

Proprio in relazione alla fase finale di trasferimento delle reti idriche, la Richiedente Amministrazione rappresenta le problematiche sollevate dalla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 213/2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2 della legge regionale n. 17/2017 oltre che da diverse pronunce del TAR Sicilia Palermo in merito alla legittimità di alcuni provvedimenti con i quali si era proceduto all'attivazione dei poteri sostitutivi.

Ciò premesso, al fine di fa fronte al *“vuoto nella gestione del servizio idrico nei comuni interessati”* - che a parere di codesta Amministrazione non può essere esercitata da EAS in liquidazione coatta amministrativa in forza delle pronunce giurisdizionali registratesi nella materia, né, in forma diretta dei comuni - è stato avviato un percorso istituzionale che ha interessato i diversi rami dell'Amministrazione regionale coinvolti, al fine di valutare le soluzioni possibili, nel presupposto che il Tribunale amministrativo regionale ha più volte affermato il principio che debba essere *“la Regione Siciliana, nelle sue varie articolazioni, a farsi carico del problema della gestione del servizio idrico nei Comuni in cui operava l'EAS, che potrà risolvere adottando, nel pieno rispetto dell'art. 147, commi 2, lettera b) e 2-bis, cod. ambiente come richiamato dalla Consulta con l'unico limite derivante dal fatto che, giova ribadirlo, non può trasferire reti e impianti agli enti locali”*.

In particolare, sono state valutate le ipotesi avanzate dal gestore del Sovrambito – Siciliacque s.p.a, che continua a prestare il servizio di fornitura idrica all'ingrosso in

favore dei comuni privi di gestore senza alcun corrispettivo, in assenza di una controparte contrattuale, essendo venuta meno la garanzia solidale della Regione, e nella specie:

- 1) L'attivazione di un servizio di assistenza ad Ente Acquedotti Siciliani in L.C.A. per la gestione delle reti idriche residuali, ricorrendo alla gestione provvisoria in capo alla liquidazione coatta amministrativa, con la destinazione delle risorse di cui alla Deliberazione n. 332/2020 ad EAS, per manutenzioni urgenti ed installazione di contatori;
- 2) il trasferimento e la gestione per tre anni delle reti idriche interne e degli acquedotti ed impianti esterni ricadenti nelle provincie di Catania, Messina e Trapani, in cui è ancora operante la gestione residuale dell'EAS,
- 3) il reperimento di risorse finanziarie per le spese di manutenzione ordinarie e straordinarie delle reti idriche ex EAS da eseguire, nelle more del completamento degli adempimenti previsti dalla norma sull'affidamento della gestione del S.I.I..

Partendo da tali previsioni, viene rappresentato come si sia pervenuti ad una linea condivisa con la quale sarebbe stata individuata una possibile soluzione, ovvero quella di *“affidare in via temporanea a Siciliacque, in base agli art. 9 e 12 della Convenzione rep. n. 10994/2004 (...) la gestione delle reti e degli impianti per il solo servizio di distribuzione dell'acqua per uso idro potabile, ricadenti nei Comuni ricadenti negli Ambiti di Trapani, Messina e Catania, per un periodo di anni 3 (tre), ritenuto sufficiente per il superamento del periodo di start up e la conduzione a regime del servizio”*, con la conseguente stipula di *addendum* alla convenzione e lo stanziamento e reperimento delle risorse a ciò necessarie, relative allo *start-up*, agli investimenti, oltre che alla gestione delle reti stesse.

In relazione al percorso prospettato viene chiesto l'avviso di questo Ufficio, anche con riferimento alla necessità e/o opportunità del passaggio attraverso un apposito provvedimento normativo che preveda l'avvio delle procedure in favore di Siciliacque s.p.a., per il trasferimento e la gestione temporanea delle reti ex EAS, in L.C.A., nelle

more che gli Enti di governo degli Ambiti Territoriali Ottimali interessati individuino i rispettivi gestori unici del Servizio Idrico Integrato.

2. Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di provvedimenti o attività gestionali, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente. Non può sottacersi, tra l'altro, come nel caso di specie viene chiesto l'avviso in relazione alle modalità di ottemperanza a provvedimenti giurisdizionali emessi in esito a giudizi in cui l'Amministrazione Richiedente è stata rappresentata e difesa in giudizio dalla competente Avvocatura distrettuale dello Stato. Circostanza, questa, che precluderebbe qualsiasi intervento dello scrivente Ufficio, attesa l'opportunità di estendere la relativa richiesta all'Organo legittimato, al fine di garantire una coerente difesa processuale.

Ciò posto, in un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale.

3. In ordine alla disciplina di derivazione statale-unionale del SII sono stati resi da questo Ufficio molteplici pareri, nei quali sono stati ribaditi più volte gli stessi principi. In particolare si richiama quanto ampiamente precisato con il parere prot. n. 19485/104/11/2020 del 28 ottobre 2020 nel quale è stato descritto l' *excursus* normativo statale che ha dettato i principi che hanno vincolato il legislatore regionale e tra questi, *in primis*, quello in base al quale le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, di scelta della forma di gestione, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti.

Nella Regione Siciliana, pertanto, gli Enti di governo degli ambiti, denominati Assemblee territoriali idriche (ATI), soggetti di diritto costituiti *ex lege*, sono chiamati, in sintesi:

- ad approvare e/o aggiornare il Piano d'Ambito di cui all'art.149, D.Lgs. n.152/2006;
- nel rispetto del Piano d'ambito e del principio di unicità di gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, a deliberare la forma di gestione fra quelle previste e consentite dall'ordinamento europeo e ad affidare la gestione del SII, stipulando la convenzione ed il disciplinare. Tale affidamento, essendo venute meno le norme regionali dichiarate incostituzionali, dovrà essere effettuato a favore di un gestore unico d'ambito (art.147, comma 2, lett. b) e art.149-bis, D.Lgs. n.152/2006).

Ai sensi dell'art.172 del D.lgs. n.152/2006, gli Enti di governo degli ambiti dovevano provvedere alla redazione del Piano d'Ambito, nonché a scegliere la forma di gestione e ad avviare la procedura di affidamento, entro il termine perentorio del 30 settembre 2015, pena l'attivazione dei poteri sostitutivi espressamente declinati al comma 4¹.

La Regione è invece chiamata, secondo la disciplina statale di derivazione comunitaria e regionale ad individuare gli ambiti territoriali ottimali, con la possibilità di procedere alla modifica delle delimitazioni degli stessi per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui; dell'unicità della gestione; e dell'adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici (art. 147 codice dell'ambiente).

La stessa, per il tramite delle sue articolazioni è chiamata alla vigilanza sul rispetto dei livelli minimi di qualità del servizio irriguo e potabile e sulla trasparenza della contabilità delle gestioni e di valutazione dei costi delle singole prestazioni, oltre che

1 **Art. 172, comma 4, decreto legislativo n. 152/06:** *“Qualora l'ente di governo dell'ambito non provveda nei termini stabiliti agli adempimenti di cui ai commi 1, 2 e 3 o, comunque, agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge, il Presidente della regione esercita, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali e avviando entro trenta giorni le procedure di affidamento. In tali ipotesi, i costi di funzionamento dell'ente di governo riconosciuti in tariffa sono posti pari a zero per tutta la durata temporale dell'esercizio dei poteri sostitutivi. Qualora il Presidente della regione non provveda nei termini così stabiliti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, entro i successivi trenta giorni, segnala l'inadempienza al Presidente del Consiglio dei Ministri che nomina un commissario ad acta, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente. La violazione della presente disposizione comporta responsabilità erariale”.*

sulla corretta redazione del Piano d'ambito di cui all'articolo 149 del decreto legislativo n. 152/2006 (art. 2 legge regionale 11 agosto 2015, n. 19).

L'Amministrazione regionale è quindi chiamata, nell'esercizio dei poteri di vigilanza, controllo ed indirizzo, che si traducono in ben individuati poteri sostitutivi, a garantire il riassetto organizzativo degli Ambiti territoriali ottimali in cui è stato suddiviso il territorio regionale.

Orbene, in diverse occasioni è stata rappresentata allo scrivente Ufficio la perdurante inerzia degli Enti di governo degli Ambiti territoriali di Messina e Trapani (ex A.A.T.O. e ATI), ambiti territoriali nei quali non è stato mai individuato un gestore del SII in spregio delle disposizioni statali di derivazione unionale di unitarietà, efficienza, economicità ed in ultimo unicità della gestione, e nei quali ha continuato ad operare, parzialmente e *sine titolo* (in contrasto con i principi dettati in materia di salvaguardia delle gestioni esistenti di cui all'art. 172, codice dell'ambiente) l'EAS, Ente pubblico in liquidazione dal 1° settembre 2004², per sopperire all'assenza di un gestore unico d'Ambito.

La “*forzata*” operatività dell'EAS, e l'inesistenza di una *governance* del territorio ha comportato il radicarsi di una gestione del SII insufficiente, sia sotto il profilo infrastrutturale che sotto il profilo economico e della fiscalità generale.

Il SII, infatti, nel rispetto della normativa statale, non deve e non può gravare sulla fiscalità generale. I costi del SII sono c.d. “*costi passanti*” che non incidono sul gestore, ma che devono essere coperti dalla tariffa e, dunque, posti a carico dell'utenza.

La Regione garantisce l'erogazione della risorsa idrica in tutti i comuni dell'isola, attraverso il sistema acquedottistico del Sovrambito, ma è compito dei comuni, attraverso l'ente di governo dell'ambito, garantire il servizio, con costi a carico della tariffa.

Le medesime considerazioni non possono che riproporsi in ordine allo stato delle reti idriche, di proprietà degli Enti locali³, i quali sono chiamati ad una preliminare

² Cfr parere n. 11820/60/11/2019 del 23 maggio 2019.

³ **Art. 153, decreto legislativo n. 152/06:** “*Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare. Gli*

pianificazione per l'ambito di riferimento, al fine di garantire una corretta e conforme allocazione degli investimenti, ad opera sempre del gestore unico.

In tale contesto, che come detto ha condotto all'instaurazione di un nutrito contenzioso, anche afferente profili di legittimità costituzionale di disposizioni regionali, sono state circoscritte alcune questioni che coinvolgono i diversi soggetti, a vario titolo, interessati.

In primo luogo, in ordine ai contenuti della sentenza della Corte Costituzionale n. 231/2020, non può non evidenziarsi che l'attenzione del Supremo Consesso si sia focalizzata su un aspetto parallelo al trasferimento delle reti agli Enti locali proprietari, ovvero la gestione delle stesse, che a parere della Corte non può porsi legittimamente in capo agli enti locali, consentendo una vietata *“gestione diretta comunale del SII”*.

E' indubbio, in tale direzione, che il trasferimento non avrebbe potuto comportare un tale epilogo, bensì quello di rendere uniforme il passaggio delle reti idriche, da affidare in concessione d'uso gratuito, al gestore unico individuato dall'ATI di riferimento.

Se da un lato, infatti, gli enti locali non possono essere chiamati a gestire direttamente - circostanza questa che tuttavia richiede maggiori chiarimenti nella misura in cui non si comprende chi allo stato attuale consenta la distribuzione della risorsa idrica all'interno degli stessi comuni, erogata a monte dal sovrambito – è certamente legittimo sostenere che gli stessi, attraverso l'ente di governo dell'ambito, istituita *ex lege*, devono procedere agli adempimenti stringenti posti a loro carico, pena l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Al contempo sono intervenute diverse pronunce del TAR Sicilia, con le quali, sostanzialmente è stato sostenuto che : *“la Corte costituzionale ha ritenuto che il legislatore regionale siciliano non poteva affidare ai singoli Comuni la gestione del servizio idrico integrato, in quanto non poteva introdurre deroghe, per di più a tempo indeterminato, al principio di unicità della gestione dello stesso nell'ambito territoriale ottimale previsto nel codice dell'ambiente. (...) Dovrà, pertanto, essere la Regione Siciliana, nelle sue varie articolazioni, a farsi carico del problema della gestione del*

enti locali proprietari provvedono in tal senso entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, salvo eventuali quote residue di ammortamento relative anche ad interventi di manutenzione. Nelle ipotesi di cui all'articolo 172, comma 1, gli enti locali provvedono alla data di decorrenza dell'affidamento del servizio idrico integrato. Qualora gli enti locali non provvedano entro i termini prescritti, si applica quanto previsto dal comma 4, dell'articolo 172. La violazione della presente disposizione comporta responsabilità erariale. (...)”

servizio idrico nei Comuni in cui operava l'EAS, che potrà risolvere adottando, nel pieno rispetto dell'art. 147, commi 2, lettera b) e 2-bis, cod. ambiente⁴ ampiamente richiamato dalla Consulta (e quindi della del principio della unicità della gestione del SII nell'ambito territoriale ottimale), la soluzione ritenuta più congrua, con l'unico limite derivante dal fatto che, giova ribadirlo, non può trasferire reti e impianti agli enti locali” (a titolo esemplificativo sentenze n. 532 e 534/2021 TAR Palermo).

Orbene, una lettura orientata delle richiamate disposizioni dovrebbe condurre ad affermare che il divieto di introdurre “*deroghe*” al principio di unicità della gestione non potrebbe non avere una applicazione generalizzata, nella consapevolezza che, al pari della gestione diretta comunale, anche il ricorso ad una gestione parziale per alcuni comuni, al di fuori di un contesto unitario all'interno dell'Ambito territoriale di riferimento, condurrebbe ad una aperta violazione dello stesso.

Il rispetto del riparto di competenze, come esplicitamente declinato dalla disciplina statale di derivazione comunitaria, porterebbe, tra l'altro, ad affermare, come qualsiasi “*forma di gestione*”, anche di natura transitoria, potrebbe autorizzarsi solo a seguito di espressa deliberazione dell'Ente di Governo dell'Ambito, ovvero, nell'ambito dell'esercizio del previsto potere sostitutivo, dall'Ente a ciò preposto, con articolata motivazione.

4 **Art. 147, comma 2, lett. b) e comma 2 bis, decreto legislativo 152/06:** “*Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:*

(...)

b) unicità della gestione;

(...)

2-bis. Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve:

a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;

b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti”.

Ciò posto, ribadendo come questo Ufficio non possa essere chiamato ad esprimersi sul percorso istituzionale che intende intraprendere la Regione - per il quale, in ogni caso, non sono stati forniti idonei elementi di valutazione, né sviluppate argomentazioni in ordine al contenuto della Convenzione in essere con Siciliacque s.p.a. - deve rilevarsi che, qualsiasi intervento che la stessa ritenga di dovere operare, supportata dalla competente Avvocatura distrettuale dello Stato, deve aggiornarsi entro i confini normativi declinati, conformemente alle competenze alla stessa ascritte, soprattutto con riferimento agli strumenti alla stessa riconosciuti per superare le deficienze registrate dai competenti Enti di governo degli ambiti interessati.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

Si rammenta 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 pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio

F.to Avv. Giuseppa Mistretta

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Anna Maria La Vecchia

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Giovanni Bologna