

Roma, lì 21 Giugno 2010
Prot. n. 61/2010

Alle Autorità d'Ambito associate

Oggetto: Decreto Legge n. 78 del 31 Maggio 2010

Circolare 21/06/2010

Cari Associati,

La recente manovra finanziaria, varata dal Governo con DL 31 maggio 2010 n. 78 e in attesa di conversione da parte del Parlamento, in virtù della dichiarata volontà di produrre una stretta alla spesa del settore pubblico, non poteva non impattare anche nei confronti delle Autorità di ambito del settore idrico.

Con specifico riferimento alle norme del decreto direttamente applicabili alle ATO, tre sono in sintesi i punti di interesse del provvedimento, e in particolare quello relativo alle indennità per gli amministratori, le norme relative alla riduzione ed eliminazione di spese dell'ente e quelle volte alla riduzione delle spese in materia di personale.

Indennità per gli amministratori

L'art. 5 comma 7 del decreto, nel regolamentare i compensi per gli amministratori degli enti locali, chiude disponendo che *“agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di enti territoriali diversi da quelli di cui all'art. 114 della Costituzione, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni o indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti”*.

Pur non menzionandosi esplicitamente le Autorità di ambito tra gli enti assoggettati a tale norma, potrebbe sorgere il dubbio che le stesse possano essere considerate entro il novero degli enti territoriali e quindi assoggettate alla disciplina ivi prevista: anche per le ATO, al pari degli enti locali, il territorio appare porsi, infatti, quale connotato qualificante, ed anch'esse rappresentano soggetti in grado di esprimere, nelle materie di competenza, un indirizzo politico amministrativo autonomo rispetto agli enti locali che alle ATO partecipano e nelle stesse sono, direttamente o indirettamente rappresentati.

D'altro canto non può non rilevarsi che, a differenza degli enti locali di rilievo costituzionale, individuati all'art. 114 Cost., ossia Comuni, Province e Città metropolitane, così come delle comunità montane e isolate e delle unioni di comuni, le ATO non rientrano propriamente nell'elenco degli enti locali di cui al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL, D.Lgs. 267/00), la cui normativa non risulta infatti direttamente applicabile ma solo ove previsto dalle singole leggi regionali istitutive dell'ente oppure in virtù della forma giuridica dall'ente rivestita (ad esempio nel caso dei consorzi ai sensi dell'art. 2 comma 2 TUEL). L'art. 148 D.Lgs. 152/06 - tuttora vigente sia pur destinato a perdere di efficacia in base a quanto disposto dalla legge 26 marzo 2010, n. 42 di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 relativamente alla soppressione delle Autorità di ambito -, peraltro, nell'attribuire all'Autorità di ambito dignità di autonomo soggetto di diritto, conferma la riserva nei confronti del legislatore regionale della potestà circa l'organizzazione dello stesso e la conseguente disciplina normativa adottabile.

Inoltre, mentre il medesimo art. 148 statuisce che *“I costi di funzionamento della struttura operativa dell'Autorità d'ambito, determinati annualmente, fanno carico agli Enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, in base alle quote di partecipazione di ciascuno di essi all'Autorità d'ambito”* (art. 148 comma 4), l'articolo 154 dello stesso D.Lgs. 152/06 recita *“La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto (...) di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”*; da tale ultima disposizione si evince la possibilità – confermata peraltro dalla prassi - che i costi sostenuti dalla singola Autorità di ambito per il pagamento delle indennità ai propri amministratori siano sostenuti dalla tariffa del servizio e non facciano carico sui bilanci degli enti locali partecipanti, non comportando quindi alcun aggravio alla spesa pubblica. In proposito appare opportuno richiamare anche quanto sostenuto dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche – oggi Commissione nazionale – nella deliberazione n. 13 del 12 maggio 2009, ove si ritiene che *“l'intenzione del legislatore nello scrivere gli articoli 148, comma 4 e 154, comma 1 deve essere ricostruita nel senso di voler con la prima norma attribuire alla copertura da parte degli enti locali le sole spese di funzionamento della struttura operativa dell'AATO, con ciò intendendo spese per personale, sede, mobilio, materiale tecnico ecc., e con la seconda, da coprire con la tariffa, ogni altra spesa, non di struttura, relativa al funzionamento del consiglio d'amministrazione, dell'assemblea dei soci e di altri eventuali organi”*. Seguendo tale impostazione potrebbe quindi ritenersi che, qualora le spese per il funzionamento degli organi delle Autorità fossero coperte dalla tariffa, non opererebbe la norma di cui alla Manovra 2010.

Potrebbe in alternativa ritenersi operante nei confronti delle Autorità di ambito quanto disposto dal successivo art. 6 ai commi 3 e 5, ove è previsto, per un verso, a partire dal 1 gennaio 2011, l'automatica riduzione del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010 delle indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo; e, per l'altro verso, l'obbligo di adeguamento degli statuti nel senso di prevedere un tetto di 5 membri agli organi collegiali di amministrazione e controllo e di 3 membri nei collegi sindacali; in tale ultimo caso l'efficacia della riduzione viene differita al primo rinnovo successivo degli organi, e viene disposto,

in caso di mancata adozione della modifica statutaria, comporta responsabilità per danno erariale e la nullità per tutti gli atti adottati dagli organi stessi.

Visti tali dubbi interpretativi, l'Associazione ha provveduto ad inoltrare apposito quesito al Ministero competente. Nelle more di un intervento chiarificatore, ed in considerazione del fatto che la norma in esame appare immediatamente operativa - non necessitando di alcun decreto attuativo come invece nel caso dei tagli alle indennità trattati nella prima parte dell'art. 5 comma 7 – qualora le singole ATO non ritengano di sospendere il pagamento delle indennità, sarà opportuno che vengano adottati gli atti necessari a garantire una restituzione dell'eventuale pagamento non dovuto.

Riduzioni ed eliminazioni di spese dell'ente

La norma di interesse è essenzialmente l'art. 6, che a tal proposito e in sintesi, prevede, a partire dall'anno 2011:

- la riduzione, fino a tutto il 2013, del 10 per cento rispetto al 30 aprile 2010 di tutte le indennità o gettoni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali che non rientrino nella nozione di amministratori di cui all'art. 5 comma 7 del decreto (comma 3);
- la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza non potrà essere superiore al 20% di quella sostenuta nel 2009 (comma 7)
- le spese per convegni, p.r., pubblicità, rappresentanza, etc. non potrà essere superiore al 20% di quella sostenuta nel 2009 (comma 8), con la possibilità di effettuare compensazioni tra tali voci di spesa e quelle di cui al comma precedente, purchè vengano rispettati i limiti complessivi
- il divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni (comma 9)
- il generale divieto di effettuare spese per missioni, con limitate eccezioni quali le missioni internazionali di pace, che comunque di regola non potranno superare il 50% della spesa sostenuta nel 2009 (comma 12);
- la spesa annua per attività di formazione non potrà essere superiore al 50% di quella sostenuta nel 2009 (comma 13);
- la spesa annua relativa alle autovetture di servizio non potrà essere superiore al 80% di quella sostenuta nel 2009 (comma 14)

Si rileva che la mancata osservanza dei divieti sopra indicati, in alcuni casi anche per esplicito disposto normativo, può costituire illecito disciplinare e determinare responsabilità erariale, nonché, ove previsto, ad essa può conseguire la nullità di atti o contratti posti in essere in violazione della specifica disposizione.

Si segnala inoltre quanto disposto dall'art. 8, ove al comma 2 è prescritto il contenimento della spesa per locazioni passive, manutenzioni e costi di gestione degli immobili, adeguandosi ai principi contenuti al comma 15 del medesimo articolo.

Sempre all'art. 8, comma 12, è poi disposta la proroga al 31.12.2010 del termine per la valutazione del rischio da stress lavoro correlato per gli enti pubblici (D.Lgs. 81/2008).

Riduzione delle spese in materia di personale

Numerose risultano le disposizioni in materia, previste all'art. 9 e così sintetizzabili:

- il trattamento economico complessivo, compreso il trattamento accessorio, dei dipendenti e dirigenti pubblici non potrà superare quello in godimento nel corrente anno per gli anni 2011, 2012 e 2013, fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale;
- a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore 90.000 euro lordi annui; tali riduzioni non operano ai fini previdenziali;
- a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto e sino al 31 dicembre 2013, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione di cui sopra;
- i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 non possono, in ogni caso e anche se già stipulati, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento;
- non vengono effettuati i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2010-2012, senza possibilità di recupero e salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale;
- i trattenimenti in servizio possono essere effettuati esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale e con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie; le risorse destinabili a nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio. Sono fatti salvi i trattenimenti in servizio aventi decorrenza anteriore al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del decreto. I trattenimenti in servizio aventi decorrenza successiva al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del decreto, sono privi di effetti;
- alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, l'amministrazione può, anche in assenza di una valutazione negativa, conferire al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli.

L'art. 14 disciplina infine i limiti alle assunzioni effettuabili da parte degli enti territoriali, prevede, infine che a decorrere dal 2011, sarà possibile effettuare assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, salvo il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale nel caso in cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti.

Resta fermo inoltre l'obbligo di contenere le spese di personale entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 disposto dalla legge Finanziaria per l'anno 2007. Nel confermare tale tetto alle spese del personale, viene abrogata la possibilità di deroga per gli enti con numero di dipendenti pari o inferiore a 10, deroga prevista dalla legge Finanziaria per l'anno 2008.

Si noti infine che, nel disciplinare l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni nelle more del varo della Carta delle autonomie, lo stesso art. 14 non contempla tra di queste il servizio idrico integrato, confermando quindi la vigenza in materia di quanto disposto con legge 26 marzo 2010, n. 42 di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 relativamente alla soppressione delle Autorità di ambito, oggetto di precedente circolare di questa Associazione.

Distinti saluti,

Luciano Baggiani



Presidente ANEA