

**Sentenza:** n. 161 del 2012

**Materia:** Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB)

**Limiti violati:** artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 5, commi 1 e 2; 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7; 11, commi 8 e 9, e 15, commi 3 e 4 della legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che reca “Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)”.

**Esito:** illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7, 15, comma 4, e 11, commi 8 e 9, della l.r. Abruzzo 17/2011; non fondatezza delle altre questioni sollevate.

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale varie norme della legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che reca “Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)”.

La legge disciplina la trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) in Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) o in soggetti aventi personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro, stabilendo l'estinzione delle istituzioni per le quali sia accertata l'impossibilità della trasformazione.

Il ricorrente lamenta anzitutto la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. da parte degli artt. 5, comma 2, e 15, comma 4, della l.r. Abruzzo 17/2011.

La prima norma consente alle IPAB, fino alla loro trasformazione in ASP, di modificare, in deroga al divieto sancito dal comma precedente dello stesso art. 5, la propria dotazione organica per effettive esigenze connesse con il regolare svolgimento delle attività statutarie, limitatamente all'individuazione di eventuali profili professionali previsti da specifiche normative, fatto salvo il principio della selezione pubblica. La seconda, in deroga a quanto statuito dal precedente comma 3, consente alle ASP, in sede di prima applicazione della legge e fino all'approvazione delle dotazioni organiche, di superare le eventuali carenze di personale, connesse con effettive esigenze di assicurare il regolare svolgimento di attività statutarie, mediante specifiche selezioni.

Entrambe le norme consentirebbero ad IPAB ed ASP di incrementare la dotazione organica senza raccordo con la normativa statale in materia di spesa di personale degli enti comunque riconducibili al sistema delle autonomie, così violando il principio di contenimento della spesa pubblica sancito dall'art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008, in ragione del quale da un lato è 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; dall'altro è consentito ai restanti enti di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Lo Stato deduce altresì l'illegittimità costituzionale di alcuni commi (3, 4, 5, 6 e 7) dell'art. 6 della legge regionale con cui si prevede: il trasferimento delle situazioni giuridiche pregresse, del personale dipendente di ruolo e dei patrimoni dell'IPAB estinta all'ASP e, fino alla sua

costituzione, al Comune di riferimento; fino alla costituzione delle ASP, la temporanea assegnazione del personale dipendente di ruolo delle IPAB, in posizione soprannumeraria, al Comune affidatario delle procedure di estinzione; l'affidamento al Sindaco, quale organo liquidatore, di tutti gli adempimenti di ricognizione delle situazioni giuridiche in essere; infine, il trasferimento ai Comuni, con obbligo di successivo conferimento all'ASP, delle strutture appartenenti ad Istituzioni infraregionali aventi sede legale in altra Regione.

Ad avviso del ricorrente anche tali disposizioni, assegnando, seppure temporaneamente, ai Comuni nuove strutture e nuovo personale senza operare il necessario raccordo con la normativa statale in materia di spesa di personale degli enti riconducibili al sistema delle autonomie, si porrebbero in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008, violando in tal modo l'art. 117, terzo comma, Cost.

Viene inoltre denunciata l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1 e 2; 6, commi 3, 4, 5, 6 e 7; 15, commi 3 e 4, della legge regionale per violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost. perché dette norme prevedono il generico trasferimento dalle IPAB alle ASP e, fino alla costituzione di queste ultime, ai Comuni di tutto il personale, anche non selezionato con pubblico concorso, senza specificare i requisiti e le modalità dell'originaria assunzione.

E' infine prospettata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 8 e 9, della l.r. Abruzzo 17/2011, secondo cui al Presidente dell'Azienda compete un'indennità annua di importo massimo non superiore al 20 per cento di quella spettante ai direttori generali delle aziende USL dell'Abruzzo, mentre agli altri componenti del Consiglio di Amministrazione compete un'indennità pari al 60 per cento di quella spettante al Presidente. Tali previsioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. ponendosi in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, in virtù del quale la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica, salvo eventuali rimborsi delle spese sostenute ed eventuali gettoni di presenza di importo non superiore a 30 euro a seduta giornaliera.

In via preliminare la Regione Abruzzo eccepisce la parziale inammissibilità dell'impugnativa per erronea indicazione di uno dei parametri interposti evocati, individuato nell'art. 76, comma 7, del d.lgs. 12/2008 invece che del d.l. 112/2008.

Nel merito, la resistente sostiene che tale parametro si applicherebbe solamente ad enti locali e camere di commercio, e non anche alle IPAB di natura pubblica ed alle ASP, che andrebbero annoverate tra gli enti pubblici non economici.

Riguardo alle norme che consentono in via derogatoria alle IPAB in attesa di riordino la modifica della dotazione organica e alle ASP l'indizione di specifiche selezioni per l'assunzione di personale nelle more dell'approvazione della dotazione organica, queste sarebbero fondate sulla necessità di dare applicazione ai principi del d.lgs. 207/2001, In ogni caso, il mancato espresso richiamo delle disposizioni statali che vietano o limitano le assunzioni di personale presso gli enti locali e le camere di commercio non implicherebbe la loro inapplicabilità.

Quanto alle censure riguardanti le disposizioni dell'art. 6 afferenti la transizione dalle IPAB alle ASP, la Regione ne lamenta l'astrattezza e la genericità e ribadisce quanto già argomentato in tema di personale. La resistente contesta inoltre l'assimilabilità della temporanea assegnazione al Comune del personale delle IPAB (in attesa della costituzione delle ASP) alla sua assunzione, ed evidenzia la necessità di limitare la questione dedotta con riferimento all'art. 97 Cost. al personale delle IPAB di natura privatistica, giacché per quelle pubbliche non sarebbe ipotizzabile una procedura di selezione diversa dal pubblico concorso.

Quanto alle indennità spettanti al Presidente e ai componenti del Consiglio di amministrazione delle ASP, la resistente premette che il presupposto del divieto di corrispondere emolumenti per la partecipazione agli organi collegiali consiste nella ricezione di contributi a carico delle finanze pubbliche, per concludere che nessuna norma della legge impugnata prevederebbe l'erogazione di contributi o finanziamenti pubblici a favore delle ASP.

La Corte costituzionale rigetta in via preliminare l'eccezione di inammissibilità riguardante l'inesatta individuazione del parametro interposto da parte del ricorrente.

Nel merito, le questioni (relative agli artt. 5, comma 2, 6, commi 3, 4, 6 e 7 e 15, comma 4), con cui si deduce la violazione dell'art. 76, comma 2, del d.l. 112/2008, e dunque dell'art. 117, terzo comma, Cost., sono fondate.

Sotto un primo profilo, la peculiarità delle IPAB, senz'altro non catalogabili in precise categorie di enti pubblici, *non impedisce la riconducibilità delle stesse alle regole degli enti locali, quanto alla specifica disciplina della spesa ed, in particolare, di quella concernente il personale.*

Sotto un secondo profilo, la disposizione statale ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica ed è sostanzialmente disattesa dalla normativa regionale, sia laddove regola il momento transitorio del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende, sia laddove consente alle ASP di procedere a selezioni di personale nelle more dell'approvazione della dotazione organica, sia laddove prescrive che fino alla costituzione delle ASP il personale e i patrimoni delle Istituzioni siano temporaneamente assegnati ai Comuni.

Le residue questioni di legittimità proposte in riferimento all'art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008, non sono fondate, riguardando norme della legge regionale che, diversamente dalle fattispecie derogatorie prima illustrate, o sanciscono il divieto di assunzioni di nuovo personale per le IPAB soggette a riordino e per le ASP, o regolano gli adempimenti propedeutici al riordino.

La questione relativa alle indennità del Presidente e degli altri componenti del Consiglio di amministrazione delle ASP, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed all'art. 6, comma 2, del d.l. 78/2010, è fondata.

Il parametro interposto statale è infatti norma di coordinamento della finanza pubblica *ed, in quanto tale, indefettibile riferimento per la legislazione regionale.*

Le ASP si configurano quali enti infraregionali connotati da una gestione di tipo imprenditoriale delle proprie risorse e non rientrano tra gli enti esclusi -in via espressa o per relationem- dall'applicazione del principio di gratuità stabilito dalla norma statale. La Corte sottolinea inoltre come nella locuzione generale di *enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche*, quale rinvenibile nella disposizione statale, rientrino non solo quelli che ricevono erogazioni finanziarie *bensì tutti quelli che ricevono qualunque beneficio in risorse pubbliche, in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'ente destinatario o di diminuirne quelle passive.* A questo proposito, *non vi sono dubbi che le costituenti ASP ricevano diversi cespiti di natura pubblica, sia di carattere finanziario che patrimoniale*, come evincibile sia dalla normativa statale di riordino, sia dalla stessa legislazione della Regione Abruzzo.