



Deliberazione n. 18/2016/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Nella Camera di consiglio del 21 gennaio 2016

composta dai magistrati:

- Cons. Andrea LIBERATI – Presidente f.f.
- Cons. Pasquale PRINCIPATO – Componente
- Primo Ref. Valeria FRANCHI – Componente relatore
- Primo Ref. Marco DI MARCO – Componente

* * *

PARERE

PROVINCIA DI PESARO E URBINO

Visto l'art.100 secondo comma della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;

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

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 regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio della attività consultiva e successive modificazioni ed integrazioni rese con la Deliberazione n.9 del 4 giugno/3 luglio 2009;

Vista la deliberazione n. 77/PAR/2013 resa da questa Sezione ed avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'attivazione della funzione consultiva;

Vista la richiesta di parere formulata dalla Provincia di Pesaro Urbino pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali con nota prot. 294 del 29 settembre 2015 ed assunta al protocollo (n. 2348) il successivo 30 settembre 2015;

Visto il successivo provvedimento con il quale il Presidente ha nominato il Primo Referendario Valeria Franchi relatore per la questione in esame;

Udito nella Camera di consiglio il relatore dott.ssa Valeria Franchi;

Ritenuto in

FATTO

La Provincia di Pesaro Urbino, con nota a firma del Presidente p.t., ha formulato, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L.131/03, una richiesta di parere in ordine a plurime problematiche afferenti alla corretta applicazione dei vincoli previsti dalla vigente normativa in tema di spesa di personale alla neo istituita Assemblea di Ambito territoriale ottimale n. 1 Marche Nord.

Richiamati, in particolare, i contenuti della L.R. n. 30/2011 e, segnatamente, la previsione di cui all'art. 5 – a mente del quale sono devolute all'Assemblea di Ambito le funzioni già esercitate dalle Autorità di ambito previste dall'art. 148 del d.lgs. 152/2006 e dalla L.R. – nonché il disposto di cui all'art. 12 – in forza del quale è prevista la soppressione dei consorzi obbligatori istituiti ai sensi della L.R. 18/1998, a decorrere dalla data di insediamento della relativa Assemblea di Ambito (comma 4) che, per l'effetto, subentra in tutti i rapporti giuridici facenti capo ai soppressi consorzi, compresi quelli relativi al personale (comma 5) – l'Ente istante chiede di conoscere il motivato avviso della Sezione in ordine:

- alla ascrivibilità dell'Assemblea di Ambito territoriale ottimale n. 1 Marche Nord al *genus* degli enti di nuova istituzione e, conseguentemente, alla applicabilità alla stessa della disciplina recata dall'art. 9, comma 36, d.l. 31 maggio 2010 n. 78, conv. dalla L. 30 luglio 2010 n. 122 in tema di facoltà assunzionali;
- alla individuazione del parametro da assumere come riferimento ai fini dell'applicazione delle disposizioni che prevedono limiti di spesa in materia di personale determinati con il criterio della spesa storica (cfr. art. 1, comma 562 L.F. 2007 e art. 6 d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122);
- alla possibilità di scomputare – ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 1 comma 562 L.F. 2007 – dall'aggregato spesa di personale gli oneri relativi alle prestazioni che il personale della anzidetta Assemblea di Ambito territoriale ottimale (AAto) svolge nell'ambito della convezione in essere con la Assemblea territoriale di Ambito (ATA) evidenziando, a tal riguardo, come la stessa ATA curi lo svolgimento di funzioni e servizi afferenti la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati secondo le indicazioni di cui alla L.R. 24/2009 (delega di funzioni da parte dell'ATA a favore dell'AAto);
- alla possibilità di finalizzare risorse disponibili nel bilancio dell'AAto preposto ai servizi idrici a forme di lavoro flessibile, a supporto del personale, in vista dell'espletamento delle funzioni e servizi svolti per conto dell'ATA;

La stessa Amministrazione richiedente prospetta, peraltro, una propria interpretazione richiamando, a sostegno, i principi enucleati dalla giurisprudenza con riguardo a fattispecie affini – ancorché non completamente sovrapponibili – a quella che ne occupa.

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e di recente con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

Sulla specifica materia la Sezione di controllo per la Regione Marche è, inoltre, intervenuta, con propria deliberazione (cfr. 77/PAR/2013), a dettare criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva.

Ebbene, sul punto, rileva il Collegio come l'istanza che ne occupa possa ritenersi ricevibile, essendo pervenuta alla Sezione – conformemente alle modalità procedurali previste dalla menzionata deliberazione n. 77/PAR/2013 – per il tramite del Cal e come la stessa soddisfi il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere.

La richiesta perviene, invero, dalla Provincia – Ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7 comma 8 L.131/03 costituisce attuazione (C.conti, Sez.Aut.del.13/07) – ed è sottoscritta dal Presidente e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente.

Sotto tale profilo giova, peraltro, evidenziare come la medesima richiesta, ancorché afferente a problematiche applicative relative all'Assemblea di Ambito territoriale ottimale – e, dunque, ad un soggetto non legittimato ad attivare la funzione consultiva – pertiene, comunque, all'esercizio di attribuzioni intestate alla Amministrazione provinciale: di qui l'applicabilità delle coordinate interpretative rese dalla Sezione delle Autonomie con la recente deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG.

Medesime conclusioni possono trarsi, da ultimo, con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere attesa la riconducibilità della stessa alla materia della contabilità pubblica, così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. deliberazione 5/AUT/2006 e nonché, da ultimo, per quanto di interesse Deliberazione SS.RR. 54/2010).

Non di meno appare opportuno rimarcare come, secondo un principio pacificamente acquisito, la funzione consultiva non possa risolversi né in una attività consulenziale né in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

In questa prospettiva il presente parere viene reso con esclusivo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta di cui ai quesiti sub 1 e 2 mentre la richiesta in esame deve dichiararsi inammissibile con riguardo ai quesiti sub 3 e 4 che, come attestato dal copioso corredo documentale allegato, involge momenti valutativi e decisionali rimessi alla

discrezionalità dell'Ente cui compete, in via esclusiva, la adeguata ponderazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti.

Così perimetrato il *thema decidendum* il Collegio osserva.

NEL MERITO:

Lo scrutinio delle questioni all'esame del Collegio non può prescindere dalla previa, ancorché sommaria, ricostruzione del quadro normativo di riferimento atteso che valenza centrale, ai fini che ne occupa, assume la corretta qualificazione giuridica dell'Assemblea di ambito territoriale n. 1 Marche Nord, quale forma associativa obbligatoria tra la Provincia di Pesaro e Urbino ed i Comuni ricadenti nell'ambito territoriale ottimale n.1 Marche Nord (coincidente con il territorio della stessa provincia), costituita in data 4 agosto 2015 mediante la sottoscrizione di convenzione obbligatoria.

Come noto l'articolo 2, comma 186 bis della legge 23 dicembre 2009 n. 191 – come introdotto in sede di conversione del d.l. 2/2010 dall'art. 1 comma 1-quinquies della legge 26 marzo 2010 n. 42 – in vista del contenimento delle spese negli enti locali ha disposto, di fatto riproponendo una misura già prevista dall'art. 2 comma 38 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008) rimasta inattuata, la soppressione degli Ato.

A tal fine la norma ha operato una profonda rivisitazione della originaria disciplina recata dal d.lgs. 152/2006 abrogando gli artt. 148 e 201 – dedicati rispettivamente all'Autorità d'Ambito per la gestione delle risorse idriche ed all'Autorità d'Ambito per la gestione integrata dei rifiuti urbani – ed assegnando alle Regioni un ruolo assolutamente centrale nell'attribuire, peraltro entro stringenti scansioni temporali, le funzioni già esercitate dalle predette Autorità *“nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*.

Sul punto la Corte Costituzionale ha, invero, rilevato come il legislatore statale abbia voluto riservare a quello regionale *“un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato del servizio di gestione ugualmente integrato dei rifiuti urbani nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati”* (cfr. sentenza n. 128/2011).

In tale contesto si inserisce la Legge n. 30/2011 con la quale la Regione Marche, nel provvedere agli adempimenti di competenza, con specifico riguardo all'organizzazione del servizio idrico integrato, ha disposto che *“le funzioni già esercitate dalle Autorità di ambito previste dall'art. 148 del d.lgs. 152/2006 sono svolte dall'Assemblea di ambito quale forma associativa tra Comuni e Province ricadenti in ciascun Ato (individuato a mente del successivo art. 6), costituita mediante convenzione obbligatoria ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, redatta in conformità alla convenzione tipo deliberata dalla Giunta regionale”* (art. 5) prevedendo, altresì, che *“l'Assemblea di ambito subentra in tutti i rapporti giuridici facenti capo ai soppressi consorzi, compresi i rapporti giuridici relativi al personale”* (art. 12).

Con la successiva legge 11 novembre 2014, n. 164 – di conversione del d.l. 133/2014 – il legislatore statale è, peraltro, intervenuto sulla disciplina di cui trattasi novellando sotto plurimi

profili il d.lgs. 152/2006 e rafforzando il ruolo degli enti di ambito cui sono state intestate nuove e significative competenze in materia di autorizzatoria ed espropriativa (cfr. art. 7 *"Norme in materia di gestione di risorse idriche. Modifiche urgenti al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152"*).

Ciò posto – in disparte ogni considerazione in ordine alla conformità della normazione regionale a quella, anche sopravvenuta, di rango statale – rileva il Collegio come, alla stregua del quadro normativo di riferimento dianzi brevemente richiamato, nel caso di specie ricorra una peculiare vicenda successiva atteso il rapporto di immediata derivazione tra la neo istituita Assemblea di Ambito territoriale ottimale n. 1 Marche Nord ed i soppressi consorzi obbligatori.

Non appaiono, pertanto, persuasive le considerazioni svolte dalla Amministrazione richiedente in ordine alla qualificazione come ente di nuova istituzione dell'Assemblea di Ambito territoriale ottimale n. 1 Marche Nord ed alla conseguente applicabilità alla stessa del peculiare regime assunzionale recato dall'art. 9, comma 36 del d.l. 78/2010 a mente del quale *"Per gli enti di nuova istituzione non derivanti da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi, limitatamente al quinquennio decorrente dall'istituzione, le nuove assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, possono essere effettuate nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque, nel limite complessivo del 60% della dotazione organica. A tal fine gli enti predispongono piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze"*.

Soccorrono, a parere del Collegio, le coordinate interpretative rese dalla giurisprudenza amministrativa, ancorché con riferimento ad una specifica questione di natura processuale, laddove è stata esclusa la sussistenza di un fenomeno estintivo in ipotesi di successione nel *munus* nel quale caso risulta verificato un "passaggio di attribuzioni fra amministrazioni pubbliche con trasferimento sia della titolarità sia delle strutture burocratiche ma senza una vera soluzione di continuità" (cfr. per il principio Cons. di Stato, II, 12 marzo 1997, parere n. 453 di recente ribadito dallo stesso Consiglio di Stato, Sez. VI, con ordinanza 11 settembre 2014, n.4630).

Ebbene, sotto tale profilo, lo stesso Ente istante nella richiesta di parere specifica come *"l'Aato sia stata istituita per effetto di una legge regionale che ne dispone la successione in tutti i rapporti attivi e passivi del soppresso consorzio e come apparentemente tale subentro comporta solo una modifica della forma giuridica dell'Ente in quanto composto dagli stessi enti di cui si componeva l'Autorità di Ambito e dal quale ha ereditato le risorse umane, finanziarie e strumentali"*.

Ne consegue, pertanto, l'insussistenza dei presupposti cui, a mente della circolare del Mef n. 40/2010, è subordinata l'applicabilità dell'art. 9, comma 36 del d.l. 78/2010 laddove si precisa come *"La nuova istituzione va intesa in senso assoluto come nuovo ingresso dell'ente nell'ordinamento giuridico da non più di un quinquennio, non rilevando, ai fini dell'applicazione*

del regime speciale, il nuovo ente che deriva da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi. In quest'ultimo caso avremmo, infatti, per l'ente derivato una disciplina delle assunzioni rientrante in quella ordinaria".

Né può assegnarsi valore dirimente alla implementazione delle competenze prevista dalla recente legge 164/2014 – peraltro successiva alla richiamata legge regionale n. 30/2011 – che, a parere del Collegio, non esplica effetti sulla qualificazione giuridica della Autorità quale ente di nuova istituzione.

Di qui l'applicabilità della ordinaria disciplina sia per ciò che attiene i vincoli assunzionali sia per ciò che attiene il rispetto dei limiti di spesa.

D'altro canto avuto riguardo alla *ratio* che informa il riordino degli Ato – finalizzato ad ineludibili esigenze di contenimento della spesa pubblica mediante la soppressione di enti intermedi – ed al previsto subentro del nuovo ente in tutti i rapporti giuridici già in capo all'Ato, ivi compresi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, non appare superfluo rimarcare come ogni determinazione in materia, ancorché rispettosa degli anzidetti limiti, non potrà prescindere ma dovrà, anzi, essere preceduta da una rigorosa ed attenta verifica degli effettivi fabbisogni.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione regionale di controllo con riferimento ai quesiti sub 1 e sub 2 della richiesta di parere

DELIBERA

l'inammissibilità della richiesta di parere con riguardo ai quesiti sub 3 e sub 4

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente della Provincia di Pesaro e Urbino nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 21 gennaio 2016.

Il relatore

f.to Valeria Franchi

Il Presidente f.f.

f.to Andrea Liberati

Depositata in Segreteria il 1 febbraio 2016

Il direttore della Segreteria

f.to Carlo Serra