

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 11820/60/11/2019 del 23 maggio 2019

Pos. n. 2

Assessorato regionale dell'Economia
Ufficio Speciale per la chiusura delle liquidazioni
Servizio Liquidazioni ATO, Enti ed Aziende regionali

(Rif. Nota 13 maggio 2019, n. 1158)

Oggetto: *Ente Acquedotti in liquidazione; modalità applicative art. 4 legge regionale 9 maggio 2017 n. 8.*

1. Con la nota suindicata codesto Ufficio rappresenta che la Giunta regionale, con deliberazione 24 aprile 2019, n. 145, si è determinata in ordine all'opportunità di “*attivare la procedura di liquidazione coatta amministrativa nei confronti dell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8*”.

Al fine di pervenire al perfezionamento della procedura *de qua* per gli enti soppressi aventi una liquidazione deficitaria, il richiedente Ufficio rileva come sia necessario chiarire alcuni dubbi interpretativi che sottopone all'avviso di questo Ufficio.

Nella fattispecie evidenzia che l'EAS, nonostante un pesante disavanzo, continua a gestire il servizio idrico per 18 comuni che non hanno preso in carico le reti di loro proprietà ai fini della gestione del servizio nel rispetto delle norme comunitarie, nazionali e regionali.

Nella considerazione che la liquidazione coatta amministrativa è una procedura concorsuale alternativa al fallimento ed una volta dichiarata vige il divieto di azioni esecutive e cautelari individuali sui beni oggetto dell'Ente sottoposto alla procedura, si chiede se possa essere prevista, nel decreto presidenziale di liquidazione coatta amministrativa in fase di stesura, una continuazione della gestione EAS. Tale gestione sarebbe comunque circoscritta ad un periodo limitato e giustificata da situazioni oggettivo/contingenti, in relazione alla natura di servizio pubblico essenziale del Servizio Idrico Integrato (SII), connesse alla impossibilità per i singoli comuni di farsi immediatamente carico delle reti idriche.

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 atti o provvedimenti, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

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

3. Come si è avuto modo di illustrare in premessa, l'art. 4 della legge regionale n. 8/2017 prevede che “ (...) 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(...)”. In attuazione della presente disposizione, in armonia con i principi di cui all'art. 15¹ del decreto legge n. 98/2011, codesto Ufficio ha deciso di intraprendere il

¹ **Art. 15, decreto legge n. 98/2011:** “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 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. L'incarico del commissario non può eccedere la durata di tre anni e può essere prorogato, per motivate esigenze, una sola volta per un periodo massimo di due anni. Decorso tale periodo, le residue attività liquidatorie continuano ad essere svolte dal Ministero vigilante ai sensi della normativa vigente. Le funzioni, i compiti ed il personale a tempo indeterminato dell'ente sono allocati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro

percorso diretto alla liquidazione coatta amministrativa dell'EAS, Ente regionale già posto in liquidazione con la legge regionale 31 maggio 2004, n. 9², ma che ha continuato a gestire il SII in una parte del territorio siciliano, facendo registrare, come rappresentato nella richiamata deliberazione di Giunta regionale n. 145/2019, un disavanzo presunto di € 250.000.000,00.

Invero, tralasciando di riportare le diverse norme succedutesi nel tempo che hanno comportato la prosecuzione della gestione dell'EAS, appare opportuno soffermarsi

vigilante, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel Ministero vigilante, in altra pubblica amministrazione, ovvero in una agenzia costituita ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 300 del 1999, con la conseguente attribuzione di risorse finanziarie comunque non superiori alla misura del contributo statale già erogato in favore dell'ente. Il personale trasferito mantiene il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento nonché l'inquadramento previdenziale. Nel caso in cui il predetto trattamento economico risulti più elevato rispetto a quello previsto è attribuito per la differenza un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti. Con lo stesso decreto è stabilita un'apposita tabella di corrispondenza tra le qualifiche e le posizioni economiche del personale assegnato. Le disposizioni del presente comma non si applicano agli enti territoriali ed agli enti del servizio sanitario nazionale. Fermo quanto previsto dal comma 1, nei casi in cui il bilancio di un ente sottoposto alla vigilanza dello Stato non sia deliberato nel termine stabilito dalla normativa vigente, ovvero presenti una situazione di disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi, i relativi organi, ad eccezione del collegio dei revisori o sindacale, decadono ed è nominato un commissario con le modalità previste dal citato comma 1; se l'ente è già commissariato, si procede alla nomina di un nuovo commissario. Il commissario approva il bilancio, ove necessario, e adotta le misure necessarie per ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente; quando ciò non sia possibile, il commissario chiede che l'ente sia posto in liquidazione coatta amministrativa ai sensi del comma 1. Nell'ambito delle misure di cui al precedente periodo il commissario può esercitare la facoltà di cui all'articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, anche nei confronti del personale che non abbia raggiunto l'anzianità massima contributiva di quaranta anni. Al fine di garantire il raggiungimento degli specifici obiettivi di interesse pubblico perseguiti con la nomina e di rafforzare i poteri di vigilanza e controllo stabiliti dalla legislazione di settore, i commissari straordinari nominati ai sensi degli articoli 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e 1 del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, e i commissari e sub commissari ad acta nominati ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, possono essere in ogni tempo revocati con le medesime modalità previste per la nomina. Al commissario o sub commissario revocato spetta soltanto il compenso previsto con riferimento all'attività effettivamente svolta. A decorrere dal 1° gennaio 2012, il compenso dei commissari o sub commissari di cui al comma 2 è composto da una parte fissa e da una parte variabile. La parte fissa non può superare 50 mila euro, annui; la parte variabile, strettamente correlata al raggiungimento degli obiettivi ed al rispetto dei tempi di realizzazione degli interventi ricadenti nell'oggetto dell'incarico commissariale, non può superare 50 mila euro annui. Con la medesima decorrenza si procede alla rideterminazione nei termini stabiliti dai periodi precedenti dei compensi previsti per gli incarichi di commissario e sub commissario conferiti prima di tale data. La violazione delle disposizioni del presente comma costituisce responsabilità per danno erariale. Sono esclusi dall'applicazione del comma 3 i Commissari nominati ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, i cui compensi restano determinati secondo la metodologia di calcolo e negli importi indicati nei relativi decreti del Ministro dell'Economia e Finanze di concerto col Ministro della salute. Al fine di contenere i tempi di svolgimento delle procedure di amministrazione straordinaria delle imprese di cui all'articolo 2, comma 2 del decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39 e successive modificazioni, nelle quali sia avvenuta la dismissione dei compendi aziendali e che si trovino nella fase di liquidazione, l'organo commissariale monocratico è integrato da due ulteriori commissari, da nominarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro dello sviluppo economico con le modalità di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270. A ciascun commissario

sull'intervento operato con la legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, che all'art. 4 ha sancito che entro il termine perentorio di 30 giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge *“l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) in liquidazione provvede alla consegna degli impianti e delle reti idriche al comune o al consorzio dei comuni interessati (...) che ne assumono la gestione, con oneri a carico della tariffa del servizio idrico integrato, sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 3,³ lettera f), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19. Trascorso il termine perentorio di cui al comma 1,*

il collegio può delegare incombenze specifiche. L'applicazione delle norme di cui ai commi da 2 a 5 del presente articolo non può comportare aggravio di costi a carico della procedura per i compensi che sono liquidati ripartendo per tre le somme già riconoscibili al commissario unico.”

² **Art. 1, legge regionale n. 9/2004:** *“A seguito della costituzione della società mista "Sicilacque S.p.A.", in attuazione dell'articolo 23 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, e successive modifiche ed integrazioni, a decorrere dal 1° settembre 2004 l'Ente acquedotti siciliani (EAS) è posto in liquidazione. All'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze è attribuito il potere di vigilanza sull'Ente Acquedotti Siciliani posto in liquidazione ai sensi del comma 1. Il Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per il bilancio e le finanze, previa delibera della Giunta regionale, nomina un commissario liquidatore e il nuovo collegio dei revisori dell'Ente acquedotti siciliani (EAS) in liquidazione. Con l'entrata in vigore della presente legge sono trasferite alla Regione, al valore di netto patrimoniale alla data del 20 aprile 2004, le partecipazioni dell'Ente acquedotti siciliani detenute in società per azioni. I diritti corporativi inerenti le azioni trasferite sono esercitati dall'Assessore regionale per il bilancio e le finanze, su delega del Presidente della Regione (4). Per le finalità del presente comma è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2004, la spesa di 4.150 migliaia di euro, cui si fa fronte con parte delle disponibilità dell'UPB 4.2.1.5.2, capitolo 215704, accantonamento 1001 del bilancio della Regione. Nel rispetto delle esigenze di funzionalità dell'Ente acquedotti siciliani (EAS), anche ai fini della consegna di impianti e del passaggio delle gestioni di reti idriche alla società "Sicilacque S.p.A." e/o agli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e/o alle società di gestione del servizio idrico integrato, nelle more della definizione delle procedure di liquidazione dell'ente, è consentito, previa concertazione sindacale, il comando di personale dello stesso ente presso l'Amministrazione regionale, con oneri a carico dell'EAS, con priorità per le esigenze connesse alle attività proprie dell'Assessorato regionale dei lavori pubblici e della Presidenza della Regione. Le società di cui al comma 2-quater dell'articolo 23, della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni, possono utilizzare, previa contrattazione sindacale, in posizione di comando, il personale dell'Ente acquedotti siciliani (EAS); in tal caso l'Ente acquedotti siciliani (EAS) corrisponde l'integrazione economica necessaria ad assicurare il mantenimento del trattamento goduto dal personale rispetto a quello contrattuale di categoria applicato dalle medesime società. Tutte le deliberazioni del commissario liquidatore sono comunicate per iscritto, entro sette giorni, alla Presidenza della Regione ed all'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze (5). L'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze, entro il termine di sette giorni dalla ricezione, può chiedere chiarimenti o disporre l'annullamento, dandone comunicazione alla Presidenza della Regione (6). Il bilancio finale di liquidazione è sottoposto all'approvazione della Giunta regionale, previo parere della competente Commissione legislativa e dell'Assemblea regionale siciliana e dell'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze. Quest'ultimo provvede ad acquisire i saldi positivi al patrimonio della Regione e ad assumere le iniziative occorrenti a far fronte agli eventuali saldi negativi. Il patrimonio indisponibile dell'ente è trasferito alla Regione con modalità e tempi compatibili con le attività di gestione e lo stato di avanzamento della liquidazione”.*

³ **Art. 3, comma 3, legge regionale n. 19/2015:** *“ L'Assemblea territoriale idrica svolge le seguenti funzioni:*

- a) *approva lo statuto contenente le norme di funzionamento dell'Assemblea;*
- b) *approva ed aggiorna il Piano d'Ambito di cui all'articolo 149 del decreto legislativo n. 152/2006, ivi compresi gli interventi necessari al superamento delle criticità idropotabili e depurative presenti nel territorio;*
- c) *approva la proposta di tariffazione dei corrispettivi relativi alla fornitura del servizio idrico;*
- d) *approva il piano operativo di emergenza per la crisi idropotabile;*
- e) *approva il piano operativo annuale e triennale delle attività e degli interventi;*
- f) *affida la gestione del servizio idrico integrato, stipula e approva la relativa convenzione ed il disciplinare con il soggetto gestore del servizio;*

l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, previa diffida (...) nomina un commissario ad acta per la presa in consegna degli impianti (...)".

Deve tra l'altro rilevarsi come, secondo il disposto del comma 6⁴, del citato art. 4 *“Al fine di scongiurare interruzioni di pubblico servizio, per l'avvio delle gestione da parte dei comuni di cui al comma 1, l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità concede agli stessi comuni, che ne fanno richiesta, un'anticipazione da restituire in dieci anni (...)*".

Il descritto quadro normativo non può non essere considerato ai fini della prospettata possibilità di consentire l'esercizio provvisorio dell'Ente nella procedura di liquidazione coatta amministrativa (LCA), come regolamentato dall'art. 104 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

Il richiamato articolo prevede due differenti ipotesi di accesso all'esercizio provvisorio della *“impresa”*. La prima è disciplinata dal comma 1, a norma del quale il tribunale può disporre d'ufficio la continuazione temporanea dell'attività purché sussistano contemporaneamente due condizioni:

1. l'interruzione dell'impresa possa determinare un grave danno;
2. la continuazione dell'impresa non arrechi pregiudizio ai creditori.

La seconda ipotesi, regolata dal comma 2 del medesimo articolo, contempla la possibilità che sia il curatore a chiedere al giudice delegato, nel corso della procedura e previo parere favorevole del comitato dei creditori, di essere autorizzato a riprendere l'attività d'impresa nel frattempo interrotta, ritenendola funzionale alla migliore liquidazione dell'attivo aziendale.

g) definisce gli standard qualitativi del servizio;

h) approva la Carta della qualità del servizio che il gestore è tenuto ad adottare;

i) delibera, su proposta dei comuni facenti parte del medesimo ATO, la costituzione di sub-ambiti previo parere dell'Assessorato regionale competente da rendersi entro sessanta giorni".

⁴ **Art. 4, comma 6, legge regionale n. 16/2017:** *“Al fine di scongiurare interruzioni di pubblico servizio, per l'avvio della gestione da parte dei comuni di cui al comma 1, l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità concede agli stessi comuni, che ne fanno richiesta, un'anticipazione da restituire in dieci anni. Per le finalità di cui al presente comma è autorizzata la spesa di 1.000 migliaia di euro annui per il triennio 2017-2019. Al relativo onere si provvede a valere sulle assegnazioni di cui all'articolo 6, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modifiche ed integrazioni, da iscriverne in un apposito capitolo di spesa del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti. Per le medesime finalità del presente comma è autorizzata l'ulteriore spesa di 2.000 migliaia di euro a valere sulle assegnazioni ai comuni per spese di investimento di cui all'articolo 4, comma 8, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 e successive modifiche ed integrazioni”*.

In entrambi i casi, la finalità precipua dell'istituto è quella della conservazione dei valori aziendali. Sotto questo profilo, infatti, l'esercizio provvisorio dovrebbe consentire il mantenimento della funzionalità dell'azienda e, almeno astrattamente, una valorizzazione anche delle componenti dell'attivo, al fine di perseguire il migliore soddisfacimento dei creditori.

Il presupposto del danno grave derivante dalla interruzione dell'attività è stato variamente individuato dalla dottrina e dalla giurisprudenza nella esigenza di:

- evitare la dispersione dell'avviamento di una azienda ovvero lo smembramento del complesso aziendale;
- assicurare la continuazione di un pubblico servizio in concessione; - consentire il completamento di un ciclo produttivo in corso.

Tuttavia si è anche affermato che il danno grave è necessario, ma non sufficiente, in quanto va temperato con l'interesse dei creditori, che non devono essere pregiudicati, e con possibili risvolti sulla collettività in genere.

In tale contesto non appare superfluo evidenziare la piena condivisibilità delle considerazioni espresse da codesta Amministrazione in relazione all'obbligo di presa in carico delle reti idriche da parte degli enti locali proprietari o dell'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (Assemblea territoriale idrica - ATI) che ne cura la tutela, esercitando, per conto dei comuni che vi partecipano obbligatoriamente, le competenze ad essi spettanti in materia di SII⁵, *“in ossequio alle norme comunitarie, nazionali, e regionali”*.

Nè può ipotizzarsi di garantire l'erogazione di un servizio pubblico essenziale avallando un sistema di regolazione e gestione del SII censurato dalla Corte Costituzionale⁶ e non in linea con l'ordinamento giuridico statale vigente in materia di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali nella materia; scelta della forma di gestione ed affidamento del servizio al gestore unico d'ambito⁷ ed al contempo con la legislazione regionale che ha

⁵ **Art. 147, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152:** *“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 (...)”*.

⁶ **cfr sentenza Corte Costituzionale n. 93/2017**

⁷ **Decreto legislativo n. 152/06: articoli 147/ 149 bis.**

individuato gli strumenti di sostegno diretti a garantire l'erogazione del servizio idrico da parte dei comuni titolari delle reti idriche, nelle more della piena operatività dei nuovi Enti di governo dell'ambito e dell'affidamento al gestore unico del relativo ambito territoriale ottimale.

Ne consegue che, pur essendo astrattamente prevista la possibilità di accedere alla fattispecie dell'esercizio provvisorio,⁸ andrà valutata, nel caso concreto, la sussistenza delle paventate ragioni di interesse pubblico, non altrimenti perseguibili, nel rispetto del fine primario del procedimento che rimane pur sempre quello di conciliare gli interessi dei creditori - in relazione alla sostenibilità economico-finanziaria della prosecuzione dell'attività in capo all'EAS - con quelli degli altri stakeholders.⁹

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

⁸ cfr parere Ufficio Legislativo e Legale n. 327/05/11.

⁹ cfr Trib. Chieti, 10 agosto 2010; Trib. Benevento, 27 gennaio 2016; Emma Sabatelli : "L'esercizio provvisorio dell'impresa nel fallimento fra interessi concorsuali, interessi particolari dei creditori e interessi c.d. sociali"