



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 20 settembre 2017

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Francesca DIMITA	Primo Referendario relatore

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Candiana prot. n. 3250 del 19/06/2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 0009556-20/06/2017-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 52/2017 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Francesca Dimita,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Candiana ha presentato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, chiedendo se sia possa procedere alla copertura di un posto, resosi vacante nella pianta organica comunale, "*mediante mobilità esterna di personale proveniente da un IPAB ex casa di riposo*", dichiarando che l'ente ha rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2014 ed il pareggio di bilancio per gli anni 2015 e 2016, e che, nel corso del 2017, subirà la cessazione di una unità di personale di categoria D1, posizione economica D4, non sostituibile attraverso una nuova assunzione, considerato il limite del 75% dei cessati dell'anno precedente imposto dall'art. 1, comma 228, della L. n. 208/2015, come modificato dall'art. 22, comma 1, del D.L. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, nella L. n. 96/2017.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, "*un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse "*alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai 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*" (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano le questioni attinenti l'individuazione dell'ambito applicativo di disposizioni, quali quelle che regolano la fattispecie sottoposta all'esame di questa Sezione ai fini dell'esercizio della funzione

consultiva, disciplinanti, in particolare, i vincoli e limiti assunzionali vigenti in materia di spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni e, segnatamente, degli enti locali.

Il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Candiana, tuttavia, poiché espresso in termini non propriamente generali ed astratti, può essere affrontato limitatamente all'interpretazione delle summenzionate disposizioni ed alla individuazione della natura e degli effetti della mobilità, sotto il profilo finanziario - contabile.

Nel merito, deve rilevarsi che il comma 228 dell'art. 1 della L. n. 208/2015, richiamato dall'ente – recante puntuali vincoli e limitazioni alle assunzioni da parte di Regioni ed enti locali nell'ambito della disciplina vigente in materia di spesa per il personale – consente di sostituire il personale cessato dal servizio nei limiti di una specifica percentuale. In particolare, la norma prevede che le amministrazioni di cui all'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, conv., con modificazioni, nella L. n. 14/2014, possono procedere, negli anni 2016-2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale, nel limite, annuo, del 25% della spesa relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente; gli enti non sottoposti al patto di stabilità nel 2015, fatte salve le facoltà assunzionali previste dall'art. 1, comma 562, della L. n. 296/2006, qualora certifichino, in relazione all'anno precedente, un rapporto medio dipendenti-popolazione inferiore al rapporto medio dipendenti – popolazione per classe demografica e qualora non superino i 1.000 abitanti, nel 2017 e nel 2018, invece, possono assumere nei limiti del 75% delle cessazioni intervenute.

Tali limiti, a prescindere dalla percentuale applicabile, non consentono al Comune di Candiana di procedere ad una nuova assunzione, in quanto una soltanto sarà l'unità di personale il cui rapporto di lavoro cesserà nel 2017, sicché l'ente si interroga sulla possibilità di ricorrere quanto meno alla mobilità, che, stando a quanto dichiarato nella richiesta di parere, vedrebbe interessata una unità di personale proveniente da una IPAB.

Allora, considerata l'insufficiente capacità assunzionale maturata dall'ente, ciò che interessa è che la mobilità in entrata non configuri una nuova assunzione e che, dunque, possa ritenersi neutra sotto il profilo della finanza pubblica, in quanto interveniente tra enti soggetti ai medesimi vincoli assunzionali.

Tale, fondamentale presupposto deve, infatti, ritenersi ad oggi necessario al fine suddetto (ossia quello della neutralità finanziaria), atteso che la disposizione che lo prevede – e, cioè, l'art. 1, comma 47, della L. n. 311/2004 – è tuttora vigente e risponde alla logica, del pari attuale, della redistribuzione delle risorse umane già esistenti nella pubblica amministrazione, in ossequio ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità (sul punto, vedasi deliberazione di questa Sezione n. 357/2013/PAR).

Occorre, pertanto, stabilire se la mobilità in entrata da un soggetto, quale la IPAB, debba considerarsi o meno alla stregua di una assunzione, sulla base dell'applicazione (o non applicazione), alla medesima, dei vincoli e delle limitazioni imposti agli enti locali in materia di spesa per il personale.

In proposito, deve ricordarsi che la Corte costituzionale (sentenza n. 161/2012) aveva affermato come l'evidenziata peculiarità delle IPAB, "*non catalogabili in precise categorie di enti pubblici*", non ne impedisse la riconducibilità alle regole degli enti locali,

quanto alla specifica disciplina della spesa ed, in particolare, di quella concernente il personale e come “nella prospettiva della finanza pubblica allargata”, la presenza di soggetti impegnati nel settore dei servizi sociali, nel quale operano parallelamente gli enti locali, comportasse la “*necessità di un coordinamento complessivo*”, allo scopo di evitare che il riordino di tali soggetti potesse divenire occasione per il superamento di quei limiti di spesa oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore. Analogo giudizio, peraltro, è stato espresso nella stessa pronuncia dalla Consulta anche con riguardo alle ASP - aziende che sono succedute alle IPAB, laddove disciolte – considerato che “*le stesse ragioni sistematiche che inducono a ricomprendere le gestioni delle IPAB nel complesso della finanza pubblica allargata ed a sottoporle a coordinamento riguardano anche le ASP*”. In entrambi i casi, la Corte costituzionale ha fatto scaturire “*la conseguente preclusione normativa ad un loro utilizzo che possa concretarsi in strumento elusivo dei limiti di spesa corrente ed, in particolare, di quella rigida di personale, il cui contenimento il legislatore concepisce come misura strutturale per il risanamento dei conti pubblici nella loro consolidata consistenza*”.

Per l’effetto, i limiti di spesa prescritti dall’allora vigente art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, sono stati ritenuti applicabili tanto alle IPAB che alle ASP.

Attualmente, tuttavia, a parte l’abrogazione del menzionato art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, disposta ad opera dell’art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, conv., con modificazioni, nella L. n. 114/2014, che non impedirebbe di considerare le IPAB (e le ASP) quali soggetti riconducibili “*alle regole degli enti locali quanto alla specifica disciplina della spesa ed, in particolare, di quella – di carattere rigido – concernente il personale*” (come rilevato dalla Consulta), deve tenersi conto dello *ius superveniens* e, cioè, della specifica disciplina in materia di spesa di personale, riguardante proprio le aziende speciali e le istituzioni pubbliche, contenuta nel comma 2 bis dell’art. 18 del D.L. n. 112/2008, introdotto, nella sua attuale formulazione, dall’art. 3, comma 5 quinquies, del D.L. n. 90/2014, conv., con modificazioni, dalla L. n. 114/2014 e da, ultimo, dall’art. 27, comma 1, lett. a), del D.lgs. n. 175/2016. Quest’ultima prevede che, in via generale, aziende speciali ed istituzioni devono attenersi al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni, la cui concreta declinazione è rimessa all’attività di indirizzo dell’ente controllante ed escludendo, da tale limitazione, le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l’infanzia, culturali e alla persona nonché le farmacie, assoggettate all’unico obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati.

Allo stato ed luce di quanto appena evidenziato, dunque, le aziende e le istituzioni pubbliche e, soprattutto, quelle che operano nel campo socio-assistenziale, non risultano assoggettate ai medesimi limiti assunzionali previsti per gli enti locali.

Ne consegue che la mobilità prospettata nella richiesta di parere – ossia quella, in entrata, da una IPAB verso un comune – non possa considerarsi neutra ai fini del turnover.

L’eventuale mobilità posta in essere nei termini rappresentati dall’ente e nelle condizioni esposte nella richiesta di parere, pertanto, violerebbe il limite percentuale della spesa consentita negli anni 2017 e 2018 agli enti locali, in relazione ai vincoli assunzionali ai

quali sono sottoposti.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini dianzi precisati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Candiana (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 20 settembre 2017.

Il Magistrato relatore

F.to Francesca Dimita

Il Presidente f.f.

F.to Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 20 settembre 2017

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese