

Deliberazione n 490/2012/PAR



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Mario Donno	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario (relatore);
dott. Riccardo Patumi	referendario.

Adunanza del 14 dicembre 2012

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;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Imola, con nota del 2 agosto 2012, pervenuta in Sezione, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 63 del 10 dicembre 2012, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 14 dicembre 2012 il relatore Benedetta Cossu;

Premesso

Il Sindaco della Città di Imola ha formulato alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto la quantificazione, nell'ambito della propria spesa di personale, della quota di spesa relativa al personale (per rapporti di lavoro a tempo indeterminato, determinato, collaborazioni coordinate e continuative, somministrazione e lavoro accessorio) operante presso l'Azienda pubblica dei servizi alla persona (d'ora in avanti ASP), costituita,

insieme ad altri enti locali, ai sensi della legge regionale 2/2003 per la gestione dei servizi socio assistenziali nell'ambito del circondario imolese.

Il Comune intenderebbe computare nella propria spesa di personale sia quella relativa al personale trasferito alla ASP, sia quella relativa al personale assunto direttamente da quest'ultima purchè adibito a funzioni di spettanza comunale.

L'Ente, chiede, inoltre, di conoscere se l'ASP cui partecipa il Comune di Imola e le altre istituite in ambito regionale possano applicare la disciplina derogatoria prevista dalla novella legislativa dell'articolo 114 TUEL che, nel nuovo comma 5 *bis* (introdotto dall'articolo 25, co. 2, lett. a, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni, nella l. 24 marzo 2012, n. 27), esclude dall'ambito di applicazione della norma (patto di stabilità; disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali: divieto o assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori, obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali) *"le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie"*.

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - 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), oltre che a verificare se la richiesta di parere è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, laddove costituito.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL e in quanto inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 ed insediatosi il 17 dicembre 2009.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al

concetto di contabilità pubblica (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" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto inerente l'interpretazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, impongono limiti e vincoli in materia di spese per il personale sia agli enti locali sia ad organismi da essi partecipati.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

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

Nel Merito

1. Le questioni giuridiche sulle quali la Sezione è chiamata a pronunciarsi riguardano la quantificazione della (quota parte di) spesa di personale operante presso l'ASP di cui fa parte la Città di Imola e la possibilità di estendere le deroghe previste nel novellato



articolo 114, comma 5 *bis*, TUEL per le aziende speciali ed istituzioni operanti in determinati settori anche alle ASP.

2. In relazione al primo quesito la Sezione, richiamando la precedente deliberazione n. 282/2011/PAR nella quale è stata affrontata la tematica del computo tra le spese di personale dell'ente locale della medesima tipologia di spesa operante presso un'azienda speciale consortile, ritiene di poter estendere le considerazioni ivi svolte alla trattazione del primo quesito formulato dalla Città di Imola con la richiesta di parere in esame.

Si rammenta, brevemente, che l'obbligo gravante sugli enti locali di considerare nella propria spesa di personale anche la quota di spesa relativa al personale operante presso organismi di varia natura partecipati o facenti capo all'ente trova il suo fondamento normativo nell'articolo 1, comma 557 *bis*, l. 296/2006 (inserito dall'articolo 76, co. 1, d.l. 112/2008 e poi confluito nel comma 557 *bis* ad opera dell'articolo 14, co. 7., d.l. 78/2010).

Secondo tale previsione normativa, ai fini del contenimento del *trend* storico della spesa (art. 1, comma 557, per gli enti assoggettati al patto di stabilità e comma 562 per gli enti "fuori patto"), *"costituiscono spese di personale anche 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"*. Come già la Sezione ha avuto modo di precisare nella richiamata delibera, gli enti locali devono considerare nella propria spesa di personale, oltre alla la quota relativa al personale trasferito ad organismi partecipati dall'ente (nei quali debbono essere ricomprese anche le aziende dei servizi alla persona - Asp), purchè, come precisa l'art. 1, co. 557 *bis*, l. 296/2006, non via stata

"estinzione del rapporto di pubblico impiego", anche quella relativa al personale assunto direttamente dall'organismo partecipato 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.

Tale interpretazione si pone in linea con l'indirizzo espresso dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti nelle deliberazioni nn. 3/2011/QM nella quale è stato sostenuto che sussiste nell'ordinamento *"un tendenziale principio inteso a rilevare unitariamente le voci contabili riferite alla spesa per il personale tra ente locale e soggetto a vario titolo partecipato al fine di rendere più trasparente la gestione delle risorse"* e 27/2011/QM in cui è stata confermata la necessità di *"scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dall'imputazione formale ed attengono alla effettiva qualità della spesa giacché il limite riferito esclusivamente ad elementi tratti dal bilancio dell'Ente può non rivelarsi equo in quanto non tiene conto dei diversi modelli di governance e dei processi di esternalizzazione che meriterebbe una più accurata valutazione"*.

Quanto poi alle modalità concrete con le quali il comune istante dovrà procedere al consolidamento della quota di spesa di personale assunto direttamente dall'ASP, tenuto conto che queste ultime adottano bilanci di esercizio di tipo economico secondo gli schemi civilistici, ritiene la Sezione che possa essere utilizzato, in via analogica, lo stesso criterio individuato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 14/AUT/2011/QMIG del 29 dicembre 2011 per le società partecipate.

Tale criterio consiste nel moltiplicare il costo del personale della società (voce B9 del conto economico) per il corrispettivo



Bl

ricevuto e dividere poi il valore ottenuto con il valore della produzione.

Analogamente, il consolidamento da parte della Città di Imola in relazione alla spesa del personale assunto direttamente dall'ASP potrà avvenire moltiplicando il costo del personale dell'ASP (ricavandolo dalla voce B9 del conto economico) per il complesso dei trasferimenti ricevuti dall'ente locale (trasferimenti/contributi/corrispettivi) e dividendo poi il risultato ottenuto per il valore della produzione.

3. Con il secondo quesito la Città di Imola chiede se sia possibile estendere la disciplina derogatoria prevista per le aziende speciali e le istituzioni operanti nei settori socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie anche alle ASP, tenuto conto della loro assimilazione alle aziende speciali.

La premessa sulla quale si fonda il quesito è costituita dall'inserimento, nell'articolo 114 TUEL, del comma 5 *bis* ad opera dell'articolo 25, comma 2, lett. a), d.l. 1/2012, conv., con modificazioni, nella l. 27/2012.

Il predetto comma - estendendo alle aziende speciali ed alle istituzioni la disciplina vincolistica in materia di spese per il personale già prevista da precedenti disposizioni di legge per le società a partecipazione pubblica totale o di controllo (cfr. art. 18, comma 2 *bis*, d.l. 112/2008; art. 9, comma 29, d.l. 78/2010 riferito a tutte le società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche; art. 3 *bis*, comma 6, d.l. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella legge 148/2011, introdotto dall'articolo 25, comma 1, d.l. 1/2012 convertito nella l. 27/2012) - prevede, oltre all'assoggettamento alla disciplina del patto di stabilità a decorrere dal 2013, l'applicazione della disciplina del

codice dei contratti (d.lgs. 163/2006) *"nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali: divieto o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva ed indennitaria, e per consulenza anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali"*. Sono escluse dall'applicazione di tali disposizioni le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie.*

Si evidenzia, preliminarmente, che, pur prescindendo dalla soluzione al quesito in esame, avente ad oggetto il regime vincolistico gravante direttamente sull'organismo partecipato, l'obbligo di considerare nella spesa di personale anche il personale operante presso l'ASP (che ricomprende sia il personale trasferito dall'ente senza estinzione del rapporto di lavoro, sia il personale assunto direttamente per lo svolgimento di compiti e funzioni comunali) rimane in capo all'ente locale.

Ciò premesso, la risposta che la Sezione ritiene di poter fornire al quesito in esame non può che partire dal confronto tra la natura giuridica e le caratteristiche dell'azienda speciale con quelle dell'ASP.

L'azienda speciale - che costituisce una delle modalità organizzative attraverso la quale gli enti locali possono gestire servizi pubblici locali a rilevanza imprenditoriale (art. 113 TUEL) - è qualificata come "ente strumentale" dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale, di bilancio, organizzativa e statutaria (art. 114 TUEL).

In relazione alla natura giuridica, la giurisprudenza amministrativa (Cons. st. 641/2012) e civile (Cass. 15661/2006; 14101/2006) è concorde nel qualificarla come ente pubblico



economico, legata all'ente locale da cui promana da un rapporto di strumentalità che si manifesta sia nella fase di costituzione dell'azienda, mediante il conferimento del capitale di dotazione, la determinazione finalità e degli indirizzi, l'approvazione degli atti fondamentali (elencati nel comma 8 dell'art. 114 TUEL), sia nella fase di gestione, mediante la vigilanza e la verifica dei risultati di gestione, la copertura di eventuali perdite di bilancio. L'azienda è, inoltre, dotata di autonomia imprenditoriale, nel senso che, pur non avendo finalità di lucro, deve svolgere l'attività con criteri di efficacia, efficienza ed economicità, conseguendo il pareggio di bilancio mediante l'equilibrio tra costi e ricavi.

Come già ampiamente rilevato nella deliberazione 282/2011/PAR di questa Sezione, l'ASP - ente derivato dalla trasformazione delle vecchie IPAB - è una figura soggettiva di diritto pubblico prevista e disciplinata, in ambito regionale, dalla l.r. 12 marzo 2003, n. 3 operante, insieme ad altri soggetti pubblici (regione, enti locali, aziende sanitarie) e privati (soggetti del cd. terzo settore) nell'ambito dei servizi sociali (assistenziali e sanitari).

Ai sensi dell'articolo 25, comma 1, l.r. 2/2003 l'ASP ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria e non ha fini di lucro. L'azienda svolge la propria attività secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi. E', inoltre, previsto che lo statuto venga approvato dalla Regione (comma 8) e che i Comuni svolgano funzioni di monitoraggio e vigilanza delle attività dell'azienda (comma 13).

In relazione alla sua natura giuridica, si osserva che la Corte costituzionale, premesso che *"non si rinviene un'univoca*

classificazione di tale nuova tipologia di aziende, che mutano caratteri misti e peculiari sia dalle disciolte Istituzioni che dal contesto programmatico ed operativo in cui vengono inserite”, ha di recente precisato che le ASP sono accomunate alle IPAB dalla natura di ente pubblico, e se ne differenziano “per il carattere imprenditoriale dell’attività, esercitata, improntata a criteri di economicità anche se non rivolta a fini di lucro” (C. cost. 161/2012).

I tratti comuni tra azienda speciale ed ASP sin qui tratteggiati - soggettività giuridica di diritto pubblico; svolgimento di attività di tipo imprenditoriale secondo principi di economicità della gestione; poteri di controllo e vigilanza da parte della regione o enti locali da cui promanano - inducono la Sezione a ritenere che, nonostante l’articolo 114, comma 5 *bis*, TUEL delimiti il proprio ambito di applicazione soggettivo alle aziende speciali ed alle istituzioni, l’ASP possa essere assoggettata alla disciplina generale e derogatoria ivi prevista. Tenuto, infine, conto della circostanza che l’ASP viene sempre costituita per la gestione di servizi sociali, si ritiene che la disciplina derogatoria di cui all’ultimo periodo del comma 5 *bis* debba trovare applicazione.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Imola ed al Presidente del 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 deciso nella Camera di Consiglio del 14 dicembre 2012.

Il relatore

(Benedetta Cossu)

Benedetta Cossu

Depositata in segreteria il 14 dicembre 2012.

Il Direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

Rossella Broccoli

Il presidente

(Mario Donno)

Mario Donno

