

DDL 900 - 1° stralcio

Norme di modifica alla gestione integrata dei rifiuti

7/8/2012 - Impugnativa Commissario dello Stato

=====

Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

R O M A

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 30 luglio 2012, ha approvato il disegno di legge n. 900-Norme stralciate dal titolo Norme di modifica alla gestione integrata dei rifiuti, pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il successivo 2 agosto 2012.

Le disposizioni che si riportano danno adito a censura di costituzionalità per le seguenti motivazioni.

Innanzitutto le norme contenute nell'art. 1, comma 6 lett. b) punto 3 e lett. e) che apportano entrambe modifiche all'art. 19 della legge regionale n. 9 del 2010 e s.m.i appaiono censurabili sotto il profilo della violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione in quanto introducono discipline tra loro incompatibili.

Infatti la prima disposizione prevede che gli attuali consorzi e società d'ambito continuino ad esercitare il servizio fino al momento della trasmissione del piano d'ambito dalle istituende società consortili all'assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, comunque fino al 31 dicembre 2012, data in cui si estinguono.

La seconda norma invece dispone che, una volta costituite le società consortili e fino a quando non verrà aggiudicato il servizio al gestore unico ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 9/2010, gli stessi consorzi e società d'ambito, in qualità di soggetti già deputati, a qualunque titolo, alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti o comunque nella stessa coinvolti, debbano continuare ad assicurare alle medesime condizioni l'integrale e regolare prosecuzione delle attività.

E' di tutta evidenza che soggetti ope legis estinti alla data del 31/12/2012 non potranno mantenere la capacità giuridica con conseguente impossibilità per gli stessi di porre in essere qualsiasi attività giuridicamente rilevante quale ad esempio la stipula di contratti e la fatturazione dei servizi resi.

Censurabile parimenti per violazione dell'art. 97, nonché dell'articolo 81, 4° comma della Costituzione è altresì la previsione del punto 2 della lett. b) del medesimo comma 6.

Con la disposta integrazione del dettato normativo dell'art. 19 della prima menzionata legge regionale n. 9 del 2010, come modificato dall'art. 11, comma 64 della legge regionale n.26 del 2012, viene infatti autorizzato

il Dipartimento regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ad anticipare risorse finanziarie anche ai consorzi e alle società d'ambito in liquidazione, per far fronte ai propri debiti o anticipazioni concessi a seguito di istanza corredata da un piano finanziario di rimborso approvato dal consorzio o dalla società d'ambito ed asseverato dai comuni soci, a valere sui trasferimenti erogati dalla Regione in favore di questi ultimi ai sensi dell'art. 76 della L.R. n. 2/2002 o con eventuali altre assegnazioni di competenza degli enti locali.

La disposizione non prevede però né l'ammontare complessivo delle anticipazioni autorizzabili dal competente Dipartimento regionale, né tanto meno le risorse finanziarie con cui farvi fronte e dare copertura ai nuovi maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Non appare inoltre idonea per fare ritenere la disposizione de qua compatibile con l'articolo 81, 4° comma della Costituzione, la circostanza che la stessa integra il dettato normativo del primo cennato comma 2 bis dell'articolo 19 L.R. n. 9/2010 il cui primo capoverso autorizza il Dipartimento regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ad anticipare le risorse finanziarie a valere sulle disponibilità di cui all'U.P.B. 5.2.1.3.99 cap. 243311 e l'U.P.B. 7.3.1.3.2 cap. 191304.

Il legislatore infatti, in difformità a quanto più volte affermato da codesta Corte, non ha provveduto, prima di disporre la nuova spesa, ad accertare l'eventuale esistenza di risorse disponibili nelle dotazioni dei capitoli in questione, già destinati ad interventi disposti da precedenti norme e, conseguentemente, a stornare i fondi non impegnati per la nuova finalità.

Va altresì, per inciso, rilevato che il nomenclatore del capitolo 191304 Fondo di rotazione in favore delle società degli ambiti territoriali ottimali destinato a garantire la copertura delle spese inerenti la gestione integrata dei rifiuti nei casi di temporanee difficoltà finanziarie riporta fra le leggi che autorizzano la spesa, in aggiunta all'articolo 21 della L.R. n. 19/2005, anche l'articolo 61 della L.R. n. 6/2009, l'articolo 45 della L.R. 11/2010 e l'articolo 3 della L.R. n. 7/2011, leggi queste che, ad eccezione della prima, non dispongono l'erogazione di anticipazioni o finanziamenti alle società degli ambiti territoriali ottimali né, tanto meno, indicano le risorse con cui farvi fronte.

La disposizione censurata, quindi, anche in relazione a quanto rilevato dalla Corte dei Conti in sede di parifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2011 (all. 1) potrebbe celare l'intento di regolarizzare ex post erogazioni di anticipazioni a soggetti non ammessi al beneficio in questione dalla vigente normativa.

Poiché l'estensione della disciplina delle anticipazioni, originariamente ristretta ai soli Comuni ed Enti locali, potrebbe non essere sostenuta da interessi di preminente importanza generale legislativamente rilevanti (sul punto sent. C.C. n. 94 del 1995) si richiede lo scrutinio di costituzionalità di codesta eccellentissima Corte sulla disposizione de qua anche sotto il profilo della violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Anche la norma contenuta nella lett. d) del comma 6 si

ritiene debba essere sottoposta al vaglio di codesta Corte per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione. Viene infatti disposta, a seguito della modifica introdotta al comma 8 dell'art. 19 della L.R. n. 9/2010, che tutto il personale di cui ai commi 6 e 7 del medesimo articolo sia assunto all'esito della procedura di costituzione delle S.R.R. e della trasmissione delle rispettive dotazioni organiche senza attendere l'approvazione delle stesse con decreto dell'assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità.

Preliminarmente si prospetta la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione giacchè la disposizione in oggetto appare *ictu oculi* incompatibile con la norma contenuta nel vigente art. 7, comma 9 della L.R. n. 9/2010 in base alla quale la mancata definizione del procedimento di approvazione della dotazione organica da parte dell'Assessore impedisce alle S.R.R. di ricorrere a qualsiasi assunzione oltre che all'instaurazione di qualsiasi rapporto di consulenza, collaborazione o incarico esterno, nonché di rapporti di lavoro disciplinati dal D. Leg.vo n. 276/2003.

Non appare invero comprensibile come le S.R.R. possano assumere il personale in base alla adozione della propria dotazione organica quando poi alle stesse è impedito di procedere a qualsiasi assunzione prima della conclusione del procedimento di approvazione di quest'ultima.

Inoltre dall'applicazione della norma potrebbe derivare una generale ed automatica assunzione di dipendenti a qualsiasi titolo di persone giuridiche di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico *id est* l'istituenda S.R.R., senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva.

La disposizione in questione costituisce una deroga al principio del concorso pubblico al quale devono conformarsi per consolidata giurisprudenza di codesta Corte le procedure di assunzione del personale delle pubbliche amministrazioni. Dalla disposta integrazione del cennato comma 8 non risulta infatti possibile distinguere modalità e procedure d'assunzioni diverse a seconda che si tratti del personale addetto già in servizio presso le società o i consorzi d'ambito e proveniente dai comuni, dalle province o dalla regione (di cui al comma 6) o di quello indicato dal comma 7 proveniente, oltre che dalle società e dai consorzi d'ambito, anche dalle società a parziale partecipazione pubblica a qualsiasi titolo in servizio alla data del 31 dicembre 2009. Secondo i chiarimenti forniti ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 488/69, alle due categorie di personale in questione appartengono rispettivamente n. 3.289 e 7.890 unità. Il prospettato mancato ricorso alla forma generale ed ordinaria di reclutamento del personale non trova, ad avviso dello scrivente, nella specie alcuna peculiare e straordinaria ragione giustificatrice (che non risulta nel testo della legge e neppure appare ricavabile aliunde dagli atti parlamentari) ed appare costituire piuttosto un indebito privilegio per i soggetti che ne possono beneficiare, censurabile per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

L'art. 3, che si trascrive, dà adito a censura per violazione dell'art. 97

Art. 3

Istituzione di S.R.R. mediante trasformazione di precedenti ATO

1. All'articolo 7 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 dopo il comma 11 è aggiunto il seguente:
11 bis. In deroga a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 19, il consorzio o la società di ambito, ove il territorio del nuovo ambito territoriale individuato ai sensi dell'articolo 5 coincida esattamente con quello del precedente, può, previa revoca della liquidazione, procedere alla trasformazione in S.R.R., a condizione che nell'ambito sia in funzione da almeno due anni un patrimonio impiantistico destinato al servizio della raccolta differenziata

La norma infatti prevede la possibile trasformazione di società d'ambito o consorzi, previa revoca delle procedure di liquidazione in corso, in S.R.R. senza tuttavia disciplinare gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e il finanziamento della spesa per l'estinzione delle passività pregresse. In proposito secondo consolidata giurisprudenza di codesta eccellentissima Corte (ex plurimis sent. n. 364/2010) non può ritenersi conforme al principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione la totale omissione da parte del legislatore di ogni e qualsiasi disciplina al riguardo. Tale omissione invero è foriera di incertezza che si può tradurre in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione e rende irragionevole la disciplina adottata.

Siffatta conclusione è supportata dalle numerose sentenze di codesta Corte (n. 364 e n. 116 del 2007, n. 437 del 2005 e n. 89 del 2000) in cui è stata precisamente affermata l'obbligatorietà, nel trasferimento di compiti da un soggetto pubblico ad un altro, della scelta di tenere indenne l'ente subentrante dalle passività maturate nella gestione di quello sostituito, soppresso o trasformato come nel caso in ispecie, al fine di attuare il principio fondamentale secondo cui le strutture pubbliche destinatarie di interventi di riforma (come le S.R.R. nella fattispecie) devono iniziare ad operare completamente libere dai pesi delle passate gestioni (sentenza n. 437 del 2005).

L'art. 4, che si trascrive, dà adito a censura per violazione degli articoli 97 e 81, 4° comma della Costituzione

Art. 4

Norme per la concessione di garanzie per anticipazione sui crediti nei confronti dei consorzi e delle società d'ambito

1. Con riguardo ai debiti dei consorzi e delle società d'ambito maturati fino al 31 dicembre 2012 nei confronti dei terzi creditori, sulla base dei debiti accertati ai sensi dell'articolo 45 della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11, e dei commi 2 bis e 2 ter dell'articolo 19 della legge regionale 8 aprile 2010 n. 9, introdotti dall'articolo 11, comma 64 della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, l'Irfis -Fin Sicilia S.p.A. è autorizzata a rilasciare garanzie fideiussorie a copertura dei rischi derivanti dalle anticipazioni su crediti concessi dalle banche, per i servizi resi dalle società d'ambito e dai consorzi d'ambito fino a tutto il 31 dicembre 2012 nonché alla concessione di contributi in conto interessi, per le

operazioni di cessione di crediti effettuate dalle banche, comprese le società di factoring e di leasing.

2. Le modalità di concessione delle agevolazioni di cui al comma 1 sono fissate con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per l'economia di concerto con l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Il regime di aiuti di cui al presente articolo è attuato in conformità al regolamento CE 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 28 dicembre 2006, serie L 379.

4. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo è stipulata una convenzione tra l'Irfis - Fin Sicilia S.p.A. ed il Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti.

5. Agli oneri derivanti dal presente articolo si fa fronte a valere sulle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 45 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, come individuate dal comma 2 bis dell'articolo 19 della legge regionale 9/2010 e successive modifiche ed integrazioni.

Esso infatti autorizza l'IRFIS -Fin Sicilia S.p.A., società a partecipazione regionale, a rilasciare garanzie fidejussorie senza specificazione alcuna sulla natura ed i limiti delle stesse, non solo riguardo ai debiti dei consorzi e delle società d'ambito sinora accertati ma anche su quelli che matureranno in futuro sino al 31 dicembre 2012, nei confronti di terzi creditori per le anticipazioni su crediti che a questi ultimi siano stati concessi dalle banche.

La disposizione inoltre prevede la concessione di contributi in conto interessi per le operazioni di cessione di crediti effettuate da banche e società di factoring e di leasing senza determinare l'ammontare delle spese autorizzate.

La laconicità del tenore letterale della norma in questione e l'assenza di un qualsivoglia limite o criterio di determinazione degli oneri derivanti non solo per l'erogazione dei contributi ma, principalmente, per l'assolvimento della garanzia prestata rende questa non conforme agli articoli 81 e 97 della Costituzione non essendo sufficiente, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di copertura degli oneri previsti il mero riferimento ad autorizzazioni di spesa già esistenti nel bilancio regionale ma destinati a finalità diverse. La riduzione o l'utilizzo di precedenti autorizzazioni di spesa deve infatti essere sempre espressa ed analiticamente quantificata in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa come ribadito da codesta eccellentissima Corte nella sentenza n. 115 del 2012.

PER I MOTIVI SUESPOSTI

e con riserva di presentazione di memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto prefetto Carmelo Aronica, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto

I M P U G N A

I sotto elencati articoli del disegno di legge n. 900-norme stralciate dal titolo Norme di modifica alla gestione integrata dei rifiuti, approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012:

- art. 1, comma 6 lett. b) punti 2 e 3, lett. d) e lett. e) per violazione degli articoli 3, 51, 81, 4° comma e 97 della Costituzione;
- art. 3, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione;
- art. 4 per violazione degli articoli 81, 4° comma e 97 della Costituzione.

Palermo 7 agosto 2012

Il Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana
(Prefetto Carmelo Aronica)