

## **Estinzione di IPAB in dissesto e oneri per i Comuni per l'accollo del personale dell'ente estinto \***

SANDRO DE GOTZEN\*\*

---

**Nota a Corte Costituzionale**, sentenza n. 135 del 6 luglio 2020.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0135s-20.html>.

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 23 settembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

S. DE GOTZEN, *Estinzione di IPAB in dissesto e oneri per i Comuni per l'accollo del personale dell'ente estinto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.  
Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Contributo in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

\*\* Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Trieste.  
Indirizzo mail: [degotzen@units.it](mailto:degotzen@units.it).

1. A distanza di lustri dall'emanazione della legge statale regolativa<sup>1</sup>, la vicenda della trasformazione o soppressione delle IPAB non si è conclusa e conosce nuovi sviluppi. La legge regionale siciliana 9 maggio 1986, n. 22, art 34 comma 2, obbliga i Comuni a “assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale”.

Le IPAB siciliane, anche per la costante riduzione del contributo finanziario regionale ed il mancato inserimento nel sistema socio-assistenziale<sup>2</sup>, si trovano immerse in una grave crisi finanziaria, che ne ha portato non poche all'estinzione; la Regione Sicilia prevede l'accollo automatico, da parte dei Comuni del territorio, delle pesanti posizioni debitorie delle IPAB e del loro personale.

Tale obbligo ricade sui Comuni in quanto ad essi spetta la prerogativa di organizzare e gestire i servizi socio-assistenziali. Tuttavia la devoluzione del patrimonio a titolo universale, comprensivo di attivi e passivi di bilancio, porta ad un vulnus per le finanze comunali, dato che la maggior parte delle IPAB versa in stato di dissesto finanziario; anche la devoluzione automatica di tutto il personale delle IPAB estinte incide negativamente, oltre che per ciò che concerne l'autonomia finanziaria dei Comuni, anche sull'assetto organizzativo di essi, con una violazione dell'art. 97 Cost. per ciò che riguarda il principio del buon andamento.

2. Nella fattispecie presa in considerazione risulta evidente che manca un'adeguata provvista finanziaria, da parte della Regione Sicilia, a fronte di un obbligo di accollo di rilevanti oneri da parte dei Comuni. Ciò viene ad incidere, come si è detto, illegittimamente, sui Comuni sia sul versante finanziario che su quello organizzativo.

La giurisprudenza costituzionale pregressa è nel senso che “il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina ...la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (tra le altre, sentenza n. 364 del 2010)”: in tal senso si esprime la sentenza 8/2016, richiamata dalla decisione in commento.

---

<sup>1</sup> Si tratta dell'art. 10 l. 328/2000 che detta la prima disciplina organica della assistenza sociale. Sulla riforma delle IPAB si possono vedere, anche per indicazioni bibliografiche, S. DE GOTZEN, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 277 ss. e ID., *IPAB*; in M. MALO, P. SANTINELLO (a cura di), *Veneto. Voci per un dizionario giuridico*, Giappichelli, p 104 ss.

<sup>2</sup> Sent. 135/2020 C. cost., punto 6 in dir.

Con sentenza 135/2020 la Corte costituzionale, conformemente a questo indirizzo, dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 34 comma 2 della l.r.22/1986 che dispone l'accollo di debiti e personale delle IPAB in capo ai Comuni del territorio, in via automatica e totalitaria, senza altra regolamentazione. Non si prevedono norme sui pregressi rapporti di debito e credito né criteri per l'assorbimento del personale dell'ente estinto.

3. La sentenza approfondisce in modo particolare il problema della conservazione dei posti di lavoro del personale delle IPAB estinte; mette in luce come l'esigenza di tutela del lavoro del personale delle IPAB estinte "forma sistema" con altre norme "che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, quale l'interesse al buon andamento dei pubblici uffici, "condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale" (punto 7.2. in dir).

Statuisce la Corte che sarà necessario da parte del legislatore regionale un "attento bilanciamento" tra "tutela del diritto al lavoro ed organizzazione razionale della pubblica amministrazione": la Corte prende in considerazione non tanto il peso dei debiti pregressi delle IPAB, ma, specificamente, l'accollo del personale. Dovrà essere effettuata la "previa determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente".

La dichiarazione di illegittimità costituzionale importa - statuisce la sent. 135/2020 - l'obbligo per il legislatore regionale di individuare "un ragionevole punto di equilibrio" "che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli" (punto 9 in dir.).

Questo implica, se ne deduce, che la presa in carico del personale delle IPAB estinte da parte dei Comuni non è automatica e necessariamente relativa a tutto il personale, ma debba incontrare dei limiti (o implicare trasferimenti di risorse da parte della Regione) in modo da tutelare l'interesse ad una corretta organizzazione dell'ente ricevente.

La giurisprudenza costituzionale recente, d'altra parte, (sent. 170/2020, punto 6.2.1. in dir.), richiamata dalla sentenza in commento, afferma chiaramente che "non può essere configurato un diritto fondamentale incompressibile al mantenimento del posto di lavoro".

Si valorizza, poi, certamente, con un richiamo alla sent. 202/2104 (punto 2.3. in dir.), la necessità di "accordare una posizione particolarmente energica ad un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento". Al contempo si statuisce che "ciò deve avvenire nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti", da cui consegue "la previa

necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente”.

Si pensi a dipendenti dell'ente estinto che abbiano ricoperto in esso posizioni equivalenti a quelli previsti e già coperti nell'ente subentrante, e alla connessa esigenza di evitare la duplicazione di posizioni organizzative nell'ente subentrante. Si pensi ancora, come argomenta la Corte, alla circostanza che l'assorbimento totalitario del personale dell'ente estinto può incidere “sui vincoli relativi alle assunzioni negli anni successivi” e “comprime le scelte organizzative degli enti locali, impedendo di assumere figure che possono essere necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni” (punto 7.2. in dir.).

Altra decisione della Corte, richiamata dalla sentenza in commento, aveva ribadito che “costituisce ... principio fondamentale della finanza pubblica quello secondo il quale , nella ipotesi in cui l'esercizio di funzioni e servizi resi dalla pubblica amministrazione all'utenza, o comunque diretti al perseguimento di pubblici interessi collettivi, venga trasferito o delegato da una ad altra amministrazione, l'autorità che dispone il trasferimento o la delega è, pur nell'ambito della sua discrezionalità, tenuta a disciplinare gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e dunque anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse”, e che non può ritenersi conforme ai principi fondamentali rinvenibili nella legislazione dello Stato “la totale omissione , da parte del legislatore regionale, di ogni e qualsiasi disciplina a questo riguardo”, dato che l'”omissione può essere foriera di incertezza” (così sent. 364/2010, punto 8 in dir.).

Ricorda, inoltre, tale decisione, a proposito della delega di funzioni ad altro ente, che può essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma relativa al trasferimento “nella parte in cui non si prevedono modalità di finanziamento della spesa per l'Amministrazione delegata ... perché quest'ultima potesse far fronte alle passività maturate prima della delega delle funzioni del soppresso Consorzio dei comuni non montani del Materano” (sent. 364/2010 punto 10 in dir.).

4. La Corte emette una pronunzia “di indirizzo” che obbliga il legislatore regionale a prevedere copertura finanziaria e criteri di inserimento del personale dell'ente estinto.

Con la statuizione di un indirizzo costituzionalmente necessario la sentenza 135/2020 prescrive l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, indicando a) i principi per provvedere all'inserimento del personale b) le norme di copertura finanziaria.

La legge regionale, dunque, dovrà provvedere “alla previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e

compatibile con l'apparato amministrativo ricevente". (punto 7.2. in dir.). La giurisprudenza costituzionale, come si è detto sopra, evidenzia l'inconfigurabilità di un diritto incompressibile al mantenimento del posto di lavoro e quindi sarà possibile che, ove siano prevalenti i principi costituzionali concorrenti con la tutela al diritto al lavoro del personale dell'ente soppresso, consistenti nel buon andamento dell'amministrazione, non tutto il personale dell'ente estinto possa transitare nel nuovo ente in cui si prevede l'inserimento del personale.

Ma sembra evidente che non sarebbe realistico pensare che la legge regionale possa prevedere anche, per ciascuna delle posizioni organizzative, il concreto inserimento del personale dell'ente estinto, ponendosi in ipotesi come legge provvedimento, ma che successivamente alla legge regionale di principi sarà necessaria una adeguata specifica istruttoria, che prenda in esame le diverse posizioni organizzative e le metta a confronto con le professionalità rese disponibili dall'estinzione dell'ente. La scelta concreta sarà dunque presumibilmente affidata, sulla base di una adeguata procedimentalizzazione, agli stessi comuni riceventi, che non potrebbero certo essere pretermessi nella valutazione delle proprie esigenze organizzative.

La Corte affida dunque sia al legislatore regionale che, sulla base delle norme regionali, alle amministrazioni comunali coinvolte, un compito difficile ma inevitabile, nella prospettiva di un corretto bilanciamento tra tutela del diritto al lavoro ed "organizzazione razionale della pubblica amministrazione".