

Deliberazione n. 34/2015/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. 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 5 marzo 2015.

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;

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, con modificazioni, dalla 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 Castelnuovo di Sotto, con nota del 9 gennaio 2015, trasmessa in pari data alla Sezione regionale di controllo;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il CAL;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 9 del 26 febbraio 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 5 marzo 2015 il relatore Benedetta Cossu.

Fatto

Il Comune di Castelnuovo di Sotto, in qualità di ente socio di un'azienda di servizi alla persona (d'ora in avanti ASP), ha formulato alla Sezione una richiesta di parere con la quale intende conoscere per quale tipologia di personale (trasferito, dell'azienda, entrambi), per quali servizi e con quale metodologia di calcolo, i Comuni soci dell'ASP sono tenuti a "consolidare" pro-quota (secondo gli accordi convenzionali in essere), la spesa di personale dell'azienda con quella dell'ente, ai fini dei riscontri e verifiche di cui all'articolo 1, commi 557, 557-bis, 557-ter, e 557-quater, legge 296/2006.

In particolare, l'Ente rappresenta di far parte di un'unione di comuni alla quale sono state trasferite le funzioni in materia sociale e socio-sanitaria e che diversi servizi socio-assistenziali ed educativi (centro diurno anziani, assistenza domiciliare, pasti a domicilio, trasporto anziani e disabili, scuola dell'infanzia) sono stati affidati, mediante contratti di servizio, all'ASP, la quale opera con personale proprio, già dipendente dell'ex IPAB e/o assunto direttamente dall'azienda, o con personale trasferito dai comuni soci.

Diritto

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

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.

Preliminarmente, 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, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

In relazione al primo profilo appare utile richiamare il criterio di orientamento espresso dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione 4/SEZAUT/2014/QMIG ai sensi del quale sono ammissibili le richieste di parere formulate dagli enti legittimati ai sensi dell'articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003 per la soluzione di quesiti relativi ad interessi non direttamente afferenti l'ente, ma riguardanti enti od organismi partecipati. Nella predetta deliberazione è stato affermato che *"la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nel caso 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, purchè sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato"*. Ciò premesso ritiene la Sezione che il quesito in esame sia ammissibile sotto il profilo soggettivo sia in quanto la questione prospettata ha riflessi sul bilancio dell'ente, il quale fa valere un interesse proprio, sia in quanto, tenuto conto del criterio di orientamento sopra indicato della Sezione delle autonomie, la soluzione interpretativa che la Sezione fornirà potrà produrre effetti anche nei confronti della azienda pubblica dei servizi alla persona alla quale partecipa il Comune di Castelnovo di Sotto.

In relazione all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), 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).

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e dell'astrattezza in quanto il parere reso potrà orientare sia l'ente istante, sia tutti gli altri enti che partecipano alla stessa ASP o ad altri organismi appartenenti alla medesima *species* nelle questioni relative al computo della spesa di personale operante presso il predetto organismo ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Infine la questione non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel

Merito

I quesiti posti con la richiesta di parere in esame presuppongono la ricostruzione del quadro normativo di riferimento sul quale la Sezione si è già ampiamente soffermata nelle recenti deliberazioni nn. [170/2014/PAR](#) e [172/2014/PAR](#) alle quali si rinvia.

Sinteticamente si osserva che la materia dei riflessi della spesa del personale delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) sui bilanci degli enti locali soci ha subito un'evoluzione legislativa (art. 1, comma 557, l. n. 147/2013 e art. 4, comma 12-bis, d.l. n. 66/2014, entrambi intervenuti sull'art. 18, comma 2-bis, d.l. n. 112/2008) che ha avuto evidenti ripercussioni anche sulle soluzioni interpretative fornite in precedenti pareri.

La Sezione, considerato che la normativa nella materia *de qua* non ha subito nuove modifiche rispetto a quella già indicata nelle deliberazioni nn. 170 e 172 del 2014 sopra citate, conferma che la disposizione cui fare riferimento per le questioni relative alla spesa di personale di aziende speciali ed istituzioni che gestiscono servizi in settori cd. sensibili - servizi socio-assistenziali, educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e farmacie - è tutt'oggi contenuta nell'articolo 18, comma 2-bis, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, e s.m.i.

Nell'attuale formulazione della norma, al quarto periodo, si prevede che *"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 (i.e. principio di riduzione dei costi del personale), fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati"*. Con tale modifica introdotta dall'art. 4, comma 12, bis, d.l. n. 66/2014 il legislatore ha voluto prevedere per gli organismi che operano in settori cd. sensibili, nei quali il contingente di personale occupato può incidere sull'erogazione di prestazioni volte alla cura di interessi costituzionalmente protetti (art. 32 Cost. diritto alla salute), un vincolo alla spesa di personale diverso da quelli previsti per gli enti locali soci tenuti a rispettare, se assoggettati alla disciplina del patto di stabilità, vincoli assunzionali (art. 3, comma 5, d.l. 90/2014) e di riduzione della spesa storica di personale (art. 1, comma 557, l. n. 296/2006). Per la spesa di personale degli organismi operanti in settori sensibili è stato introdotto un principio di matrice prettamente "aziendalistica", che non si basa su tetti di spesa, ma che impone ai predetti organismi, tra i quali rientrano anche le ASP, di parametrare il livello dei costi del personale alla quantità dei servizi erogati.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che il predetto principio vada applicato per il personale trasferito dall'ex IPAB all'ASP e per il personale direttamente assunto dall'ASP, in quanto si tratta di personale "proprio".

Viceversa, per il personale che i comuni soci occupano presso l'ASP per l'erogazione di servizi socio-assistenziali che, sulla base di contratti di servizio, sono stati affidati al predetto ente, ma il cui rapporto di pubblico impiego continua ad intercorrere con il comune stesso, la disposizione normativa cui fare riferimento è quella contenuta nell'articolo 1, commi 557-bis, l.n. 296/2006, ai sensi della quale 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 agli enti"*. Tale personale, sebbene occupato presso l'ASP, dovrà essere computato nella spesa di personale dell'ente socio in conformità alla richiamata disposizione normativa.

Si evidenzia, infine, che nonostante la disciplina legislativa attualmente in vigore in materia di spesa per il personale per gli enti locali assoggettati alla disciplina del patto di stabilità sia differente da quella introdotta dal riformato art. 18, comma 2-bis, d.l. n. 112/2008 per gli organismi partecipati (società a partecipazione pubblica locale o di controllo, aziende speciali ed istituzioni e aziende speciali, istituzioni, Asp che operano in settori sensibili e farmacie), la recente disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 5, d.l. n. 90/2014 prevede un coordinamento delle politiche assunzionali da parte degli enti partecipanti. Si stabilisce, infatti, che *"le amministrazioni di cui al presente comma (i.e. regioni ed enti locali assoggettati alla disciplina del patto di stabilità interno) coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112/2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti"*. Da tale disposizione normativa, in quanto espressamente applicabile a tutti i soggetti giuridici indicati nell'articolo 18, comma 2 bis, d.l. n. 112/2008, tra i quali rientrano anche le ASP, discende un obbligo per gli enti locali soci di coordinare le politiche assunzionali dei predetti organismi al fine di ottenere una graduale riduzione dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente.

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.

DISPONE

- che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Castelnovo di Sotto ed al Presidente dl Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

- che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 5 marzo 2015.

Il presidente
f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore
f.to (*Benedetta Cossu*)

Depositata in segreteria il 5 marzo 2015.

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)