



**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Donato Centrone	Presidente f.f.
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del giorno 28 marzo 2017 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la nota 27 febbraio 2017 (prot. Corte dei conti n. 6357) con la quale il Sindaco del Comune di Mantova ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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 magistrato relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

**PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Mantova ha formulato una richiesta di parere in merito alla stabilizzazione del personale di un consorzio.

In particolare, il rappresentante dell'Ente svolge le seguenti considerazioni introduttive.

Il Comune di Mantova, insieme ad altri Comuni della Provincia di Mantova, ha costituito il Consorzio Progetto Solidarietà, ai sensi dell'art. 31 T.U.E.L., per la gestione in forma associata dei servizi socio-assistenziali e della tutela dei minori del distretto sanitario di Mantova.

Per svolgere tale attività il Consorzio si è avvalso nel corso degli anni di lavoratrici dipendenti, con mansione di assistenti sociali, assunte con contratti di lavoro subordinato a tempo determinato per una durata complessiva che ha raggiunto i 36 mesi.

L'articolo 4, commi 6, 8 e 9, del Decreto Legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, in Legge 30 ottobre 2013, n. 125 permetteva di bandire procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato con riserva di posti a favore di titolari di contratti a tempo determinato che, alla data di entrata in vigore del Decreto, avessero avuto rapporti di lavoro a tempo determinato per almeno 3 anni negli ultimi 5 anni.

Il comma 426 dell'art. I della Legge 190/2014 (Legge di stabilità per il 2015) ha rinviato il termine per la conclusione delle operazioni di stabilizzazione di cui al punto precedente dal 31 dicembre 2016 ai 31 dicembre 2018, con possibilità di utilizzo, nei limiti previsti dal

predetto articolo 4, per gli anni 2017 e 2018, delle risorse per le assunzioni e delle graduatorie che derivano dalle procedure speciali.

Considerato quanto sopra il Sindaco del Comune di Mantova chiede se *“essendo terminate le procedure di ricollocazione del personale degli enti di area vasta di cui ai coltimi da 421 a 425 della Legge 190/2014, nel 2017 è possibile per il Consorzio Progetto Solidarietà procedere alla stabilizzazione, tramite la procedura indicata all'art. 4 comma 6 del predetto D.L. 101/2013, delle assistenti sociali che hanno maturato i requisiti di anzianità di servizio con contratto di lavoro a tempo determinato previsti dal suindicato art. 4, nel rispetto del limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma. 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune istante.

2. Quanto all'ammissibilità della stessa sotto il profilo oggettivo, in linea generale, il positivo esercizio, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della funzione consultiva di cui al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, è subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della "contabilità pubblica", nonché alla sussistenza nell'istanza di parere delle altre condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nelle succitate pronunce è stabilito il principio che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, possono essere ricondotte in tale ambito, avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l'ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, la funzione consultiva delle sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie si ritiene che la richiesta di parere sia oggettivamente ammissibile sulla base delle considerazioni sopra esposte. Competerà poi all'Ente istante trarre, dagli spunti interpretativi in tal modo sviluppati, gli elementi di giudizio idonei ad orientare le proprie scelte concrete nel settore istituzionale in questione.

Al riguardo, questa Sezione rileva che quanto riportato nella richiesta di parere sarà preso in considerazione solo al fine di inquadrare giuridicamente i quesiti formulati, senza che la medesima possa affrontare le specifiche opzioni organizzative rimesse alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla pubblica amministrazione.

3. Il quesito posto dal Comune istante verte sull'interpretazione dell'art. 4, comma 6 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125. In base alla norma ivi contenuta le amministrazioni pubbliche *“possono bandire, nel rispetto del limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, nonché dei vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, procedure*

*concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché a favore di coloro che alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio (37) con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici".* Tale facoltà è espressamente finalizzata, dallo stesso legislatore, a favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine.

3.1 L'ambito soggettivo di applicazione della norma è delimitato dal concetto di amministrazione pubblica, la cui nozione presenta, all'interno dell'ordinamento giuridico generale, contorni differenti a seconda della natura della disciplina applicabile.

Nel contesto in esame non può che richiamarsi la nozione di pubblica amministrazione contenuta del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, stante l'affinità della materia regolamentata dal d. lgs. n. 165/2001, recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*", e considerato che il medesimo decreto viene più volte richiamato nell'art. 4, comma 6 del d.l. n. 101/2013.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2 del d. lgs. n. 165/2001 per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

La lettera della disposizione richiamata contempla espressamente i comuni e i loro consorzi fra gli enti che rientrano nella categoria delle amministrazioni pubbliche senza distinguere fra le varie tipologie di consorzi.

3.2 La Sezione ritiene che una risposta esaustiva al quesito del Comune istante non possa prescindere dal valutare la natura giuridica delle varie tipologie di consorzi che possono essere costituite dagli enti locali.

Invero, all'interno della categoria dei consorzi si rinvencono sia enti di diritto privato sia soggetti di diritto pubblico. Di una fattispecie soggettiva del secondo tipo si è occupata la Sezione con Deliberazione n. 149/2016.

L'inserimento dei consorzi nell'ambito di applicabilità dell'art. 1, comma 2 del d. lgs. n. 165/2001 non vale per tutti i consorzi costituiti fra enti locali, qualunque sia l'attività prestata e, in particolare, la natura giuridica, potendo riferirsi ai soli consorzi che partecipano della natura di "pubblica amministrazione" propria di tutti gli altri enti richiamati nell'art. 1 comma 2 del decreto (assoggettati alle regole del pubblico impiego in tema di organizzazione, assunzioni, retribuzione, etc.).

L'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 prevede 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”* (con possibile partecipazione anche di altri enti pubblici). A tal fine i rispettivi Consigli approvano una convenzione (ai sensi del precedente articolo 30), unitamente allo statuto del consorzio.

Il successivo comma 8, che viene in rilievo anche ai fini della risposta al quesito in esame, ribadisce che *“ai consorzi che gestiscono attività di cui all'articolo 113-bis, si applicano le norme previste per le aziende speciali”*.

L'art. 31 TUEL, che facoltizza 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, oltre ai consorzi, le convenzioni, le unioni e le altre forme di gestione associata previste, sulla base di norma regionale, dall'art. 33). Tale norma le individua e le disciplina come una delle possibili forme per la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, prevedendo che i rapporti tra gli enti locali ed i soggetti erogatori siano regolati da contratti di servizio.

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”*. Nell'ambito dei poteri organizzativi dei servizi l'Azienda speciale si qualifica per essere un ente strumentale del comune, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. (Corte conti, sez. contr. Lombardia, n. 104/2012 e n. 175/2016).

L'individuazione di due tipologie di consorzi, con finalità e natura diversa, è confermata dall'art. 2 comma 2 del TUEL, che stabilisce che le norme sugli enti locali, previste dal testo unico, si applicano altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi, con esclusione sia di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale, che, ove previsto dallo statuto, di quelli istituiti per la gestione dei servizi sociali, ritenendosi, quindi, che *“non tutti i Consorzi indicati negli art. 31, 113 bis e 114 del TUEL hanno la medesima natura giuridica”* (Corte conti, sez. contr. Lombardia, 4 aprile 2012, n. 104, cit.; id, 28 novembre 2013, n. 512).

Richiamate le disposizioni normative indicate sopra e le conclusioni interpretative alle quali è giunta la Sezione, deve ritenersi che l'inclusione del Consorzio di cui all'istanza di parere nell'ambito di applicazione soggettiva dell'art. 4, comma 6 del d.l. n. 101/2013 può valere se, a prescindere dal *nomen juris*, si tratti, considerando lo statuto e lo scopo dello specifico consorzio, effettivamente di un consorzio avente natura giuridica di diritto pubblico (con personale assoggettato alle regole vavevoli per tutti i dipendenti pubblici, prime fra tutte quelle dettate dal d. lgs. n. 165 del 2001 in tema di reclutamento e stato giuridico ed economico).

La puntuale sussunzione qualificatoria della natura giuridica dell'organismo ai fini dell'applicazione dell'art. 4, comma 6 del d.l. n. 101/2013, alle condizioni e nei limiti previsti dalla normativa, attenendo ad una fattispecie concreta, è rimessa ai competenti organi dell'ente, ferme le conseguenti responsabilità, ivi compreso l'obbligo del rispetto dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa di personale e limiti alle assunzione.

**P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia.

Il Relatore  
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente f.f.  
(Donato Centrone)

Depositata in Segreteria il  
6 aprile 2017  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)