



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 133/2014/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 1° luglio 2014 composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giuseppe MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario relatore
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la L. 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere proveniente dal Comune di Limone Piemonte (CN) con nota n. 433 del 15 gennaio 2014, pervenuta, per il tramite del

Consiglio delle Autonomie locali, in data 24 gennaio 2014, prot. n. 720, in materia di spese di personale e fondazioni;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott.ssa Alessandra Olessina;

Udito il relatore;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Limone Piemonte (CN), ente di circa 1500 abitanti, quindi soggetto al patto di stabilità a partire dal 2013, chiede se le spese del personale trasferito al Comune allo scioglimento di un'IPAB ex ECA (nella specie una Casa di riposo) concorrono o meno al rispetto dei limiti imposti dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, conv. nella L. n. 133/2008 e dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006.

Chiede, inoltre, se sia possibile la creazione, da parte del Comune, di una fondazione per la gestione della suddetta Casa di riposo o se ciò risulti vietato dall'art. 9, comma 6, del D.L. n. 95/2012, conv. nella L. n. 135/2012.

Il Sindaco del Comune di Limone Piemonte spiega che con deliberaz. n. 4 del 4 febbraio 2012 il Collegio commissariale della Casa di riposo ha proposto l'estinzione dell'Ente morale IPAB e la conseguente devoluzione del patrimonio e del personale al Comune con il vincolo di destinazione dei beni e delle relative rendite ai servizi socio-assistenziali. Richiama, altresì, la Legge regionale n. 2 del 6 gennaio 1978, che prevede che le funzioni assistenziali, i servizi e le altre attribuzioni esercitate dagli EE.CC.AA. ubicati nei Comuni della Regione Piemonte sono trasferite al Comune nel cui territorio ciascun ECA ha sede.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere, inoltrata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, presenta i requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Infatti, essa è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune e trasmessa tramite il C.A.L.

Inoltre, essa, ponendo un quesito che riguarda in generale l'interpretazione ed applicazione di disposizioni finanziarie in materia di spese di personale e fondazioni, attiene alla materia della contabilità pubblica.

Tuttavia, va precisato che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie

concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo essere rivolta ad ottenere indicazioni specifiche per l'attività gestionale concreta.

In caso contrario l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di coamministrazione.

Ciò posto, può passarsi all'esame del merito.

2. Si osserva preliminarmente che nelle more tra la richiesta di parere e l'esame della stessa da parte della Sezione le disposizioni normative richiamate nel quesito sono state modificate dal legislatore.

L'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, conv. nella L. n. 133/2008 è stato abrogato dall'art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90/2014 (*"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*).

L'art. 76, comma 7, per quanto qui d'interesse, prevedeva: *"E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma. Ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle aziende speciali, dalle istituzioni e società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. (omissis)"*

L'art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 sopra citato così dispone:

"Art. 3 (Semplificazione e flessibilità nel turn-over), comma 5: Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di

stabilita' interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facolta' ad assumere e' fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 e' consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e' abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti."

Il medesimo comma 5 dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014 prevede espressamente che restano ferme le disposizioni dell'art. 1, commi 557, 557 bis e 557 ter, della L. n. 296/2006, che, come noto, così dispongono: "Comma 557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilita' interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche

di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Comma 557-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonche' 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.

Comma 557-ter. In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133.”

Quindi, permane in capo all'Ente locale, nell'assetto normativo attuale, il limite assunzionale: esso risulta fissato, dal comma 5 dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014, in una percentuale di spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Permane altresì, nell'art. 1, commi 557 e ss., della L. n. 296/2006, sia l'obbligo di riduzione delle spese di personale, anche con riferimento all'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, sia il concetto "lato" delle spese di personale, come tale ricomprensivo "quelle sostenute 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".

Per quanto riguarda la determinazione dell'aggregato "spesa di personale" rilevante ai fini dei limiti di legge, si ricorda che sia le Sezioni Riunite della Corte dei conti (delibera n. 27/2011), che la Sezione Autonomie della Corte dei conti (delibera n. 17/2013), nella vigenza della normativa di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, conv. nella L. n. 133/2008, hanno affermato che "la voce spesa di personale, quando è riferita all'obiettivo di contenimento basato sul raffronto con la spesa corrente, deve tenere conto di tutte le componenti, siano esse incluse o escluse dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 che, invece, considera la spesa di personale rispetto alla spesa storica", e hanno ribadito, con riferimento al limite assunzionale allora previsto dall'art. 76, comma 7 citato, il principio di omnicomprensività delle

spese di personale, quindi anche quando si tratti di organismi partecipati o comunque facenti capo all'Ente.

Inoltre, le Sezioni Riunite di questa Corte, con deliberaz. n. 4/2012, hanno ritenuto che *"l'Ente locale, in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non possa derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale, trattandosi di disposizioni, di natura cogente, che rispondono a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari."*

Pertanto, con specifico riferimento alle IPAB, occorre ricordare che proprio l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014 richiama la previsione dell'art. 18, comma 2bis, del D.L. n. 112/2008, conv. nella L. n. 133/2008, che, nell'attuale testo, così dispone: *"2-bis. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale 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 del 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 di 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."*

Pertanto, si ritiene che, in caso di scioglimento di un'IPAB con reinternalizzazione del personale al Comune, si applichino i limiti in

materia di contenimento della spesa di personale sopra indicati; viceversa nel caso di gestione del servizio casa di riposo tramite azienda speciale o altra istituzione possa valere la deroga di cui all'art. 18, comma 2bis, del D.L. n. 112/2008, conv. nella L. n. 133/2008, sopra citato.

Anche in relazione al secondo quesito posto dal Comune di Limone Piemonte, occorre dar menzione della modifica legislativa intervenuta medio tempore: l'art. 9, comma 6, del D.L. n. 95/2012, conv. nella L. n. 135/2012, che faceva divieto "*agli Enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost.*" è stato espressamente abrogato dall'art. 1, comma 562, lett. a), della L. 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), così come tutti gli altri commi da 1 a 7 del medesimo art. 9 del D.L. n. 95/2012.

Pertanto, deve ritenersi che non sussista un divieto "a monte" per l'Ente locale di istituire una fondazione per la gestione di una Casa di riposo.

Tuttavia si ritiene opportuno richiamare i principi, già evidenziati da questa Corte, che devono presiedere l'istituzione e la gestione di una fondazione da parte del Comune, anche al fine di evitare che la fondazione venga utilizzata come strumento di elusione degli obblighi finanziari gravanti sull'Ente locale.

Si richiamano, a questo proposito, le seguenti deliberazioni: sulle caratteristiche essenziali che connotano le fondazioni e sulla verifica entro quali limiti le stesse siano compatibili con le esigenze rappresentate dall'Ente locale: Sez. contr. Lombardia, 21 dicembre 2009, n. 1139 e "*Relazione sulle esternalizzazioni degli Enti locali della Regione Lombardia*", approvata con delibera della Sezione Regionale di controllo della Lombardia n. 1088 del 2009; in merito ai rapporti patrimoniali tra Enti locali e fondazioni che svolgono la loro attività sul territorio di riferimento e, in particolare sulla possibilità di erogare contributi: Sez. contr. Lombardia, 28 gennaio 2009, n. 10; sulla possibilità per l'Ente locale di ripianare le perdite di una fondazione: Sez. controllo Piemonte, 8 marzo 2012, n. 24; in ordine ai rapporti tra l'Ente locale e una costituenda fondazione di diritto privato per la gestione di una casa di riposo: Sez. controllo Piemonte 9 dicembre 2012, n. 409.

P.Q.M.

È nei termini sopra esposti il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte sulla richiesta formulata dal Comune di Limone Piemonte (CN), con nota n. 433 del 15 gennaio 2014, pervenuta, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, in data 24 gennaio 2014, prot. n. 720.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 1° luglio 2014.

Il Magistrato estensore
F.to Dott.ssa Alessandra Olessina

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Mario Pischedda

Depositata in Segreteria il **02/07/2014**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA