



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario

nella camera di consiglio del 18 marzo 2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 14 febbraio 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Montano Lucino ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Montano Lucino, con nota del 14 febbraio 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente i limiti alla spesa per il personale ed alle assunzioni da parte di un consorzio di enti locali.

Il "Consorzio Impegno Sociale", composto da 14 comuni, costituitosi nel 1998, gestisce direttamente un centro diurno per disabili che accoglie utenti con disabilità grave e gravissima. Attualmente in numero di 25, cui, dal 01/03/2013, se ne è aggiunto un altro, del Comune di Cirimido (CO).

A fronte della predetta richiesta di inserimento, il Consorzio ha la necessità di trasformare il rapporto di lavoro di n. 1 operatore da tempo parziale a tempo pieno, in quanto gli standard regionali socio sanitari, richiesti dalla DGR n. 18334 del 23 luglio 2004, impongono il rispetto di un predeterminato rapporto, in minuti, fra utenti e operatori nell'arco dell'attività giornaliera.

Alla luce di quanto sopra, il Comune chiede se sia possibile la suddetta trasformazione, dal momento che il Consorzio non è soggetto al patto di stabilità. Va considerato, tuttavia, che il costo del personale, con il passaggio a tempo pieno dell'operatore, supererebbe il 50% del totale delle spese correnti.

Il Sindaco precisa che ci si trova nella condizione di scegliere se accogliere il disabile gravissimo senza poter rispettare lo standard regionale (e quindi rischiare di perdere l'accreditamento e non poter più svolgere il servizio) oppure superare il tetto di spesa, nella prospettiva di continuare ad essere un punto di riferimento per il territorio e per le famiglie che si occupano quotidianamente di disabili gravi e gravissimi.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco di Montano Lucino, la Sezione osserva quanto segue. Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene

esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco di Montano Lucino, con nota del 14 febbraio 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva come

sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Montano Lucino può ritenersi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, attenendo all'interpretazione di norme imponenti limiti di carattere complessivo alle spese per il personale, in aderenza alla definizione di contabilità pubblica fornita dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

Sulla recente disciplina limitativa alla costituzione e utilizzo dei consorzi

L'art. 31 del TUEL consente agli enti locali, ai fini della gestione associata di uno o più servizi ovvero per l'esercizio associato di funzioni, di costituire un consorzio, in base e secondo le norme previste per le aziende speciali.

Appare necessario dare rilievo alla disciplina che ha limitato l'uso di forme associative tra enti locali, fra gli altri l'art. 2, comma 186, lett. e) della legge n. 191/2009 (divieto di costituzione di "consorzi di funzione") e l'art. 14, commi 27 e ss., del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, come novellato dal d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012. Quest'ultima norma, in particolare, ha previsto che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 se appartengono a comunità montane) esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante unione (art. 32 TUEL) o convenzione (art. 30 TUEL), la quasi totalità delle "funzioni fondamentali" elencate dallo stesso legislatore al comma 27 (sono escluse la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché di servizi elettorali e statistici).

L'art. 19 del d.l. n. 95/2012 (rubricato "Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali"), nel novellare la disposizione da ultimo citata, ha altresì stabilito, per quanto interessa in questa sede, che l'attuazione del predetto obbligo sia assicurata entro il 1° gennaio 2013, con riguardo ad almeno tre delle "funzioni fondamentali" ed entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali (art. 14 comma 31 ter d.l. n. 78/2010).

Le Sezioni regionali di controllo della Corte hanno più volte avuto modo di occuparsi di tali norme e della loro successione, la prima proibitiva dei "consorzi di funzioni", la seconda, più recente, impositiva di differenti forme associative per i Comuni di limitate dimensioni (cfr. le

Deliberazioni della scrivente Sezione n. 1082/2010/PAR, n. 627/2010/PAR e n. 418/2012/PAR, della Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 15/2011/PAR, della Sezione regionale per il Piemonte, n. 25/2010/PAR e n. 47/2010/PAR).

Il legislatore manifesta un certo disfavore per il consorzio, considerata una forma associativa tendenzialmente più onerosa in termini di struttura organizzativa.

Peraltro si mostra favorevole alle unioni, nate storicamente come organismi transitori volti a superare l'esistenza stessa dei Comuni aderenti, riducendo i costi di funzionamento complessivi della pubblica amministrazione. E, per altro verso, alle convenzioni che, ai sensi dell'art. 30 TUEL, sono forme associative non presupponesti una struttura organizzativa stabile.

In definitiva, il legislatore vede con sfavore altre forme "soggettivizzate" di esercizio associato di "funzioni" o "servizi" che si sovrappongono ai Comuni. Per questo ha, da un lato, previsto la soppressione dei consorzi di funzioni e, dall'altro, per i Comuni di piccole dimensioni, obbligato all'esercizio associato delle attività fondamentali solo attraverso unioni o convenzioni.

Così ricostruito il quadro normativo, per i Comuni di minori dimensioni (3 mila o 5 mila abitanti) risulta incontestabile che debbano ritenersi escluse, a decorrere dal 01/01/2014, formule organizzative differenti dalla partecipazione ad unioni e convenzioni (quantomeno per l'esercizio delle funzioni fondamentali elencate dall'art. 14 comma 27 del d.l. n. 78/2010, come novellato dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012).

Fra le funzioni fondamentali, oggetto di necessario espletamento in forma associata, è compresa la "progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini", che costituisce l'attività, stando al quesito posto dal Comune, del "Consorzio impegno sociale".

Di conseguenza, avendo il Comune di Montano Lucino popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (così come altri dei 14 enti aderenti al predetto Consorzio), appare prioritario valutare, prima di procedere alla richiesta trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, le azioni da intraprendere al fine di rispettare, entro il 31/12/2013, il precetto normativo posto dall'art. 14 commi 27 e seguenti della legge n. 122/2010, come novellato dalla legge n. 135/2012, che impone ai Comuni sotto i 5.000 abitanti di esercitare tutte le funzioni fondamentali a mezzo di unioni o convenzioni, escludendo il modello del consorzio.

Sulla trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro a tempo parziale

Preliminare, poi, all'eventuale individuazione di limiti alle assunzioni in capo al Consorzio, si pone la valutazione del se, ed in che termini, costituisca "nuova assunzione" la trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno.

Infatti, come ricostruito di recente nella Deliberazione della Sezione n. 462/2012/PAR, tale possibilità incontra, per l'Ente locale, il limite posto dall'art 3 comma 101 della legge finanziaria per il 2008, n. 244/2007, la quale ha stabilito che "per il personale assunto con contratto di

lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni”.

L’art. 1 comma 101 della legge n. 244/2007 si rivolge a tutte le amministrazioni pubbliche (e, fra queste, in quanto comprese nell’elenco di cui all’art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, e nei limiti in cui abbiano effettivamente natura giuridica di diritto pubblico, anche ai consorzi fra enti locali, cfr. Deliberazione n. 114/2012/PAR) soggette, nello specifico, a regimi di limiti di spesa per il personale e di vincoli alle assunzioni fortemente differenziati.

Mentre le amministrazioni statali ed altri enti pubblici nazionali sono storicamente sottoposti a soli divieti o vincoli alle assunzioni (senza essere obbligati a rispettare un tetto complessivo di spesa per il personale), gli enti locali devono osservare sia un limite complessivo di spesa, che vincoli alle assunzioni (cfr. art. 1 comma 557 e 562 legge n. 296/2006 e art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008), con la necessità di rispettare il primo obbligo per potervi procedere, nei limiti dei contingenti percentuali previsti (ancorati di solito alle cessazioni dell’anno precedente).

Nella citata deliberazione n. 462/2012/PAR è stata chiarita, prendendo atto delle interpretazioni di altre Sezioni regionali (Toscana, parere n. 198/2011, Emilia Romagna parere n. 8/2012), la limitazione del disposto di cui all’art. 1 comma 101 della LF n. 244/2007 al solo caso, specificamente previsto, della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, non invece al mero incremento di ore (salvo i casi di fattispecie potenzialmente elusive della lettera e dello spirito della norma, cfr. Sezione Sardegna n. 67/2012/PAR).

In precedenti pronunce, inoltre (pareri n. 873/2010, n. 226/2011 e n. 51/2012), la Sezione ha messo in luce come la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno è assimilabile a nuova assunzione nel solo caso in cui il dipendente sia stato, a suo tempo, assunto a tempo parziale (sempre in aderenza al tenore letterale della norma). Al contrario, la trasformazione del rapporto, da tempo parziale a tempo pieno, non è assimilata a nuova assunzione nel caso in cui i dipendenti siano stati assunti originariamente a tempo pieno, ma abbiano successivamente chiesto una riduzione dell’orario di lavoro. In tal caso non scatta l’applicazione del precetto posto dall’art. 3 comma 101 della LF n. 244/2007 ed il Comune può procedere alla modifica del rapporto, a condizione che venga rispettato il parametro della spesa complessiva per il personale (tetto storico, ex art. 1, commi 557 o 562 della legge n. 296/2006; rapporto del 50% fra spesa per il personale e spesa corrente ex art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008).

Sul consolidamento in capo all’ente locale della spesa di personale sostenuta dai consorzi

Occorre a questo punto analizzare i limiti entro cui gli obblighi di contenimento della spesa per il personale, ed i connessi limiti e divieti alle assunzioni, posti in capo all’ente locale siano applicabili anche ai consorzi, da questi ultimi costituiti ai sensi dell’art. 31 del TUEL.

Occorre ricordare che i Comuni sono soggetti a due concorrenti limiti alla spesa per il personale:

1) il tetto di spesa storica, differenziato per gli enti soggetti al patto di stabilità, che devono osservare i vincoli discendenti dall'art. 1 commi 557 e seguenti della legge n. 296/2006, e per quelli non sottoposti (dal 01/01/2013 solo quelli aventi popolazione non superiore ai 1.000 abitanti, cfr. articoli 30, 31 e 32 della legge n. 183/2011, come modificati dalla legge di stabilità n. 228/2012) che devono osservare il diverso limite posto dall'art. 1 comma 562 della medesima legge finanziaria.

2) un predeterminato rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e successive modifiche), cui sono assoggettate entrambe le categorie di enti.

In relazione all'obbligo di consolidamento, da parte dei Comuni, ai fini del rispetto dei predetti tetti o rapporti, degli oneri per il personale sostenuti a mezzo di consorzi, unioni, aziende speciali o altri organismi esterni all'ente medesimo (in particolare societari), la scrivente Sezione si è pronunciata più volte (cfr., per esempio, Deliberazioni n. 99/2008/PAR e n. 609/2011/PAR). La questione è stata anche affrontata dalla Sezione delle Autonomie che, nella Deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, aveva espresso, con specifico riferimento alla questione sottoposta al suo esame (scaturita dalla partecipazione di un Ente ad una Unione di comuni), il principio interpretativo secondo cui anche la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata a quest'ultimo ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006.

Più in generale, la scrivente Sezione era già giunta alla conclusione secondo cui, ai fini del contenimento della spesa per il personale, la base di calcolo, sostenuta da ciascun ente locale, dovesse tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali, ormai, si articola l'amministrazione pubblica (cfr. deliberazioni sopra citate).

Dalle sopra riportate pronunzie emerge, quindi, il principio secondo cui, ai fini dei vincoli del contenimento della spesa per il personale, debba comunque farsi riferimento pro quota al complesso delle strutture, in qualsiasi forma organizzate, cui risulti partecipare l'ente interessato.

Le ridette conclusioni sono state fatte proprie dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti che, nella Deliberazione n. 3/CONTR/2011, dopo aver richiamato i pregressi orientamenti delle Sezioni regionali (Emilia Romagna, parere n. 16/2010; Veneto parere n. 30/2009/PAR; Lombardia, n. 81/2008, n. 93/2008 e n. 384/2009; Toscana, n. 41/2009/PAR e n. 208/2010/PAR; Sardegna, n. 9/2009/PAR), secondo cui è principio generale che le spese di personale, quando sono sostenute da soggetti esterni ai quali, a vario titolo, è affidato il perseguimento di finalità istituzionali del Comune, debbano essere riferite all'ente suddetto, hanno precisato che ciascuno degli enti partecipanti la forma associativa deve esporre la quota

di spesa di personale che, comunque, carica sul proprio bilancio, per consentire il funzionamento del soggetto cui partecipa, anche se tale onere sia compreso in una voce contabile di diversa natura (ad es. trasferimenti all'Unione).

Le conclusioni cui era giunta la giurisprudenza contabile sono state poi confermate dal legislatore che, ai fini del rispetto del tetto di spesa storica posto dall'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006, ha imposto di consolidare quella sostenuta 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" (cfr. art. 14 comma 7 d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010).

In seguito ai fini dell'osservanza del rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008), ha imposto di consolidare anche quelle sostenute "dalle 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" (art. 20, comma 9, d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011).

In conclusione, il comune di Montano Lucino deve, ai fini del rispetto del tetto di spesa storica e del rapporto spesa per il personale/spesa corrente, consolidare anche l'onere sostenuto per suo conto, e nei limiti della sua quota, dal Consorzio impegno sociale.

La necessità del consolidamento della spesa impatta anche sulle scelte gestionali e, in particolare, assunzionali, del Consorzio, a cui i Comuni aderenti devono fornire adeguate direttive al fine di contenere la spesa per il personale in un'ottica consolidata.

Inoltre, come sarà analizzato nel prossimo paragrafo, il rispetto dei limiti complessivi alla spesa per il personale, da parte dei Comuni aderenti al Consorzio, costituisce presupposto per la legittima effettuazione di assunzioni (anche) da parte di quest'ultimo.

Sui limiti e divieti alle assunzione in capo ai consorzi

Esaminati gli obblighi di contenimento della spesa per il personale posti in capo ai Comuni consorziati, resta da esaminare quali siano, ove esistenti, quelli posti direttamente in capo al Consorzio.

Gli obblighi cui sono soggetti organismi strumentali, forme associative o società partecipate non si rinvengono, in maniera immediata, nell'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, né nelle altre disposizioni di legge che hanno come ambito soggettivo d'applicazione gli enti locali (per esempio, i citati artt. 1 comma 557 della LF n. 296/2006 o 76 comma 4 del d.l. n. 112/2008), ma in quelle che prendono direttamente in considerazione questi ultimi.

In particolare per le società si fa riferimento all'art. 18 comma 2 bis del d.l. n. 112/2008, all'art. 9 comma 29 del d.l. n. 78/2010 e, da ultimo, all'art. 25 del d.l. n. 1/2012, convertito nella legge n. 27/2012 e all'art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012.

Per le aziende speciali e le istituzioni, invece, si deve richiamare l'art. 114 comma 5 bis del d.lgs. n. 267/2000 (inserito dall'art. 25, comma 2, lett. a), del d.l. n. 1/2012, convertito con legge n. 27/2012) che ha disposto quanto segue: "Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le 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 o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. Gli enti locali vigilano sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie".

Come affermato in precedenti pareri della Sezione (fra tutti, n. 7/2012/PAR, n. 260/2012 e n. 417/2012), mentre il primo gruppo di norme pone obblighi a carico del solo Comune/Ente locale, il quale, per rispettarli, deve consolidare, come già esposto, le proprie spese per il personale a quelle sostenute dalla società partecipata, il secondo obbliga direttamente l'organismo strumentale o la società partecipata.

In virtù di tale tecnica normativa, le aziende speciali e le istituzioni (così come le società in house) possono acquisire personale se il Comune aderente non sia incorso in violazioni di norme sanzionate con il divieto di assunzioni (in particolare, obblighi posti dall'art. 1 commi 557 e seguenti della LF n. 296/2006; obiettivi posti dal patto di stabilità, sanzionati, con il divieto di assunzione, dall'art. 76 comma 4 del d.l. n. 112/2008; osservanza del rapporto del 50% fra spesa per il personale e spesa corrente, ex art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008).

In questo caso analoga disciplina, in virtù del rinvio operato dall'art. 114 comma 5 bis del TUEL, è applicabile alle aziende speciali, che potranno procedere ad assunzioni (e tale è, ai sensi dell'art. 3 comma 101 della LF n. 244/2007, la trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, salvo quanto già specificato) nel limite delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (art. 1 comma 562 LF n. 296/2006) o del 40% del risparmio derivante da queste ultime (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008 e s.m.i., fatte salve le più favorevoli condizioni previste dalla restante parte della norma se ne ricorrono i presupposti), a seconda che si tratti di enti soggetti o meno al patto di stabilità (cfr., sulla permanente validità dell'art. 1 comma 562 della legge n. 296/2006 a fini di disciplina dei limiti alle assunzioni degli enti non soggetti al patto, la Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 20/CONTR/2011).

Il nuovo art. 114 comma 5 bis del TUEL, letteralmente applicabile alle sole aziende speciali e istituzioni, impone le medesime regole di comportamento anche ai consorzi fra enti locali.

In una recente deliberazione della Sezione (parere n. 15/2013/PAR), riprendendo quanto appurato in precedenti elaborazioni (cfr, per esempio, deliberazioni n. 114/2012/PAR e n. 418/212/PAR), si è osservato come ai consorzi fra enti locali le legge estenda, in via ordinaria, le norme previste per le aziende speciali.

L'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 prevede, infatti, che "gli enti locali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili". Il successivo comma 8 ribadisce che ai consorzi che gestiscono attività di cui all'articolo 113 bis (servizi pubblici locali privi di rilevanza economica) "si applicano le norme previste per le aziende speciali".

Il citato art. 31 del TUEL, che facolta i Comuni alla costituzione di consorzi, è inserito all'interno del Titolo II capo V, disciplinante le "forme associative" fra enti locali (fra cui figurano anche le Convenzioni, le Unioni e le altre forme di gestione associata previste, sulla base di norma regionale, dall'art. 33). Le norme che legittimano la costituzione di aziende speciali si trovano, invece, negli artt. 113 bis e 114 del TUEL, vale a dire nel Titolo V, relativo ai "servizi e interventi pubblici locali".

In base al combinato disposto degli artt. 31, 113 bis e 114 del d.lgs. 267/2000, si desume come l'Azienda speciale costituisca un ente strumentale del singolo Comune, mentre il Consorzio fra enti locali costituisce una delle possibili forme associative (alla pari di Convenzioni e Unioni), per la cui disciplina il legislatore richiama, in quanto compatibili, le norme previste per le Aziende speciali (cfr. art. 31 d.lgs. 267/200).

Il carattere strumentale all'erogazione di servizi a favore di più enti locali è messo in rilievo anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha evidenziato come "*il consorzio tra Enti Locali è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati*" (cfr. Cons. di Stato, n. 2605/2001; in termini similari, anche Cass., ordinanza n. 33691/2002).

Di conseguenza si ritiene che anche i Consorzi, costituiti fra enti locali per la gestione associata di servizi (essendo ormai preclusa la permanenza in vita di consorzi di funzione), debbano osservare, come le aziende speciali, i divieti e le limitazioni (individuati mediante il rinvio dinamico operato dall'art. 114 comma 5 bis del TUEL) previste per gli enti locali che li hanno costituiti e vi partecipano.

Pertanto il Consorzio, per poter procedere ad assunzioni, deve individuare i "divieti e le limitazioni" poste in capo ai Comuni aderenti (cfr. art. 114 comma 5 bis del TUEL), valutando,

in primo luogo, se non sono incorsi in divieti (per esempio, mancato rispetto del patto di stabilità; inosservanza del tetto di spesa storica o del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente) ed enucleando, in secondo, le relative limitazioni (cessazioni intervenute nell'anno precedente ex art. 1 comma 562 della LF n. 296 o 40% delle medesime cessazioni, ex art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008).

Nel caso di specie, tuttavia, trattandosi di un Consorzio gestore di un centro per disabili, pare integrata l'eccezione prevista dal medesimo comma 5 bis dell'art. 114 del TUEL, che esonera dall'osservanza dei divieti e limitazioni alle assunzioni di personale, poste in capo all'Ente locale costituente o aderente, le "aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie".

In virtù dell'estensione ai Consorzi della regola limitativa valevole per le Aziende speciali, allo stesso modo deve essere estesa la relativa eccezione.

In conclusione non si riviene, allo stato attuale della normativa, la presenza di specifici divieti o limitazioni alle assunzioni (e, quindi, alla trasformazione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno) in capo ai consorzi che gestiscono servizi sociali, salvo quanto sopra esposto in tema di consolidamento della spesa per il personale in capo ai Comuni aderenti e di necessaria, preventiva, valutazione dell'impatto della scelta assunzionale sull'obbligo, per i Comuni di minori dimensioni, avente scadenza a fine anno, di esercitare le funzioni fondamentali, fra cui i servizi socio assistenziali, non più a mezzo di Consorzi, ma mediante Unioni o Convenzioni.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
28 MARZO 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)