

Deliberazione n. 95/2014/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. Sergio Basile	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 9 aprile 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;

Vista 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;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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 n. 3/SEAUT/2014/QMIG e 4/SEZAUT/2014/QMIG;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010;

Vista la richiesta di parere formulata dai Comuni di Fontanellato e Soragna con nota del 21 novembre 2013, tramessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, il 13 gennaio 2014;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il CAL;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 14 del 3 aprile 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 9 aprile 2014 il relatore Benedetta Cossu.

Premesso in fatto

I Sindaci dei Comuni di Fontanellato e Soragna, in qualità di soci dell'Azienda di servizi alla persona - ASP "Distretto di Fidenza" - (d'ora in avanti ASP), hanno formulato alla Sezione un'articolata richiesta di parere avente ad oggetto l'interpretazione ed il coordinamento tra disposizioni nazionali (art. 1, comma 557, 557-bis, l. n. 296/2006; art. 76, comma 7, d.l. n. 78/2010 e s.m.i.; art. 114, comma 5-bis, TUEL) e regionali (art. 3, comma 2, l.r. n. 12/2013) in materia di vincoli di spesa per il personale ed assunzionali applicabili alla predetta tipologia di enti.

Nelle premesse della richiesta di parere è stato riferito che l'ASP ha proposto ai comuni soci di passare dall'attuale modello gestionale, caratterizzato dalla compresenza di personale dipendente dalle IPAB estinte e di personale dipendente da società cooperative (c.d. gestione mista), ad un modello organizzativo caratterizzato da una gestione diretta dei servizi da parte dell'ASP. Il raggiungimento di tale risultato richiederebbe l'assunzione di 194 unità di personale di vario profilo e qualificazione professionale.

Si rappresenta, altresì, che tale mutamento organizzativo consentirebbe di conseguire i requisiti prescritti dalla direttiva

regionale n. 514/2009 per ottenere l'accreditamento definitivo dei servizi socio-assistenziali.

Le ulteriori premesse sulle quali si fonda la richiesta di parere sono, secondo le prospettazioni dei comuni istanti, il minor costo di gestione rispetto all'organizzazione attuale fondata sulla cogestione tra personale ASP e personale dipendente da società cooperativa; il riconoscimento e rafforzamento della capacità assunzionale delle ASP per effetto dell'articolo 3, comma 2, l.r. n. 12/2013 ai sensi del quale, in ambito regionale, è stata estesa alle ASP *"la normativa vigente in materia di esclusioni dai divieti e dalle limitazioni nell'assunzione di personale per le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie"*; la circostanza che, ai sensi dell'art. 1, comma 557-bis, l. n. 296/2006, la spesa per il personale dell'ASP deve essere conteggiata nella spesa corrispondente di ciascun ente locale socio, solo se si tratta di personale trasferito, ma non, se si tratta di personale assunto direttamente dall'ASP.

Ciò premesso, si riportano qui di seguito i quesiti che gli enti rivolgono alla Sezione.

In particolare si chiede di conoscere se:

1. la deroga al regime vincolistico in materia di personale applicabile alle ASP (cfr. art. 3, comma 2, l.r. 12/2013) debba intendersi riferita esclusivamente all'autonomia assunzionale e di spesa dell'azienda, o debba intendersi estesa al quadro normativo generale in materia di contenimento della spesa di personale, con conseguente esclusione dal novero dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 557-bis, l. n. 296/2006 ed influenza sull'aggregato di spesa per il personale degli enti soci dell'ASP;

2. la spesa per il personale proveniente dalle ex IPAB e assorbito dall'ASP debba essere conteggiata, pro-quota, tra le spese del personale dei comuni soci, anche in assenza di trasferimento volontario/delega di servizi/attività di cui sono titolari;

3. la spesa per il personale assunto direttamente dall'ASP in esecuzione della l.r. 12/2013 e finalizzato all'acquisizione dei requisiti per l'accreditamento dei servizi socio-assistenziali (casa protetta e centro diurno per anziani)

ex IPAB debba essere conteggiata nella spesa del personale degli enti locali soci ASP;

4. la spesa per il personale trasferito, per effetto di apposita convenzione, ad ASP dall'AUSL – precedente gestore dei servizi sociali rivolti ai minori, adulti, famiglie, ed ai portatori di *handicap* – debba essere conteggiata nella spesa per il personale degli enti locali soci ASP;

5. la spesa per il personale ASP debba essere consolidata con la spesa: a) dei soli comuni che, prima della costituzione dell'azienda, esercitavano direttamente i servizi/attività oggetto di esplicito trasferimento in gestione alla stessa, con esclusione dei comuni nei quali tali servizi erano esercitati da un'IPAB, soggetto autonomo e svincolato dall'ente locale; b) di tutti i comuni, per le attività connesse a funzioni di titolarità comunale, anche se non effettivamente e direttamente esercitate prima della creazione della ASP; c) delle aziende AUSL per le attività a rilievo sanitario che fruiscono del finanziamento a carico del Fondo regionale per la non autosufficienza; d) di nessun ente pubblico, se attengono ad attività connesse a funzioni comunali, ma oggetto di assegnazione gestoria per disposizione di legge regionale;

6. ai fini del consolidamento tra la spesa di personale dell'ASP con quella dei Comuni soci debbano essere considerate anche le entrate proprie dell'azienda e se, quale parametro per il consolidamento, si debba applicare il metodo delineato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 14/2011.

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere.

1. L'articolo 7, comma 8, l. 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 altri 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 i Sindaci dei Comuni istanti hanno formulato la richiesta di parere in qualità di enti soci dell'ASP; pertanto, le soluzioni interpretative che verranno fornite serviranno ad orientare sia i medesimi enti richiedenti 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 l. n. 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, 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 di coordinamento della finanza pubblica (cfr., in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012).

Nel merito

4. La Sezione rileva, preliminarmente, che la trattazione dei quesiti posti dai Comuni di Fontanellato e Soragna deve essere preceduta dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, mutato nelle more della presentazione della richiesta di parere e del suo inoltro, tramite il Consiglio delle autonomie locali, a questa Sezione regionale di controllo.

4.1. Con l'approvazione della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), sono state apportate rilevanti modifiche e/o risistemazioni organiche di discipline già in vigore in tema di rapporti finanziari tra amministrazioni pubbliche ed organismi partecipati.

Ci si riferisce, in particolare, alla disciplina che regola i rapporti tra ente locale e suoi enti strumentali (aziende speciali ed istituzioni), disciplina in parte mutuata dall'articolo 114, comma 5-*bis*, TUEL introdotto dall'articolo 25, comma 2, lett. a), d.l. 1/2012, conv. dalla l. n. 27/2012.

La disposizione in parola assoggetta(va) i predetti enti alla disciplina prevista per le amministrazioni di riferimento in tema di *“divieti o limitazioni alle assunzioni di personale”* (i.e. art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008), di *“obbligo di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria”* (i.e. art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010), oltre che alle disposizione sul patto di stabilità interno ed al codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 163/2006.

Il comma 557 dell'articolo 1 l. n. 147/2013, nel sostituire il comma 2-bis dell'articolo 18, d.l. n. 112/2008, rubricato *"Reclutamento del personale delle società pubbliche"*, ha risistemato in maniera organica la disciplina in tema di vincoli di finanza pubblica applicabile alle aziende speciali, istituzioni e alcune tipologie di società partecipate da parte degli enti locali (società *in house*, società che gestiscono servizi di interesse economico-generale, società strumentali). E' stata confermata l'applicazione delle disposizioni recanti *"divieti o limitazioni alle assunzioni di personale"* e di quelle recanti *"obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria"*; viceversa, sono 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.

4.2. Con la l. n. 147/2013 rilevanti novità sono state introdotte per il regime delle esclusioni e/o deroghe applicabili alle società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica (quarto periodo comma 557) e alle aziende speciali ed istituzioni che operano in settori c.d. sensibili (ultimo periodo comma 557).

Rispetto alla previgente disciplina (art. 114, comma 5-bis, TUEL) nella quale era stata prevista un'esclusione applicabile *ex se* per le aziende speciali e per le istituzioni che operano nei settori socio-assistenziali, educativi, culturali e per le farmacie, nella nuova disposizione normativa (art. 1, comma 557, ultimo periodo, l. n. 147/2013) è stata esclusa ogni forma di automatismo.

E' stato, infatti, 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. 1128/2008 e s.m.i., può *"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"*. Dall'interpretazione letterale della norma si ricava, pertanto, che venuto meno ogni automatismo nell'applicazione delle deroghe al regime di limitazione per le assunzioni di personale da parte delle aziende speciali ed istituzioni operanti in determinati settori c.d. sensibili, ciascun ente locale di riferimento può decidere, previa adozione di una delibera motivata, di escludere dal predetto regime di limitazione delle assunzioni di nuovo personale singole aziende speciali o istituzioni,

purché operino in determinati settori (oltre a quello dei servizi socio-assistenziale, educativi, culturali e farmacie, sono stati aggiunti quello dei servizi alla persona- ex IPAB), e purché venga assicurato il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale ex art. 1, comma 557, l. n. 296/2006 e di quelli in materia di *turn-over* previsti dall'art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008.

4.3. Ulteriore elemento di novità rispetto alla formulazione della norma contenuta nel comma 5-*bis* dell'art. 114 TUEL è rappresentata dalla possibilità di estendere il regime derogatorio in materia di assunzione di nuovo personale anche agli organismi che gestiscono servizi alla persona (ex IPAB).

In proposito la Sezione ritiene che, nonostante l'espressione "*ex IPAB*" utilizzata dal legislatore riguardi enti pubblici non più esistenti, la norma debba intendersi riferita agli enti ad essi 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., ha previsto che le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 (e, quindi, anche gli enti locali) devono computare, ai fini della misurazione della propria capacità assunzionale, anche le spese di personale sostenute dalle aziende speciali ed istituzioni.

4.4. Dal combinato disposto degli articoli 1, commi 557 e 558, l. n. 147/2013 la Sezione ritiene che si possa ricavare che gli enti locali, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica in materia di *turn-over*, debbano computare anche le spese di personale sostenute da aziende speciali ed istituzioni a loro riferite (comma 558), a meno che non sia stata adottata una delibera motivata mediante la quale singoli organismi strumentali dell'ente o ai quali l'ente partecipa siano stati esclusi dal predetto computo (comma 557).

5. Premesso nei termini sopra descritti il quadro legislativo di riferimento, è possibile ora passare ad esaminare l'ulteriore questione preliminare rappresentata dal coordinamento tra la nuova disposizione di fonte statale costituita dall'articolo 1, comma 557,

ultimo periodo, l. n. 147/2013 e la disposizione di fonte regionale costituita dall'articolo 3, comma 2, l.r. n. 12/2013.

5.1. Come già rilevato, l'art. 1, comma 557, ultimo periodo, l. cit. contiene, tra le altre, la nuova disciplina (rispetto a quella contenuta nel comma 5-bis dell'articolo 114 TUEL) in tema di esclusioni, non più applicabili *ex se*, dal regime di limitazione alle assunzioni di nuovo personale per le istituzioni ed aziende speciali operanti in settori c.d. sensibili, estendendone la sua possibile applicazione anche alle ASP, ed alle aziende speciali ed istituzioni che gestiscono servizi scolastici e per l'infanzia.

L'art. 3, comma 2, l. r. n. 12/2013, estende automaticamente alle ASP *"la normativa vigente stabilita in materia di esclusioni dai divieti e dalle limitazioni nelle assunzioni di personale per le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie"*.

5.2. La Sezione ritiene, in proposito, che la previsione contenuta nell'art. 3, comma 2, l. r. 12/2013 se, per un verso, si pone in sintonia con la disposizione contenuta nella legge di stabilità per il 2014, laddove estende la possibilità di applicare il regime derogatorio per le nuove assunzioni di personale previsto per le aziende speciali ed istituzioni operanti in determinati settori anche alle ASP, per altro verso, non sembra del tutto coerente con la nuova disciplina prevista introdotta dall'articolo 1, comma 557, l. n. 147/2013, nella parte in cui estende automaticamente alle ASP il regime derogatorio della disciplina che limita le assunzioni di nuovo personale.

5.3. Ciò premesso, la Sezione evidenzia che la questione di particolare rilevanza che deve essere risolta preliminarmente - e che, al tale fine, viene rimessa al Presidente della Corte dei conti ai fini dell'eventuale adozione di una pronuncia di orientamento generale - riguarda il rapporto, rilevante in sede di attività consultiva, tra una disposizione regionale preesistente (nella specie, art. 3, comma 2, l. r. n. 12/2013) ed una disposizione statale sopravvenuta (nella specie art. 1, comma 557, ultimo periodo, l. n. 147/2013) qualificabile come espressione di una norma di coordinamento di finanza pubblica, rispetto alla quale la preesistente disposizione di fonte regionale non appaia, *prima facie*, più coerente.

6. La Sezione, oltre alla rimessione della questione preliminare di cui al punto 5.4, ritiene che sia necessaria l'adozione

di una pronuncia di orientamento generale anche rispetto ai quesiti posti nella richiesta di parere in esame, trattandosi di questioni di particolare rilevanza che interessano tutti gli enti locali che gestiscono servizi socio-assistenziali mediante le ASP.

Si fa, inoltre, presente che, con deliberazione n. 490/2012/PAR, la Sezione si era già occupata di alcuni aspetti relativi al consolidamento della spesa di personale delle ASP con la spesa dell'ente di riferimento. In tale deliberazione si era ritenuto che l'obbligo di consolidamento discende dall'art. 1, comma 557-bis, l. n. 296/2006 ed era stato suggerito di applicare, in via analogica, il criterio elaborato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 14/2011.

E' proprio in ragione delle modifiche introdotte nel quadro normativo di riferimento dalla legge di stabilità per il 2014, che si ritiene necessario proporre il deferimento di tutti i quesiti proposti dai comuni istanti sui quali la Sezione esprime le proprie considerazioni nei termini che seguono.

6.1. In relazione al primo quesito – relativo all'ambito di applicazione della deroga al regime vincolistico in materia di personale per le ASP – si ritiene che la soluzione sia nel senso che gli enti locali possano decidere di escludere le tipologie di enti ivi elencati (aziende speciali, istituzioni, ASP), purché operino in determinati settori, attraverso l'adozione di una delibera motivata, unicamente ai fini dell'applicazione del regime che limita le nuove assunzioni di personale previsto nel già richiamato articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 e s.m.i.

Tale conclusione si ricaverebbe dall'interpretazione letterale del più volte richiamato articolo 1, comma 557, ultimo periodo, l. n. 147/2013 laddove la possibilità di escludere le predette tipologie di enti dai vincoli assunzionali richiede il rispetto, da parte dell'ente di riferimento, degli obblighi di contenimento della spesa per il personale (art. 1, comma 557, l. n. 296/2006) e della disciplina in tema di vincoli assunzionali di cui all'art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 e s.m.i.

6.2. Quanto, poi, al secondo quesito – obbligo o meno di conteggiare pro-quota tra la spese di personale dei comuni soci anche in assenza di trasferimento volontario/delega di servizi/attività di cui sono titolari la spesa di personale passato alle dipendenze dell'ASP a seguito dell'estinzione delle IPAB – la Sezione fa presente

che, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, d.lgs. n. 207/2001 (decreto con il quale è stata data attuazione alla legge n. 328/2000 - legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), le ASP subentrano, a titolo universale, in tutti i rapporti attivi e passivi delle estinte IPAB dalle quali derivano e, quindi, anche nei rapporti di lavoro con il personale da esse dipendenti.

Ciò premesso, sebbene l'interesse da parte di un ente locale a partecipare ad un'ASP dovrebbe essere rappresentato dal conferimento a tale organismo della gestione di servizi e/o attività di cui è titolare, nell'eventualità in cui l'ente locale decidesse di non affidare la gestione di alcun servizio né attività, né comunque ne usufruisse in alcun modo, la Sezione ritiene che nessuna quota di spesa di personale dovrebbe essere computata dall'ente locale ai fini del rispetto della disciplina in materia di *turn-over*, dovendosi ripartire, pro-quota, la spesa di personale dell'ASP tra gli altri enti soci che conferiscono la gestione del servizio o di attività di cui sono titolari o che comunque ne usufruiscono.

6.3. Per quel che concerne il terzo quesito – volto a conoscere se *“la spesa del personale assunto direttamente da ASP in esecuzione della L.r. n. 12/2013 e finalizzato all'acquisizione dei requisiti per l'accreditamento dei servizi socio-assistenziali (casa protetta e centri diurni per anziani) ex IPAB, deve essere conteggiata nella spesa per il personale degli enti locali soci ASP”* - si ritiene che possa confermarsi l'orientamento già espresso nelle precedenti deliberazioni n. 282/2011/PAR e 490/2012/PAR. In tali deliberazioni era stato sostenuto che anche la spesa per il personale assunto direttamente dall'ASP deve essere conteggiata, pro-quota, dall'ente locale *“sempre che si tratti di personale adibito a svolgere funzioni che sebbene svolte dall'organismo partecipato, sono di competenza dell'ente locale ed i cui costi sono a carico del bilancio dell'ente”*.

6.4. Con il quarto quesito si chiede di conoscere se la *“spesa del personale trasferito, per effetto di apposita convenzione, ad ASP dall'AUSL –precedente gestore dei servizi sociali rivolti ai minori, adulti, famiglie, portatori di handicap – deve essere conteggiata nella spesa di personale degli enti locali soci ASP”*.

La risposta a tale quesito richiede alcune considerazioni di carattere preliminare.

Nel sistema delineato dalla legge regionale n. 2/2003 – recante *“Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”* - la gestione ed erogazione dei servizi socio-assistenziali viene assicurata da diversi soggetti giuridici, pur rimanendone la titolarità sempre in capo ai Comuni (cfr. art. 15, comma 1, l.r. cit.). Tali soggetti possono essere gli enti del terzo settore ed altri soggetti senza scopo di lucro (art. 20 l.r. cit.), le Aziende pubbliche dei servizi alla persona (cfr. art. 25 l.r. cit.), le Aziende unità sanitarie locali alle quali i Comuni delegano le attività sulla base di una convenzione (art. 17 l.r. cit.).

Ciò premesso, si ritiene che l'ipotesi prospettata dai Comuni istanti si possa configurare tutte le volte in cui si passi da una gestione dei servizi socio-assistenziali affidata, mediante convenzione, ad una AUSL, ad una gestione in cui l'ente locale si avvalga di un'ASP.

Nella suddetta ipotesi, nel presupposto (non chiarito nella richiesta di parere) che il trasferimento del personale dall'AUSL all'ASP avvenga con estinzione del rapporto di lavoro e conseguente subentro dell'ASP, si potrebbero ritenere applicabili le considerazioni fatte al punto 6.3., trattandosi di una fattispecie assimilabile ad una nuova assunzione. Ne deriverebbe, pertanto, che la spesa per il personale passato alle dipendenze dell'ASP dovrebbe essere computata, pro-quota, tra gli enti soci che conferiscono a tale organismo la gestione di servizi o attività di cui sono titolari o che, comunque, ne usufruiscono per la cura di interessi della propria comunità amministrata.

6.5. Con il quinto quesito si chiede di conoscere con quali enti locali debbano essere conteggiate le spese di personale sostenute da ASP.

In particolare, si domanda se il consolidamento debba avvenire con: a) i soli comuni che, prima della costituzione dell'ASP, esercitavano direttamente i servizi e/o attività oggetto di esplicito trasferimento, con esclusione dei comuni nei quali tali servizi o attività erano esercitati da un'IPAB, soggetto autonomo e svincolato dall'ente locale; b) tutti i comuni, per le attività connesse a funzioni di titolarità comunale, anche se non effettivamente e direttamente esercitate prima della creazione di ASP; c) delle aziende AUSL per le attività di rilievo sanitario che fruiscono del finanziamento a carico del

Fondo regionale per la non autosufficienza; d) di nessun ente pubblico se attengono ad attività connesse a funzioni comunali ma oggetto di assegnazione gestoria per disposizione di legge regionale.

La Sezione ritiene che il consolidamento della spesa del personale dell'ASP - sia esso personale trasferito senza estinzione del rapporto di lavoro dal Comune socio, sia assunto direttamente dall'ASP, sia trasferito dall'AUSL all'ASP con subentro di quest'ultima nel rapporto di lavoro – dovrebbe avvenire, pro-quota, con tutti i Comuni soci dell'azienda proprio in ragione del già richiamato presupposto in base al quale ciascuno di essi, prescindendo dalla precedente organizzazione dei servizi socio-assistenziali, ha aderito all'ASP con l'esigenza di conferire a tale organismo la gestione dei predetti servizi.

6.6. Con il sesto ed ultimo quesito si chiede di conoscere con quali modalità deve essere operato il consolidamento in presenza di entrate proprie dell'ASP e se si debba applicare in tutti i casi descritti il metodo delineato dalla Sezione delle autonomie nella delibera n. 14/2011.

In relazione al primo profilo si rappresenta che, nelle precedenti deliberazioni (282/2011/PAR e 490/2012/PAR), la Sezione aveva ritenuto che l'obbligo di consolidamento della quota di spesa di personale operante presso le ASP in capo all'ente locale socio si configurasse sempre che *“si tratti di personale adibito a svolgere funzioni che sebbene svolte dall'organismo partecipato, sono di competenza dell'ente locale ed i cui costi sono a carico del bilancio dell'ente”*. Da tale assunto deriverebbe che la spesa di personale sostenuta dall'ASP per lo svolgimento di servizi i cui costi sono coperti da risorse proprie (ad es. fondo regionale per la non autosufficienza, fondo sanitario regionale, contribuzioni degli utenti dei servizi) non dovrebbe essere posta a carico dell'ente locale socio nel presupposto che i servizi svolti con l'impiego di tali risorse non siano stati delegati dai comuni soci.

Quanto, infine, al criterio del consolidamento si richiama quanto deciso nella precedente deliberazione n. 490/2012/PAR nell'ambito della quale è stato suggerito di utilizzare il metodo elaborato dalla Sezione delle autonomie nella pronuncia n. 14/2011/QMIG per il consolidamento della propria spesa di personale con quello delle società partecipate indicate nell'art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008.

7. Tutto ciò premesso, data la rilevanza e la valenza generale delle molteplici e complesse questioni poste con la richiesta di parere, la Sezione, pur esprimendo la propria posizione nei termini sopraindicati, ritiene di dover investire il Presidente della Corte al fine di un eventuale intervento della Sezione delle autonomie ovvero delle Sezioni riunite, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, ai sensi del quale *"...per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora di tratti si applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna sospende la pronuncia e sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa la decisione di deferire alla Sezione delle autonomie ovvero alle Sezioni riunite, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 la questione preliminare trattata nel punto 5.4. e le questioni di merito di cui ai punti da 6.1. a 6.6. relative al consolidamento nella spesa di personale degli enti locali, soci di aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), della quota relativa al personale operante presso tali organismi, nonché ai criteri utilizzabili per procedere al predetto consolidamento.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti, e che venga dato avviso, della rimessione, alle Amministrazioni richiedenti.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 9 aprile 2014.

Il Presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il Relatore

f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 9 aprile 2014.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

