

Logo della Repubblica Italiana

CORTE DEI CONTI

Parere n. 64 /2012

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Dr. Vittorio Lomazzi	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Consigliere	Dr. Francesco Uccello	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 28 febbraio 2012

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Vista la legge 5 giugno 2003 n° 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 17 gennaio 2012, n. 10/2012/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il "Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2012";

Vista la nota prot. n° 116724 in data 15 novembre 2011, a firma del Presidente della Provincia di Napoli, con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 7/2012 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Rossana De Corato,

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Presidente della Provincia di Napoli, premettendo che l'Ente interpellante, in vigenza del regime straordinario per la gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania ed in esecuzione di norme di legge (sia nazionali che regionali) ha costituito una società per azioni denominata "SAPNA", a capitale totalmente pubblico, finalizzata alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti, ha sollecitato il parere della Sezione in merito all'applicabilità della vigente normativa in materia di servizi pubblici locali e (limiti e riduzione) di spese di personale alla fattispecie societaria di cui riferisce.

In particolare, sono state sottoposte all'attenzione della Sezione le seguenti questioni:

1. *"... si chiede di conoscere se il servizio pubblico locale di rilevanza economica avente ad oggetto la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, affidato alla competenza della Provincia di Napoli, sia assoggettato alla disciplina di cui al citato art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148..."*

2. *“... nell'ipotesi di risposta negativa, ossia di esclusione del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella Provincia di Napoli dalla disciplina di cui al citato articolo 4, si chiede di conoscere se la società S.A.P.N.A., che attualmente gestisce per affidamento ex lege senza formalità la parte del ciclo integrato di competenza della Provincia avente ad oggetto lo smaltimento, possa essere qualificata in house previa apposita modifica statutaria...”*
3. *“... Alla luce di quanto suesposto e nel quadro di un necessario incremento delle attività che faranno capo alla S.A.P.N.A., ovviamente finalizzate alla completa gestione del ciclo integrato dei rifiuti, si richiede, inoltre, di avere parere circa l'applicabilità alla società S.A.P.N.A delle disposizioni:*
 - a) *di cui al comma 7 dell'art. 76 del D.L. 25 giugno 2008 n° 112, così come modificato dall'art. 20 del D.L. 6 luglio 2011 n° 98 convertito, con modificazioni, in legge n° 111 del 15 luglio 2011;*
 - b) *di cui all'art. 1 comma 557 della legge 296/2006.”*

Nell'occasione, l'Amministrazione istante ha rappresentato che, a seguito della cessazione al 30/12/2009 dello stato di emergenza in materia di gestione dei rifiuti in Campania, il legislatore nazionale con l'art. 11 del Decreto – Legge 30 dicembre 2009, n. 195, (coordinato con la Legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 26, recante: “Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post – emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile” e s.m.i.), al precipuo fine di garantire la permanenza della gestione nella fase post - emergenziale ed evitare soluzioni di continuità, ha previsto un regime “transitorio” di gestione del ciclo integrato dei rifiuti che, nel caso specifico dell'Amministrazione Provinciale istante, ha consentito alla società SAPNA di gestire a decorrere dal 1° gennaio 2010 la parte del ciclo integrato dei rifiuti di competenza della Provincia di Napoli.

L'organo rappresentativo dell'ente, in considerazione del complesso legislativo vigente, ha ritenuto opportuno sottolineare che la gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani nella Regione Campania rappresenta *“... un impianto normativo speciale ...”* che avrebbe istituito un sistema unico in Italia derogatorio di alcune disposizioni contenute nel D.lgs n. 152/2006 (cd. “Codice dell'Ambiente”).

In ultimo, ha rammentato che con ordinanza del 7 settembre 2011 n. 1480, il TAR della Campania – Sezione distaccata di Salerno - ha dichiarato non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2 e 3 del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con modificazioni dalla legge 26 gennaio 2010, n. 26, per contrasto con gli articoli 11, 114, comma 2, 117, commi 1, 2 e 3, e 118, commi 1 e 2, della Costituzione.

Per completezza giova precisare che unitamente alla richiesta di parere formulata ritualmente dal Presidente della Provincia di Napoli è pervenuto un ulteriore foglio con intestazione:

"INTEGRAZIONE PROPOSTA DA SAPNA – Formulazione della richiesta di parere", non recante sottoscrizione in calce. Il documento non è stato oggetto di scrutinio alcuno da parte del Collegio in quanto "anonimo" ed evidentemente irrituale nella forma, nella provenienza e nei contenuti.

DIRITTO

1. In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della Regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Presidente della Provincia, quale organo di vertice dell'Amministrazione provinciale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

2. In relazione all'ammissibilità dei quesiti, sottoposti all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Il concetto di contabilità pubblica strumentale all'attività consultiva – escludendo ogni accezione espansiva volta a ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che comporti riflessi di natura finanziaria e conseguentemente in via diretta o indiretta una spesa – è riconducibile ad una nozione che: *"... assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"*. (Cfr. Sezione delle Autonomie - Delibera n. 5 del 17 febbraio 2006).

Di particolare interesse, ai fini dell'attività consultiva, è la nozione di contabilità pubblica strettamente connessa alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nell'ambito degli specifici obiettivi di contenimento della spesa; tali obiettivi sono prioritariamente sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica che trovano la loro *sedes materiae* nelle leggi finanziarie e che sono in grado di produrre effetti direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

3. Con riferimento al punto 1) dell'istanza di parere formulata dall'Ente interpellante: "... si chiede di conoscere se il servizio pubblico locale di rilevanza economica avente ad oggetto la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, affidato alla competenza della Provincia di Napoli, sia assoggettato alla disciplina di cui al citato art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148..." , il Collegio osserva che, anche sotto il profilo oggettivo della attinenza alla materia della contabilità pubblica, il quesito prospettato si appalesi ammissibile, atteso che esso, muovendo da problematiche riguardanti la gestione dei rifiuti urbani, concerne profili prettamente interpretativi della vigente normativa in tema di organismi partecipati. In particolare, la tematica *de qua* coinvolge la latitudine applicativa di norme finanziarie, con conseguente diretta incidenza sugli equilibri di bilancio dell'amministrazione di riferimento e sui rapporti intercorrenti con gli apparati societari, cui il medesimo ente partecipa attraverso risorse proprie.

Nel merito, occorre preliminarmente considerare che la formale chiusura dello stato di emergenza igienico-ambientale nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania è stata disposta improrogabilmente alla data del 31 dicembre 2009 ai sensi dell'art. 19 del D.L. n. 90 del 23 maggio 2008, convertito in Legge n.123/2008, affinché venisse riavviato il processo di normalizzazione della gestione; a tal fine l'art. 5, comma 2, del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, in Legge 26 febbraio 2010, n. 26, ha disposto (fatti salvi i rapporti giuridici in corso alla predetta data) la cessazione dell'efficacia di tutte le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate nell'ambito dell'emergenza rifiuti.

L'art. 11 del suindicato D.L. 30.12.2009, n. 195, convertito con modificazioni nella legge 26.2.2010, n. 26 e s.m.i., sovrapponendosi alla legislazione regionale del periodo successivo all'emergenza, ha introdotto, esclusivamente per la Regione Campania, diverse misure di carattere speciale disponendo:

- al comma 1 che: *"... ai Presidenti delle Province della Regione Campania, per il periodo dall'1.1.2010 al 30.9.2010, sono attribuite in deroga agli articoli 42, 48 e 50 d. lgs. n. 267/2000 le funzioni e i compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti..."*;

- al comma 2 che: *"... sulla base delle previsioni di cui alla legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4, e successive modificazioni, e tenuto conto delle indicazioni di carattere*

generale di cui alla determinazione del Sottosegretario di Stato, adottata in data 20 ottobre 2009, inerente il ciclo di gestione integrata dei rifiuti, per evitare soluzioni di continuità rispetto agli atti compiuti nella fase emergenziale, "le amministrazioni provinciali, anche per il tramite delle relative società da intendere costituite, in via d'urgenza, nelle forme di assoluti ed integrali partecipazione e controllo da parte delle amministrazioni provinciali, prescindendo da comunicazioni o da altre formalità ed adempimenti procedurali, che, in fase di prima attuazione, possono essere amministrate anche da personale appartenente alle pubbliche amministrazioni, subentrano, fatto salvo quanto previsto dal comma 2-ter, nei contratti in corso con soggetti privati che attualmente svolgono in tutto o in parte le attività di raccolta, di trasporto, di trattamento, di smaltimento ovvero di recupero dei rifiuti. In alternativa, possono affidare il servizio in via di somma urgenza, nonché prorogare i contratti in cui sono subentrate per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno con abbattimento del 3 per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto..."

- al comma 2-ter che: *"... In fase transitoria, fino e non oltre il 31 dicembre 2012, le sole attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata continuano ad essere gestite secondo le attuali modalità e forme procedurali dai comuni..."*. (Comma così come da ultimo modificato dall'art. 13 del D.L. 29 dicembre 2011 n. 216 - Proroga di termini previsti da disposizioni legislative - ancora in fase di conversione).

Per effetto e in esecuzione del complesso normativo elaborato dal legislatore (nazionale e regionale) l'Ente interpellante ha costituito una società per azioni cui è stata conferita la gestione degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali connesse al ciclo integrato dei rifiuti (segnatamente: legge della Regione Campania 28 marzo 2007 n° 4), e attribuito l'esercizio del servizio di gestione integrata dei rifiuti nella provincia di Napoli conseguentemente disciplinato, nelle modalità ed effetti, dal legislatore post-emergenziale (artt. 11 e 13 del decreto-legge 30 dicembre 2009 n° 195, convertito, con modificazioni, nella legge n° 26 del 2010 e s.m.i.).

Il *corpus normativo* descritto - come peraltro specificamente e correttamente prospettato dalla Provincia istante - è caratterizzato da specialità rispetto alle generali previsioni normative in *subiecta* materia. E' evidente che il Decreto Legge n. 195 del 2009 e s.m.i., essendo precipuamente volto a disciplinare la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, costituisce una fattispecie specifica rispetto a quelle cui si riferisce la vigente normativa "generale" in materia di servizi pubblici locali, così come facilmente evincibile dalla possibilità di subentro nei contratti in corso da parte delle Amministrazioni provinciali anche mediante loro società e prescindendo da (particolari) oneri procedurali. La lunga e travagliata fase emergenziale ha indotto il legislatore a dettare una disciplina *ad hoc*, di carattere speciale, derogatoria (e transitoria), che tenesse in adeguata considerazione le

esigenze e le criticità da fronteggiare nella fase iniziale di passaggio diretta al ripristino di una situazione di ordinarietà gestionale ed operativa. In tale prospettiva, la legislazione generale non è evidentemente apparsa adeguata alla tempestiva risoluzione di questioni particolarmente complesse, quale la gestione del ciclo integrato dei rifiuti in Campania nella fase post emergenziale.

Questa interpretazione è stata già oggetto di valutazione da parte del giudice amministrativo:

“... Ed infatti, il Decreto Legge n. 195 del 2009 muove dalla considerazione della scadenza, in data 31 dicembre 2009, dell'emergenza in atto nella Regione Campania e della necessità di definire misure idonee ad assicurare il rientro nel regime ordinario, evitando che le attività di gestione dei rifiuti siano negativamente incise dalle procedure per la completa definizione delle attività afferenti il passaggio di consegne.

In tale dichiarata prospettiva, l'applicazione, alla fase di passaggio dall'emergenza al regime ordinario, delle regole dettate dalle disposizioni generali avrebbe potuto costituire un ostacolo allo svolgimento delle attività inerenti la gestione dei rifiuti che, in ragione della specifica ed eccezionale fase, giustifica l'adozione di una disciplina ad hoc di carattere speciale.

Il carattere speciale della normativa dettata dal Decreto Legge n. 195 del 2009 discende anche dal fatto che lo stesso reca disposizioni di natura transitoria, aventi lo specifico scopo di traghettare la gestione dei rifiuti in Campania dalla fase emergenziale a quella di ordinaria gestione, stabilendo le misure urgenti di immediata operatività necessarie a consentire l'utile subentro, da parte degli Enti territoriali campani, nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, all'attualità negativamente incise da criticità che si è ritenuto di dover fronteggiare con somma urgenza...” (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, Sezione I, 17 febbraio 2011, n° 1523).

Osserva il Collegio che l'inquadramento legislativo della fattispecie societaria, costituita dalla Provincia di Napoli, nell'alveo della specialità della disciplina del D.L. 30 dicembre 2009 n. 195 e s.m.i., si è reso indispensabile e necessariamente preliminare alla valutazione nel merito del quesito sottoposto all'attenzione della Sezione, ovvero l'applicabilità o meno dell'articolo 4 (rubricato: Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione Europea) del Decreto – Legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con Legge 14 settembre 2011 n. 148, recante *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*) al servizio pubblico locale di rilevanza economica avente ad oggetto la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, affidato alla competenza della Provincia interpellante.

Con l'entrata in vigore dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i., è stata delineata la nuova cornice legislativa in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis del decreto legge n. 112/2008.

La riforma in materia di SPL ha impresso una spinta decisiva verso il processo di potenziamento della concorrenza nel mercato e la conseguente realizzazione della liberalizzazione delle attività economiche, finalizzando l'intervento anche all'eliminazione dei diritti di esclusiva o comunque la sopravvivenza degli stessi in via del tutto residuale.

L'entrata in vigore della nuova disciplina generale dei SPL di rilevanza economica recata dall'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i., non scalfisce la ricostruzione esegetica che ha ricondotto il D.L. 30 dicembre 2009, n.195 nei binari della normativa speciale, infatti, la questione che qui interessa non può essere risolta sul piano della mera successione delle leggi nel tempo, ma in relazione ai contenuti di specialità che connotano la fattispecie normativa cui ci si riferisce, rispetto alla disciplina di carattere generale.

Invero, "... la prevalenza della legge speciale - anche a fronte ... di una legge generale posteriore - trova giustificazione nella migliore e più adeguata aderenza della norma speciale alle caratteristiche proprie della fattispecie oggetto della sua previsione, tanto che il criterio di risoluzione delle antinomie basato sul carattere speciale della norma non cede rispetto alla regola dell'applicazione della legge successiva a meno che la legge successiva non intenda espressamente abrogare la legge speciale anteriore o allorquando la discordanza tra le due disposizioni sia tale da rendere inconcepibile la coesistenza tra la normativa speciale anteriore e quella generale successiva..." (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, Sezione I, 17 febbraio 2011, n° 1523).

Nel caso specifico del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 e s.m.i., è evidente che il carattere di specialità che consente di ravvisarne la prevalenza rispetto all'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i., non avente natura speciale e posteriore rispetto ad esso, è da rinvenire, in via prioritaria, nel suo oggetto, essendo finalizzato a regolamentare la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, e comunque nelle relative previsioni derogatorie e speciali che consentono - tra le altre - la possibilità di subentro nei contratti in corso da parte delle Amministrazioni Provinciali anche per il tramite di loro società prescindendo da oneri procedimentali, laddove la regola generale di cui all'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i., non consente tale forma di affidamento dei servizi pubblici locali.

L'asserita specialità del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 e s.m.i, rispetto all'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i., non viene intaccata dalla previsione di cui al comma 34 del medesimo articolo 4 (così come modificato dall'articolo 9, comma 2, legge n. 183 del 2011) ove è previsto che: *"... Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili ..."*, tale disposizione, infatti, ripropone la medesima formulazione dell'abrogato art. 23 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 conv. con Legge 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i, il quale nella parte relativa alla prevalenza della disciplina generale su quella di settore, è stato già oggetto di scrutinio nella summenzionata sentenza del TAR Lazio, (Sezione I, 17 febbraio 2011, n. 1523), la cui linea interpretativa protesa all'affermazione della specialità del D.L. 30 dicembre

2009, n. 195 e s.m.i., rispetto all'art. 23 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e s.m.i., il Collegio pienamente condivide.

Invero, lo spirito della riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (prima attuata con l'art. 23 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e s.m.i. e successivamente consolidata e rafforzata con l'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i.) è quello del raggiungimento del massimo livello possibile di "liberalizzazione dei mercati", che può essere realizzato garantendo in sede applicativa l'omogeneità dei principi ispiratori (concorrenzialità, proporzionalità, universalità, libertà di stabilimento ecc.) anche nell'ottica di trasversalità degli stessi nei differenti ambiti settoriali.

E' nella prospettiva di assicurare uniformità nell'applicazione della legge (ordinario ricorso all'evidenza pubblica ed eccezionalità degli affidamenti *in house*) che va interpretata la previsione normativa di prevalenza della disciplina generale, rispetto a quella incompatibile di settore, tanto nella formulazione dell'art 23 bis comma 11 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e s.m.i., che dell'art. 4 comma 34 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i..

Ebbene, questa ricostruzione esegetica non deve essere trasfusa "*de plano*" nel caso specifico della normativa sul servizio di gestione del ciclo dei rifiuti recata dal D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 e s.m.i., in quanto la legislazione sull'emergenza rifiuti in Campania, non può essere classificata semplicisticamente come "*disciplina di settore incompatibile*", in quanto reca un "*corpus*" normativo informato a principi che si pongono in un rapporto di "antinomia" rispetto a quelli ispiratori della disciplina di settore in materia di rifiuti, pertanto la connotazione di specialità per oggetto, territorialità e transitorietà del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 e s.m.i., rende, di fatto, recessiva la portata generale dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i., sancendo la prevalenza della normativa speciale, nonostante la settorialità della stessa. Ritiene, comunque, la Sezione di dover sottolineare che, così come del resto, è stato posto in rilievo dall'Ente interpellante, l'articolo 11 commi 1, 2 e 3 del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 e s.m.i., è stato oggetto di rimessione alla Corte Costituzionale da parte del Tar Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione I) con Ordinanza n. 1480 del 7 settembre 2011, che ha ritenuto non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 11, 114, comma 2, 117, commi 1, 2 e 3, e 118, commi 1 e 2, della Costituzione. Appare quindi evidente che la soluzione interpretativa dell'art. 11 del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 e s.m.i., accolta da questa Sezione – riferita alla fattispecie sottoposta all'odierno esame, pur non attendendo (ai fini dell'espressione del parere) l'esito del vaglio del Giudice costituzionale, non esime questo Collegio dall'onere di avvertire, tuttavia, che le odierne conclusioni potrebbero risultare contrastanti con i conferenti principi che dovrebbero essere espressi (anche, in via di *obiter dictum*) in sede di giudizio di legittimità costituzionale, suscettibili di ripensamento ed evidentemente non più attuali; di conseguenza, sarà opportuno che l'Ente interpellante ponga attenzione anche a tali eventuali esiti, e garantisca nelle scelte politiche e gestionali una ponderata valutazione degli interessi pubblici sottesi alla gestione del

servizio *de quo* che, per la peculiarità della situazione contingente, deve essere effettuata con estrema avvedutezza e discernimento.

Inoltre, preme evidenziare che non solo il termine contemplato dall'art. 11 comma 2-ter del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 e s.m.i., ma anche svariati altri termini di scadenze previsti dal medesimo art. 11 cit. sono stati oggetto di proroghe disposte con il decreto legge 29 dicembre 2011 n. 216, recante la proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012 n° 14; ciò rafforza il convincimento dell'esistenza di una *voluntas legislatoris* orientata a confermare, pur successivamente all'entrata in vigore dell'art. 4 del decreto-legge n° 138 del 2011 cit., l'attuale operatività delle articolazioni specifiche del suesposto *corpus* normativo speciale dettato in materia di gestione del ciclo integrato dei rifiuti in Campania.

Va peraltro evidenziato che detto art. 4, recando una disciplina estesa e complessa riferibile a più aspetti e regolamentazioni della materia di che trattasi, non può ritenersi *in toto* neutra e inconfidente rispetto all'organizzazione societaria e alla gestione del ciclo dei rifiuti previste dalle disposizioni post-emergenziali del decreto legge n° 195 del 2009, atteso che nella complessiva economia dei quesiti posti alla Sezione, e nell'ambito delle ben individuate peculiarità alle quali deve essere ristretta la portata esplicativa del presente parere, ogni interpretazione va ricondotta nell'alveo gestionale specifico introdotto dall'Ente interpellante, e non può essere genericamente intesa come riferita (anche) a regole, discipline, limiti e condizioni che, per altro verso, comportano la possibile applicazione – ancorchè sotto altri e distinti profili - alla società menzionata nella richiesta di parere in trattazione, della sopravvenuta normativa in tema di adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea.

Sotto altro angolo visuale, va, tuttavia, sottolineato che la portata meramente transitoria ed eccezionale della disciplina recata dal D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 e s.m.i., è confermata dalla recente presentazione di una proposta di legge, d'iniziativa parlamentare (attualmente all'esame dell' VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) intestata: *"Reintegrazione delle competenze dei comuni della regione Campania in materia di gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani"* (ATTO CAMERA n. 4661), che potrebbe condurre al definitivo superamento del descritto impianto normativo in forza del quale, ad oggi, è consentito alle Province campane di avvalersi di un regime speciale e derogatorio, decisamente unico in Italia. Con specifico riferimento al primo quesito sottoposto al vaglio della Sezione (applicabilità dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i. al SPL di rilevanza economica avente ad oggetto il ciclo integrato dei rifiuti), il Collegio, per tutte le motivazioni e con le limitazioni suesposte, ravvisa l'inapplicabilità *in parte qua* dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e s.m.i. ai peculiari aspetti della fattispecie gestionale illustrata, con riferimento e limitazione a quelle specifiche connotazioni della normativa speciale (recata dal D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 e s.m.i.) rifluenti in disposizioni particolari o specializzanti non contenute nella norma generale, ovvero con essa incompatibili e/o contrastanti, anche alla luce del peculiare quadro

gestionale-operativo derivante nella *subiecta materia* dal complesso delle summenzionate plurime e diversificate proroghe disposte dal decreto legge n° 216 del 2011.

4. Quanto al secondo quesito sottoposto all'attenzione del Collegio ("*... nell'ipotesi di risposta negativa, ossia di esclusione del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella Provincia di Napoli dalla disciplina di cui al citato articolo 4, si chiede di conoscere se la società S.A.P.N.A., che attualmente gestisce per affidamento ex lege senza formalità la parte del ciclo integrato di competenza della Provincia avente ad oggetto lo smaltimento, possa essere qualificata in house previa apposita modifica statutaria...*"), se ne ravvisa l'inammissibilità sotto il profilo oggettivo.

In particolare, giova rammentare che le Sezioni regionali di controllo non svolgono una funzione consultiva - a carattere generale - diretta a scrutinare questioni "specifiche e concrete" in favore degli enti locali, ma garantiscono che le attribuzioni consultive si caratterizzino per la stringente attinenza con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

S'individua nel caso di specie, la mancanza, del requisito della generalità ed astrattezza della fattispecie su cui verte la richiesta di parere. Invero, quest'ultima, più che concernere la risoluzione di questioni ben delimitate nei propri elementi problematici, ed essere finalizzata a pervenire all'interpretazione, *in abstracto*, di norme che presiedano alla corretta gestione delle pubbliche risorse, sembrerebbe propiziare un intervento della Sezione volto, invece, alla esegesi dei contenuti e delle modalità di formulazione di atti societari (segnatamente: Atto costitutivo della società per azioni denominata SAPNA e Statuto della società per azioni denominata SAPNA, entrambi allegati alla richiesta di parere), che implica necessariamente valutazioni suscettibili di interferire con eventuali consequenziali profili giudiziari e, comunque, di responsabilità che potrebbero, in concreto, derivare.

In conclusione, è evidente che il quesito in esame si palesa inammissibile sotto il profilo oggettivo, sia per l'elevata specificità che implica la diretta valutazione di una puntuale fattispecie concreta connessa alle attribuzioni gestorie dell'Amministrazione, sia per le implicazioni e le interferenze che potrebbero derivare nei confronti delle funzioni intestate alla magistratura ordinaria, amministrativa e contabile.

Pertanto, non potendo questa Sezione fornire al riguardo specifiche indicazioni in quanto esse si tradurrebbero in un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente ed in una compartecipazione in aspetti di amministrazione attiva, detto quesito potrà trovare soluzione alla stregua delle valutazioni, da ricondursi da parte dell'Ente interpellante, in ordine agli elementi di fatto e di diritto implicati dalla fattispecie alla luce della vigente normativa.

5. In relazione al terzo quesito prospettato dall'Ente istante:

"... Alla luce di quanto suesposto e nel quadro di un necessario incremento delle attività che faranno capo alla S.A.P.N.A., ovviamente finalizzate alla completa gestione del ciclo integrato

dei rifiuti, si richiede, inoltre, di avere parere circa l'applicabilità alla società S.A.P.N.A delle disposizioni:

a) di cui al comma 7 dell'art. 76 del D.L. 25 giugno 2008 n° 112, così come modificato dall'art. 20 del D.L. 6 luglio 2011 n° 98 convertito, con modificazioni, in legge n° 111 del 15 luglio 2011;

b) di cui all'art. 1 comma 557 della legge 296/2006.", si osserva quanto segue.

Rileva il Collegio che, nell'esercizio della funzione consultiva affidata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, prodromica all'esame nel merito, è la verifica che la fattispecie esaminata investa profili inerenti alla "materia della contabilità pubblica", secondo quanto già osservato in aderenza all'interpretazione della vigente normativa coltivata dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

In particolare, di stretta attinenza al presente quesito appare quanto affermato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo con la Delibera n. 54/2010, nella quale sono state individuate alcune materie (personale, assunzioni, progressioni di carriera, incarichi di collaborazione ecc.) che si connotano per la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sugli equilibri di bilancio; tali tematiche per la loro specifica attitudine ad incidere su rilevanti segmenti di spesa, costituiscono un considerevole riferimento per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, a cui sono preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica. Il quadro ermeneutico delineato dalla summenzionata deliberazione delle Sezioni Riunite va inteso: *"... limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i summenzionati limiti e divieti..."* .

Pertanto la richiesta di parere riferita alla fattispecie *de qua* va reputata ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto il quesito posto attiene alla materia della "contabilità pubblica", e, in particolare, alla definizione del corretto ambito applicativo della nozione di "spese per il personale", quale desumibile dal complesso della normativa di settore, con specifico riferimento alla ricorrenza di limiti e divieti finalizzati all'obiettivo del contenimento di dette erogazioni.

6. Come è noto, gli enti locali soggetti al rispetto del patto di stabilità interno, ai sensi dell'art. 1, comma 557, legge 23 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 14, comma 7 della L. n. 122/2010, sono tenuti ad assicurare la riduzione delle spese per il personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale. A sua volta, l'art. 76 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i., ha imposto la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al totale delle spese correnti, operando prioritariamente sulle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, sancendo, nel contempo, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale qualora l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50% delle spese correnti (in proposito, si richiama l'art. 28, comma 11- quater del D.L. n. 201/2011, che ha sostituito l'art. 76, comma 7, su citato).

Il secondo periodo dell'art. 76, c. 7, D.L. n. 112/2008, aggiunto dall'art. 20, co. 9, D.L. n. 98/2011, prevede che "Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

Ciò sinteticamente esposto in sede ricostruttiva, il Collegio ritiene tuttavia opportuno precisare che la normativa richiamata in sede di richiesta di parere dall'ente interpellante, e di cui sono stati sinteticamente riportati i contenuti nel precedente capoverso, va esclusivamente riferita alla Provincia di Napoli e non alla società partecipata ivi citata, in quanto evidentemente riconducibile all'obbligo per gli Enti locali di computare correttamente le spese di personale sostenute (anche) per le società partecipate (in possesso dei requisiti indicati *dall'art. 76 comma 7 del D.L. n. 112/2008, così come da ultimo modificato dall'art. 28, comma 11 – quater del D.L. n. 201 del 2011*) ai fini del contingentamento delle assunzioni nei limiti percentuali indicati dalla medesima disposizione. D'altronde ulteriori chiarimenti ed approfondimenti relativi al calcolo corretto delle spese di personale degli enti locali "*sub specie*" per il personale utilizzato dalle società partecipate, sono stati recentemente forniti dalla Sezione delle autonomie di questa Corte con la deliberazione 28 dicembre 2011, n° 14/AUT/2011/QMIG.

Per altro verso, se e in quanto la richiesta di parere in trattazione perseguisse la finalità non già di ottenere un chiarimento – sia pure in via generale – relativo all'ambito applicativo della normativa di riferimento *in parte qua* nei diretti confronti degli enti locali, ma al contrario fosse diretta a ricevere indicazioni interpretative su tematiche che involgono i profili assunzionali della società partecipata, la stessa: "*... sarebbe inammissibile sotto il profilo della carenza di un interesse direttamente riconducibile al soggetto richiedente, attesa la differenziazione tra organo rappresentativo dell'ente locale (titolare dell'interesse e della potestà di attivare la funzione consultiva ex art. 7, comma 8, della menzionata legge n° 131 del 2003) e organi societari (da ritenere esclusi, ancorché strumentali alle finalità dell'ente, dal novero dei soggetti legittimati a formulare le richieste di parere di che trattasi, per la tassatività dell'elencazione normativa) ...*" (Cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 8 febbraio 2011, n. 98).

Ciò premesso, è per altro verso opportuno rimarcare che il legislatore dopo aver previsto, in via generale, che i costi dell'intero ciclo dei rifiuti, di competenza delle amministrazioni territoriali, debbano trovare integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza (art. 11, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009 n° 195, convertito nella legge 26 febbraio 2010 n° 26), ha altresì stabilito, con un *quid pluris* normativo destinato espressamente e specificamente a disciplinare il regime contabile e finanziario delle società provinciali di cui alla legge della Regione Campania 28

marzo 2007 n° 4 (tra le quali ricade quella menzionata nella richiesta di parere in trattazione), che dette società, al fine di fronteggiare gli oneri finanziari connessi alla propria attività, agiscono sul territorio anche quali soggetti preposti all'accertamento e alla riscossione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA), e attivano adeguate azioni di recupero degli importi evasi nell'ambito della gestione del ciclo dei rifiuti" (art. 11, comma 3 cit., secondo periodo).

A ciò va aggiunto che si rinviengono, nel medesimo art. 11 del decreto legge n° 195 del 2009, ulteriori disposizioni dirette ad assicurare alle menzionate società provinciali la dotazione finanziaria necessaria per l'assolvimento "urgente" delle proprie obbligazioni e per l'esercizio dei compiti stabiliti dalla legge (vedansi, in particolare, commi 9 e 10 dell'art. 11 del decreto-legge n° 195 del 2009 cit.).

A tale specialità giuscontabilistica, e sull'incidenza della stessa in *parte qua* anche sul regime delle risorse destinate a finanziare le spese per il personale, ha già fatto riferimento questa Sezione in sede consultiva in materia di disciplina di tali spese nell'ambito di società provinciali costituite al fine della gestione del ciclo integrato dei rifiuti in Campania (vedasi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, 12 luglio 2011, n° 340), dovendosi peraltro qui aggiungere, in relazione al peculiare contenuto della richiesta di parere in trattazione, che proprio la suddetta specialità, riferita alla fase post-emergenziale della gestione del ciclo dei rifiuti nella regione Campania, non attenua, anzi, rafforza la necessità di una intensa e continua attività di controllo e di verifica da parte dell'Ente pubblico partecipante affinché vengano affrontate e risolte secondo principi di trasparenza, economicità ed efficienza le gravi criticità – traslate *ope legis* sulle società provinciali di che trattasi - in materia di eccedente consistenza numerica di dipendenti, nonché di oneri e di spese per il personale, già rilevate non solo da questa Sezione (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, relazione su "La gestione dell'emergenza rifiuti in Campania", approvata con deliberazione 14 ottobre 2010, n° 155/2010), ma anche dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (Seconda relazione territoriale sulla Campania, approvata nella seduta del 19 dicembre 2007; Doc. XXIII, n.4, XV legislatura).

7. E' per altro verso altresì evidente che, laddove dovesse venire a cessare in futuro il suddetto regime speciale (allo stato transitoriamente e territorialmente applicabile nella materia di che trattasi), con conseguente riespansione dell'ordinarietà gestionale, risulterà inderogabile la disciplina dei vincoli e limiti di portata generale, anche riferiti alle spese per il personale, con necessità di immediata conformazione ad essa, di cui ovviamente la Provincia non potrà non farsi carico.

Proprio nella prospettiva di una rivisitazione normativa di un regime - per sua stessa natura – speciale e provvisorio, la Sezione non può esimersi dal richiamare anche sotto tale profilo l'Ente ad una attenta ponderazione dei diversi interessi coinvolti nella fattispecie in

argomento. Onde si ritiene opportuno rammentare l'importante ruolo di vigilanza e di monitoraggio che l'ente locale è tenuto a svolgere nei confronti degli organismi societari di matrice pubblicistica, al fine di contribuire al perseguimento degli ormai generalizzati e stringenti obiettivi di contenimento della spesa nel rispetto dei principi della sana gestione finanziaria.

In conclusione, sarebbe auspicabile, che la Provincia di Napoli proceda nella *subiecta materia* con prudenza ed avvedutezza, in quanto un'eventuale e futura modifica normativa (o la possibile declaratoria di illegittimità costituzionale), potrebbe modificare completamente l'attuale assetto gestorio e determinare l'obbligo di attuazione di una disciplina vincolistica ancor più stringente e rigorosa che potrebbe costituire potenziale fattore di squilibrio per l'Ente interpellante.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 28 febbraio 2012.

IL RELATORE

F. TO (Ref. Rossana De Corato)

IL PRESIDENTE

F. TO (Pres. Sez. Vittorio Lomazzi)

Depositato in Segreteria in data 13 marzo 2012

Il Direttore del servizio di supporto

F. TO (dott. Mauro Grimaldi)