



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

Deliberazione n. 82/2015/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 19 maggio 2015, composta dai Magistrati:

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

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Verbania (VB)** formulata con nota in data 23.4.2015 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 28.4.2015, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, 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 l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta presso la Sezione in data 28.4.2015 il Sindaco del Comune di Verbania ha rivolto una richiesta di parere in ordine alla situazione inerente al conferimento di incarico di Direttore Sanitario del "Ricovero di mendicizia Maurizio Muller".

Il Sindaco espone in particolare che il suddetto Ricovero, riconosciuto con una pronuncia del Consiglio di Stato del 1906 quale ente morale, non avrebbe più mutato la sua identità giuridica in attesa della disciplina di legge sulle IPAB. Precisa che il consiglio di amministrazione è formato da un rappresentante dagli eredi del fondatore, dal Parroco di San Vittore di Intra, da un rappresentante indicato dal limitrofo Comune di Cambiasca e da quattro membri designati dal Comune di Verbania (in origine due membri della congregazione di Carità); conseguentemente evidenzia che il Comune istante esprime la maggioranza degli amministratori dell'ente e come tale al fine di poter indirizzare l'ente stesso, pone un quesito sulla natura dello stesso e circa la possibilità di designare nel ruolo di direttore sanitario del Ricovero un medico già collocato a riposo per quiescenza dall'ASL.

A tale fine richiama la normativa di cui al d.l. 24.6.2014 n. 90 che ha introdotto un generale divieto per le pubbliche amministrazioni di conferire incarichi a favore di dipendenti pubblici collocati in quiescenza, evidenziando ancora che, secondo l'istante, le IPAB non sarebbero da annoverarsi tra le pubbliche amministrazioni e che inoltre l'incompatibilità dovrebbe esservi solo in ipotesi di incarico comportante gestione di personale dipendente. Conclusivamente chiede dunque se il Ricovero sia un ente pubblico pur non ricevendo finanziamenti pubblici e se dunque possa o meno procedere alla nomina di un ex medico dipendente dell'ASL nell'incarico di direttore sanitario senza gestione di personale dipendente.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Inoltre sotto tale profilo occorre evidenziare che sebbene la richiesta inerisca ad un aspetto relativo alla gestione di un ente differente dal Comune, riguardando il citato Ricovero di mendicanti, tuttavia il Comune, quale soggetto che nomina la maggior parte degli amministratori e come tale in grado di esercitare un controllo diretto sul relativo operato, è evidentemente in grado di orientare le decisioni dell'ente medesimo. Del resto in argomento la Sezione Autonomie della Corte dei Conti (delibera 20.2.2014 n. 4) ha avuto modo di affermare che: "la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativa amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato."

La richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, trattandosi di questione attinente essenzialmente la corretta applicazione di norme di legge in materia di incarichi esterni anche nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

Va inoltre precisato che la Sezione, senza entrare nel merito delle scelte che competono all'Ente locale, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione

comunale le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale. (cfr. sez. reg. contr. Piemonte 16.1.2014 n. 9).

MERITO

In ordine alla risposta da fornire al quesito formulato dal Comune occorre innanzitutto rilevare che il Sindaco nella propria richiesta definisce dapprima il "Ricovero di mendicITÀ Maurizio Muller" quale ente morale, forma giuridica che non avrebbe comunque mutato nel tempo; successivamente nel richiamare la disciplina in materia di incarichi di cui al d.l. 90/2014 applicabile alle pubbliche amministrazioni, esclude che tra queste siano annoverabili le I.P.A.B., ammettendo implicitamente che il Ricovero avrebbe assunto tale veste giuridica. D'altro canto l'istante dubita della stessa natura giuridica del citato Ricovero ponendo l'interrogativo circa la natura pubblica o meno di tale ente.

In proposito occorre evidenziare che il Ricovero di mendicITÀ Maurizio Muller o Casa di Riposo Maurizio Muller figura negli elenchi delle I.P.A.B. pubbliche della Regione Piemonte e che d'altro canto nel sito internet ufficiale il medesimo ente si definisce quale Istituzione Pubblica di Assistenza e beneficenza.

Al proposito occorre evidenziare che storicamente sin dalla loro introduzione nell'ordinamento giuridico come istituzioni pubbliche ad opera della legge 17 luglio 1890, n. 6972 (Legge Crispi), le I.P.A.B. furono caratterizzate dall'intrecciarsi di una disciplina di carattere pubblicistico, determinata dalla supervisione pubblica in sede di vigilanza e tutela e dalla permanenza di elementi privatistici, correlati al rispetto della volontà dei fondatori e delle relative norme statutarie.

Peraltro a seguito della sentenza n. 396 del 1988 la Corte costituzionale ha riconosciuto una caratteristica privatistica delle IPAB dichiarando incostituzionale la legge Crispi nella parte in cui le assoggettava rigidamente ad un regime pubblicistico e riconoscendo conseguentemente la possibilità per quelle entità giuridiche espressione di autonomia privata di ottenere la personalità giuridica di diritto privato.

Sulla peculiare natura sul versante pubblicistico delle I.P.A.B. peraltro ha avuto modo di tornare la Consulta rilevando che: *"questa Corte ha avuto modo di rilevare la peculiarità di detti enti (sentenza n. 173 del 1981) e del loro regime giuridico, caratterizzato dall'intrecciarsi «di una intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto ad altre istituzioni pubbliche» (sentenza n. 195 del 1987), giungendo ad affermare che «devesi convenire con quella dottrina che parla di una*

assoluta tipicità di questi particolari enti pubblici, in cui convivono forti poteri di vigilanza e tutela pubblica con un ruolo ineliminabile e spesso decisivo della volontà dei privati, siano essi i fondatori, gli amministratori o la base associativa» (sentenza n. 396 del 1988).” (Corte Costituzionale, 27.6.2012, n. 161).

Al fine espresso di adeguarsi alla sentenza della Corte Costituzionale del 1988 la Regione Piemonte ha emanato le leggi regionali 10 e 11 del 19 marzo 1991 che hanno consentito alle IPAB in possesso dei requisiti in esse indicati di assumere la personalità giuridica di diritto privato.

Dunque, in attuazione delle citate leggi regionali 10 e 11 del 1991, oggi in Piemonte alle Istituzioni Pubbliche si affiancano ulteriori soggetti, in passato già IPAB, che hanno ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato e che, nel rispetto dei rispettivi scopi statutari, concorrono alla realizzazione della rete integrata dei servizi socio-assistenziali nell'ambito della regione mediante moduli gestori privatistici.

Successivamente con l'approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e l'emanazione del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art. 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328) le regioni sono state chiamate ad approvare una nuova disciplina in materia, in attuazione dei principi stabiliti dalla stessa normativa nazionale in ordine all'inserimento delle IPAB nella programmazione regionale, nonché alla previsione di trasformazione delle medesime Istituzioni in aziende pubbliche di servizi alla persona e in persone giuridiche di diritto privato.

A tale disciplina nazionale la Regione Piemonte ha fatto seguire unicamente la legge sul sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali che all'articolo 10 si è occupata delle IPAB sancendo la loro inclusione nella programmazione e gestione regionale del sistema integrato di servizi sociali, quali soggetti di diritto pubblico (legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1), in attesa di una legge di riordino non ancora emanata.

In virtù del predetto quadro normativo dunque i soggetti che rivestono ancora qualificazione giuridica quale I.P.A.B. e che dunque non hanno chiesto, ai sensi della l.r. n. 10/1991, il riconoscimento quale soggetto giuridico di diritto privato e che tra l'altro sono indirizzati da un ente pubblico in virtù della nomina della maggioranza dei componenti dell'organo di amministrazione (nella fattispecie 5 su 7 sono di nomina

pubblica) devono ritenersi soggetti di diritto pubblico, come espressamente previsto altresì dalla citata l.r. 1/2004.

Tale aspetto assume indubbio rilievo ai fini dell'applicazione della norma richiamata dal Comune in tema di divieti di incarichi a soggetti collocati in quiescenza.

Infatti l'art. 5 co. 9 d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012, come modificato dall'art. 6 comma 1 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 vieta a tutte le amministrazioni pubbliche di attribuire incarichi di studio e di consulenza ovvero incarichi dirigenziali o direttivi a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza.

Si aggiunga altresì che la norma in questione amplia ulteriormente la sua portata applicativa ponendo il suddetto divieto di conferimento dei suddetti incarichi anche qualora essi si riferiscano a enti e società controllati dalle pubbliche amministrazioni.

Alla luce di quanto sopra pertanto un ente ancor qualificato come I.P.A.B., connotato dalle caratteristiche sopra descritte, fermo restando ovviamente il necessario procedimento di trasformazione secondo quanto disposto dalla l. n. 328/2000 e dal d.lgs n. 207/2001 allorquando vedrà la luce la relativa disciplina regionale, deve ritenersi ricompreso nella sfera di applicazione di cui al citato art. 5 co. 9 d.l. n. 95/2012.

In ragione di quanto detto pertanto il conferimento a titolo oneroso di un incarico direttivo, quale appare essere quello di Direttore sanitario nell'ambito di un ente chiamato ad operare quale Residenza sanitaria assistenziale, non sembra sottrarsi al divieto di affidamento a soggetti collocati in quiescenza.

Da ultimo va rilevato che la citata norma prevede infine, a contemperamento del divieto ed in un'ottica di non aggravamento della finanza pubblica che: *"Incarichi e collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata."* Sotto quest'ultimo profilo resta dunque salva la possibilità che sia conferito un incarico gratuito per una durata non superiore ad un anno.

E' rimessa all'amministrazione comunale l'assunzione delle conseguenti decisioni concrete in coerenza con la vigente disciplina legislativa.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

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

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 19 maggio 2015.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente

F.to Dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il **21/05/2015**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola