

Deliberazione n. 172/2014/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 7 luglio 2014.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre

2009;

Viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie del 10 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 10 febbraio 2014 e n. 4/SEZAUT/2014/QMIG del 20 febbraio 2014;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di IMOLA (BO) con nota del 19 febbraio 2014, trasmessa in pari data alla Sezione regionale di controllo;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il CAL reso il 4 marzo 2014;

Vista la deliberazione n. 97/2014/PAR con la quale questa Sezione aveva sospeso la pronuncia e rimesso le questioni prospettate con la richiesta di parere al Presidente della Corte ai fini di un eventuale deferimento alle Sezioni riunite o alla Sezione delle autonomie quali questioni di massima di particolare rilevanza ai sensi dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti del 15 maggio 2014 con la quale sono stati restituiti gli atti non essendo stati ritenuti i quesiti sollevati dal Comune istante questioni di massima di particolare rilevanza;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 30 dell'1 luglio 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2014 il relatore Benedetta Cossu.

Premesso in fatto

Il Sindaco del Comune di Imola, in qualità di socio dell'Azienda di servizi alla persona del circondario imolese (d'ora in avanti ASP o azienda), ha formulato alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto la quantificazione della spesa per il personale ai sensi degli articoli 1, commi 557 e 557-*bis*, l. n. 296/2006 e 76, comma 7, d. l. n. 112/2008 e s.m.i.

Si chiede, in particolare, di conoscere la quota parte di spesa di personale che il Comune deve considerare per il rispetto dell'articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 in relazione al personale operante presso l'ASP, organismo al quale lo stesso ente ha conferito, nell'ambito delle previsioni contenute nel

contratto di servizio, la gestione dei servizi socio assistenziali e, conseguentemente, l'individuazione dei vincoli assunzionali previsti per tali aziende di servizi.

Nelle premesse della richiesta di parere il Comune rileva come tale questione abbia assunto particolare rilevanza a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), avendo l'articolo 1, commi 557 e 560, della citata legge modificato la disciplina prevista, nell'articolo 114, comma 5-bis, TUEL, per le aziende speciali ed istituzioni, e, nell'articolo 18, comma 2-bis, d. l. n. 112/2008, per alcune tipologie di società partecipate dagli enti locali.

La questione in esame (relativa alla quantificazione della spesa del personale operante presso l'ASP) è strettamente collegata sia all'articolo 1, comma 557-bis, l. n. 296/2006 ai sensi del quale *"vanno incluse tra le spese di personale anche quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati dall'ente locale in strutture e organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente"*, sia all'articolo 1, commi 557 e 560, della legge n. 147/2013, secondo cui si estendono alle aziende speciali ed istituzioni *"divieti e limiti alle assunzioni di personale"* previsti per l'amministrazione controllante, fatta salva la possibilità di esclusione dal predetto regime limitativo, mediante delibera motivata, le tipologie di enti sopraindicati che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie.

Nelle premesse della richiesta di parere l'Ente richiama la normativa di riferimento per le ASP, disciplinate, in ambito regionale, dalle leggi nn. 2/2003 e 12/2013 precisando che:

- a) si tratta di aziende di diritto pubblico, dotate di personalità giuridica, di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria, senza fini di lucro;
- b) svolgono la propria attività secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio del bilancio da perseguirsi attraverso l'equilibrio tra costi e ricavi;
- c) si caratterizzano per essere enti pubblici non economici costituiti sotto forma di aziende partecipate dei Comuni singoli o associati in un ambito territoriale definito, distrettuale o sub distrettuale, nell'ambito di un sistema regolamentato e coordinato a livello

regionale per garantire omogeneità di accesso e di qualità di servizi a tutti i cittadini dell'Emilia-Romagna.

In relazione alla disciplina in materia di spesa di personale, l'Ente fa presente che non si applica direttamente la normativa riferita agli enti locali, né quella relativa alle società partecipate degli enti locali ed alle altre società a partecipazione pubblica. Ricorda, in proposito, che l'articolo 3, comma 30, l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), nel definire gli adempimenti in materia di personale a carico delle amministrazioni che scelgono di gestire i propri servizi in maniera non diretta, si riferisce alle amministrazioni che costituiscono *"società o enti, comunque denominati, o assumono partecipazioni in società consorzi o altri organismi"*. Con le modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 558, l. n. 147/2013 all'art. 76, comma 7, d. l. n. 112/2008 è stato previsto l'obbligo del consolidamento nella spesa di personale dell'ente di riferimento della relativa quota di spesa riferita ad aziende speciali ed istituzioni. La legge di stabilità per il 2014 ha provveduto a fare chiarezza sui vincoli assunzionali previsti per le ASP, prevedendo espressamente per la prima volta, l'estensione dei divieti e delle limitazioni previsti in capo ai Comuni controllanti, e la possibilità di deroga dai predetti limiti da parte degli stessi comuni con provvedimento motivato e fermo restando il rispetto dell'articolo 76, comma 7, d. l. n. 112/2008.

E' sulla base di tale quadro normativo e delle sue recenti evoluzioni che il Comune di Imola chiede di sapere se è corretto:

- ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 557 e 557-bis, l. n. 296/2006, considerare nell'ambito della propria spesa di personale anche la quota riferita al personale operante presso l'ASP in relazione alle attività da questa gestite per il Comune (compresa la spesa per l'eventuale personale trasferito, quello assunto direttamente ed utilizzato per la gestione dei servizi e delle funzioni comunali);
- poter utilizzare la deroga prevista dall'articolo 1, comma 557, ultimo periodo, l. n. 147/2013 per consentire nuove assunzioni di personale da parte dell'ASP per lo svolgimento dei servizi affidati, purchè sia garantito da parte del Comune medesimo il rispetto del tetto previsto dall'articolo 76, comma 7, d. l. n. 112/2008 (incidenza della spesa di personale non superiore al 50% della

spesa corrente) e degli altri obiettivi di risparmio (art. 1, comma 557 e 557-bis, l. n. 296/2006).

Secondo le prospettazioni del Comune istante tale soluzione interpretativa consentirebbe, per un verso, la piena operatività delle ASP in quanto potrebbero assumere nuove unità di personale per garantire lo svolgimento dei servizi loro affidati dagli enti locali soci e, per altro verso, garantirebbe il rispetto dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa per il personale in quanto gravanti sull'ente di riferimento.

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

2. In relazione al primo profilo, si rammenta che, secondo l'interpretazione consolidata della giurisprudenza contabile (cfr. Sez. autonomie, atto di indirizzo interpretativo 27 aprile 2004, delibera 13/2007/SEZAUT; da ultimo, Sez. Reg. contr. Emilia-Romagna 17/2014 e precedenti di altre Sezioni regionali di controllo ivi indicati), i soggetti legittimati a formulare richieste di parere alla Corte dei conti sono solo quelli tassativamente elencati nell'articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003. Si rileva, altresì, che, nella recente deliberazione della Sezione delle autonomie n. 4/2014/SEZAUT, è stata affrontata la questione della legittimazione a formulare richieste di parere in capo ai rappresentanti degli enti elencati nell'articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003 per l'individuazione di soluzioni interpretative relative ad interessi non direttamente afferenti l'ente, ma riguardanti enti od organismi partecipati. Nella predetta deliberazione è stato, in proposito, affermato che *"la legittimazione soggettiva alla*

richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato".

E' sulla base di tale indirizzo interpretativo che la Sezione ritiene sussistente, nel caso in esame, il requisito di ammissibilità soggettiva in quanto il Sindaco del comune istante ha formulato la richiesta di parere in qualità di ente socio dell'ASP; pertanto, le soluzioni interpretative che verranno fornite serviranno ad orientare sia l'ente richiedente il parere, sia tutti gli altri che partecipano al suddetto organismo o ad altri organismi appartenenti alla medesima *species* nelle questioni relative al computo della spesa di personale operante presso l'ASP ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d. l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d. l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica

comprende, oltre alle questioni ad essa tradizionalmente riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. E' stato, altresì, precisato, che *"materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

Ulteriori ed importanti precisazioni sono state fatte di recente dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT. E' stato, infatti, rilevato come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere possono essere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"* (criterio in sé e per sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di inserirsi nei processi decisionali degli enti territoriali precludono alle Sezioni regionali di pronunciarsi nel merito.

Tanto premesso con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, sulla base di quanto precede, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge in tema di vincoli assunzionali e di spesa imposti anche alle autonomie territoriali

di fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012).

Nel merito

4. Con deliberazione n. 97/2014/PAR questa Sezione regionale di controllo, ritenendo che il quesito posto con la richiesta di parere in esame configurasse una questione di massima di particolare rilevanza ed anche in considerazione della connessione oggettiva con analoga richiesta di parere rispetto alla quale la pronuncia era stata sospesa (cfr. deliberazione n. 95/2014/PAR), aveva rimesso gli atti al Presidente della Corte ai sensi dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012 ai fini della valutazione circa il deferimento della questione prospettata dall'ente istante alle Sezioni riunite o alla Sezione delle autonomie per l'adozione di una delibera di orientamento generale.

Tale prospettazione non è stata condivisa anche in considerazione della non uniformità della disciplina e del regime giuridico previsto dalle varie legislazioni regionali di riferimento per le aziende dei servizi alla persona; pertanto, gli atti sono stati nuovamente rimessi a questa Sezione regionale che è chiamata ad esprimere il proprio parere, essendo stata, con la deliberazione sopra richiamata, sospesa ogni decisione in merito.

5. La Sezione rileva, preliminarmente, che, su analoga richiesta di parere rispetto a quella in esame, si era già pronunciata con la deliberazione n. 490/2012/PAR. In tale deliberazione si è sostenuto che l'obbligo del consolidamento della spesa di personale operante nell'ASP con quella del Comune socio trova il suo fondamento normativo nell'articolo 1, comma 557-*bis*, l. n. 296/2006 ai sensi del quale *"costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati o comunque facenti capo all'ente"*.

Come già ampiamente indicato nella parte in fatto, la ragione per la quale il Comune di Imola ha rivolto a questa Sezione una nuova richiesta di parere (in materia di quantificazione della spesa di personale operante presso l'ASP alla quale partecipa) è rappresentata dal mutamento della disciplina legislativa in materia di rapporti finanziari tra gli organismi partecipati e gli enti di riferimento.

6. Si premette, altresì, che, con deliberazione n. 170/2014/PAR, questa Sezione si è già occupata di quesiti analoghi a quelli posti dal Comune di Imola, soffermandosi, in particolare, sulle più recenti modifiche introdotte dai decreti-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89 (cfr., in particolare, art. 4, comma 12 *bis*, che ha sostituito l'art. 18, comma 2 bis, d.l. n. 112/2008, come già sostituito dall'art. 1, comma 557, l.n. 147/2013) e 24 giugno 2014, n. 90 (in vigore dal 25 giugno 2014, ma in fase di conversione alla data di pubblicazione della presente deliberazione) in materia di vincoli alle assunzioni ed alla spesa di personale applicabile agli enti locali ed ai propri enti strumentali e società partecipate.

Proprio alla luce di tali considerazioni, anche la trattazione del quesito del Comune di Imola deve tenere conto della normativa sopravvenuta rispetto a quella in vigore alla data di presentazione della richiesta di parere.

6.1. Sintenticamente si osserva che, la disciplina originariamente contenuta nell'articolo 114, comma 5 *bis*, TUEL che aveva esteso anche agli enti strumentali ed alle società partecipate degli enti locali la disciplina in tema di vincoli alle assunzioni ed alla spesa di personale prevista per gli enti di riferimento, è stata modificata, una prima volta, dall'articolo 1, comma 557, l.n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), ed una seconda volta, dall'art. 4, comma 12 *bis*, d.l. n. 66/2014 convertito in l.n. 89/2014.

Ulteriori importanti novità sono state poi introdotte in materia di vincoli alle assunzioni e spesa di personale per le regioni e gli enti sottoposti al patto di stabilità interno dal recentissimo d.l. n. 90/2014 già citato.

6.2. L'articolo 1, comma 557, l. n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) - nel sostituire il comma 2-*bis* dell'articolo 18, d.l. n. 112/2008, rubricato "*Reclutamento del personale delle società pubbliche*" - aveva confermato (rispetto alla disciplina contenuta nell'art. 114, comma 5 *bis*, TUEL) l'applicazione agli enti strumentali (aziende speciali ed istituzioni) e società partecipate da parte degli enti locali sia delle disposizioni recanti "*divieti o limitazioni alle assunzioni di personale*" sia di quelle recanti "*obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria*"; viceversa, erano venuti meno sia

l'obbligo di rispettare la disciplina in tema di patto di stabilità interno, sia quella in tema di codice dei contratti pubblici.

Era, inoltre, previsto un regime di esclusione dalla predetta disciplina per le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica (quarto periodo comma 557) ed regime derogatorio per le aziende speciali ed istituzioni che operano in settori c.d. sensibili (ultimo periodo comma 557). In relazione a quest'ultimo era stato previsto che ciascun ente locale, fermo restando il rispetto dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa di personale di cui agli artt. 1, comma 557, l. n. 296/2006 e 76, comma 7, d. l. n. 112/2008 e s.m.i., potesse *"escludere, con propria motivata deliberazione, dal regime limitativo le assunzioni di personale per le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici, e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie"*.

Uno degli elementi di novità rispetto alla formulazione della norma contenuta nel comma 5-*bis* dell'art. 114 TUEL era rappresentato dalla possibilità di estendere il regime derogatorio in materia di assunzione di nuovo personale anche agli organismi che gestiscono servizi alla persona (ex IPAB). La Sezione ritiene che la locuzione *"ex IPAB"* utilizzata dal legislatore debba intendersi riferita agli enti ad esse succeduti *ex lege*, rappresentati dalle Aziende pubbliche di servizi alla persona (per la successione *ex lege* tra IPAB e ASP cfr., in ambito statale, art. 10 l. n. 328/2000 e d.lgs. n. 207/2000 e, in ambito regionale, art. 22 e ss. l.r. 2/2003).

Infine, il comma 558 dell'articolo 1 della l. n. 147/2013, nel modificare l'articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 e s.m.i., aveva previsto che le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 (e, quindi, anche gli enti locali) dovessero computare, ai fini della misurazione della propria capacità assunzionale, anche le spese di personale sostenute dalle aziende speciali ed istituzioni.

6.3. L'articolo 4, comma 12 *bis*, d.l. n. 66/2014 ha nuovamente sostituito l'articolo 18, comma 2 *bis*, d.l. n. 112/2008 stabilendo che *"le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine, l'ente*

controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni, e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso di contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello fermo restando il contratto nazionale in vigore al 1 gennaio 2014. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione".

Dal raffronto tra la vecchia e la nuova formulazione della norma contenuta nell'articolo 18, comma 2 *bis*, d.l. n. 112/2008 emerge che:

- a) i vincoli alle assunzioni e alle spese di personale previsti per le amministrazioni di riferimento non sono più immediatamente e direttamente applicabili alle aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica;
- b) i predetti organismi sono tenuti a rispettare il "principio di riduzione dei costi del personale", da perseguire attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale;
- c) il perseguimento di tale obiettivo viene assicurato mediante l'adozione da parte dell'amministrazione di riferimento di un proprio atto di indirizzo che definisce, per ciascuno degli organismi indicati sub a), specifici criteri e modalità di attuazione i cui contenuti vengono recepiti in propri provvedimenti da parte degli stessi soggetti destinatari dell'atto di indirizzo;

- d) le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona (ex IPAB) e le farmacie, pur essendo escluse dai predetti limiti, sono comunque tenute a rispettare l'obbligo di mantenere un livello di costi per il personale coerente con la quantità dei servizi erogati.

6.4. Come in precedenza accennato, l'articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014, ancora in fase di conversione in legge, ha modificato la disciplina applicabile alle regioni ed agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno nella materia *de qua* prevedendo che:

- a) negli anni 2014 e 2015 le assunzioni di personale a tempo indeterminato possono avvenire nei limiti di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente;
- b) nel 2016 e 2017 la facoltà assunzionale è fissata nella misura del 80% e, a decorrere dal 2018, nella misura del 100%;
- c) rimangono in vigore le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557 *bis* e 557 *ter*, l.n. 296/2006, mentre viene abrogato l'articolo 76, comma 7, d.l.n. 112/2008 che regola(va) il rapporto di incidenza tra spesa per il personale e spesa corrente ai fini delle nuove capacità assunzionali degli enti locali;
- d) gli enti locali coordinano le politiche assunzionali dei soggetti indicati dall'articolo 18, comma 2 *bis*, d.l. n. 112/2008 (i.e. aziende speciali, istituzioni, società partecipate locali totali o di controllo) *“al fini di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti”*.

7. Premesso nei termini sopra descritti il quadro legislativo di riferimento oggetto di numerosi interventi di modifica da parte del legislatore statale tali da non renderlo stabile, né definitivamente certo, è possibile passare alla trattazione del quesito posto dal Comune di Imola.

In primo luogo, essendo rimasto in vigore l'articolo 1, comma 557 *bis*, l.n. 296/2006, si ritiene che gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, ai fini del contenimento del trend storico della spesa di personale, debbano computare nella propria spesa di personale anche la quota relativa al personale occupato presso

organismi partecipati, purché non vi sia stata estinzione del rapporto di pubblico impiego.

Viceversa, essendo stato abrogato l'articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008, sono venuti meno per l'ente di riferimento gli obblighi di consolidare nella propria spesa di personale anche la quota relativa al personale occupato presso organismi partecipati (società, aziende speciali, istituzioni) previsti ai fini del calcolo del rapporto di incidenza tra spesa di personale e spesa corrente necessario per misurare la capacità assunzionale dell'ente locale.

Concludendo, tenuto conto che alcune disposizioni normative sopra richiamate sono contenute in un decreto-legge in vigore dal 25 giugno 2014, ma ancora in fase di conversione, il Comune istante dovrà computare nella propria spesa di personale anche la quota relativa al personale occupato presso l'ASP, purché non vi sia estinzione del rapporto di pubblico impiego, solo ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 557 bis, l.cit. ai sensi del quale " *ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute(omissis) per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente*".

Viceversa, non si dovrà procedere a nessun'altra tipologia di consolidamento diversa da quella appena descritta, essendo stata abrogata la disposizione normativa (art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008) che imponeva agli enti locali di computare nella spesa di personale (da mettere in rapporto con la spesa corrente ai fini della misurazione della propria capacità assunzionale) anche la spesa del personale delle proprie società partecipate, aziende speciali ed istituzioni.

I predetti organismi operanti in settori c.d. sensibili (nei quali rientrano anche le ASP) dovranno, comunque, attenersi al principio fissato nel novellato art. 18, comma 2 *bis*, d.l. n. 112/2008 che impone coerenza tra il livello dei costi del personale e la quantità dei servizi erogati.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sui quesiti riportati nella parte in fatto nei termini di cui in motivazione.

Ordina

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione –solo in formato elettronico – al Sindaco di Imola ed al Presidente delle Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 7 luglio 2014.

Il Presidente
f.to (Antonio De Salvo)

Il Relatore
f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 7 luglio 2014.

Il Direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)