



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**IN**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nell'adunanza in camera di consiglio del 28 aprile 2015**

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 nota n. 2435 del 9 marzo 2015, con la quale la provincia di Bergamo ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

### **premessato che**

Con la nota sopra citata il Presidente della provincia di Bergamo richiede un parere riguardante la possibile stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato da un'Azienda speciale.

A tale fine espone quanto di seguito riportato.

'Azienda Speciale ai sensi dell'art. 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) che la definisce come un "ente strumentale dell'Ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale".

- in linea con il trasferimento di funzioni e di compiti dalla Regione Lombardia alla Provincia - come Azienda Speciale con deliberazione del Consiglio provinciale 19 luglio 2005, n. 62 per l'affidamento dei servizi di formazione professionale, in precedenza svolti in economia dalla Provincia di Bergamo mediante i Centri di Formazione professionale a far data dal 1 settembre 2005.

.B.F.

'elenco delle Amministrazioni pubbliche annualmente pubblicato dall'ISTAT, in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 tra "le altre amministrazioni locali".

L'Azienda riceve contributi a carico del bilancio della Provincia, in primo luogo, per la retribuzione di quel personale che Regione Lombardia ha trasferito alla Provincia e, in secondo luogo, per la realizzazione di alcuni interventi.

di un budget finanziario nell'ambito del "sistema dote scuola" per i servizi di istruzione e formazione professionale. Al fine di garantire le proprie attività formative l'Azienda ha attivato rapporti di lavoro a tempo determinato, con assunzione a seguito del superamento di procedure selettive.

Taluni di questi rapporti di lavoro sono proseguiti - e sono attualmente ancora in corso per una durata superiore al termine triennale previsto dal decreto legislativo n. 368/2001

e s.m; talché hanno svolto attività lavorativa per periodi significativi e sono già in possesso di adeguata professionalità.

La stabilizzazione del predetto personale costituisce una mera facoltà discrezionale e non un obbligo, non sussistendo alcun diritto in capo all'interessato ad ottenere la stabilizzazione, ma unicamente un'aspettativa di mero fatto.

Considerato che la recente normativa sul "job-act" privilegia le assunzioni a tempo indeterminato con i contratti a tutela crescente ed anche alla luce delle diverse misure normative applicabili alle province e agli enti strumentali delle stesse, che incidono sui sistemi dei vincoli in materia di assunzioni e di spesa per il personale, si chiede un parere sulla possibilità di stabilizzare detti rapporti con assunzioni a tempo indeterminato.

### **ammissibilità**

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

#### **I. Ammissibilità soggettiva.**

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, "*di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali*", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Presidente della Provincia, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

## II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi 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 dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni

intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

La richiesta in parola, pur essendo formulata con riferimento ad un caso concreto, può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, nella misura in cui si presta fornire indicazioni generali su disposizioni di legge dirette al contenimento della spesa pubblica che interessano, in particolare, il personale delle Aziende Speciali.

Rimane viceversa esclusa ogni valutazione sulla legittimità e l'opportunità di specifiche scelte gestionali che rientrano nell'esclusiva discrezionalità dell'ente locale.

### **merito**

L'esame del merito della questione richiede di verificare, alla luce dei divieti e degli obblighi imposti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica agli enti locali in materia di spese di personale, se e a quali condizioni sia possibile procedere all'assunzione a tempo indeterminato (c.d. stabilizzazione) di dipendenti che prestano servizio con un rapporto di lavoro temporaneo presso un'Azienda speciale facente capo ad una amministrazione provinciale.

Si deve preliminarmente considerare che la stabilizzazione di dipendenti originariamente assunti con contratti a tempo determinato, anche quando riguardi rapporti di lavoro instaurati con un'azienda speciale, configura, a tutti gli effetti, una nuova assunzione.

L'inserimento del lavoratore nella stabile struttura dell'ente, infatti, lungi dal risolversi in una mera modificazione del contratto già in essere, richiede in via generale, l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro a tempo indeterminato, come confermato anche dalla giurisprudenza della Cassazione (Sezione III Lavoro, sentenza n. 4024 del 6 marzo 2012).

Ne viene pertanto che alla disciplina legislativa che impone divieti e limiti alle assunzioni nelle aziende (e più in generale negli organismi partecipati dagli enti locali) deve ritenersi sottoposta anche la possibilità di procedere alla stabilizzazione del personale nei medesimi enti.

Tale disciplina è dettata essenzialmente dall'art. 18, comma 2-bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, introdotto dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) e successivamente modificato dall'art. 4, comma 12-bis, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

*Il testo attualmente in vigore stabilisce che "le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine, l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri*

*e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni, e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso di contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello fermo restando il contratto nazionale in vigore al 1 gennaio 2014. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità dei servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione".*

Rispetto alla formulazione originaria, introdotta dalla legge di stabilità per il 2014, la disposizione richiamata non prevede che i divieti e limitazioni alle assunzioni di personale a carico delle amministrazioni controllanti si applichino direttamente ad aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica locale, sancendo a carico di queste ultime un obbligo di riduzione dei costi del personale da perseguire attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni.

Tale obiettivo è assicurato mediante l'adozione da parte dell'amministrazione di riferimento di un proprio atto di indirizzo che definisce, per ciascuno degli organismi, specifici criteri e modalità di attuazione i cui contenuti vengono recepiti in propri provvedimenti.

Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dal regime limitativo stabilito dalla legge senza che si richieda, come in precedenza, una motivata deliberazione dell'ente controllante, rimanendo comunque tenute a rispettare l'obbligo di mantenere un livello di costi per il personale coerente con la quantità dei servizi erogati.

Con l'escludere l'estensione automatica dei divieti e delle limitazioni alle assunzioni ad aziende speciali, istituzioni e società la novella ha voluto rimettere alle scelte discrezionali dell'ente interessato la realizzazione della riduzione dei costi di personale, in modo da assicurare un migliore temperamento tra l'esigenza di assicurare servizi alla cittadinanza e quella di contenere la spesa pubblica.

Ciò non toglie tuttavia che, come espressamente richiesto dalla legge, di tali divieti e limitazioni l'ente debba tenere conto nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, potendo adottare atti di indirizzo che prevedano per le Aziende speciali il contenimento, oltre che degli oneri contrattuali, anche delle stesse assunzioni di personale.

Che l'obiettivo di riduzione dei costi del personale debba essere conseguito attraverso una stretta delle assunzioni, limitando la discrezionalità dell'amministrazione pubblica in materia, appare particolarmente evidente per le aziende speciali che fanno capo alle Province.

Queste ultime, come è noto, sono state interessate da un processo riforma e riordino delle funzioni, già avviato con il disposto dell'art. 17, del decreto legge 6 luglio 2012, 95/95 e ridefinito da ultimo con la legge 7 aprile 2014, n. 56, e tutt'ora in corso di attuazione.

L'art. 16, comma 9, del citato decreto legge n. 95/2012 ha stabilito che *"nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato"*.

La Sezione delle Autonomie di questa Corte, con la deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG, ha precisato che trattasi di una disposizione che *"esula da motivazioni strettamente finanziarie per collocarsi su un piano di razionalità organizzativa: stante la possibile soppressione dell'ente datore di lavoro, il Legislatore ha ritenuto corretto e doveroso cristallizzare la struttura burocratica (nel comparto risorse umane) dello stesso, in vista dell'accennata soppressione [...] la norma, nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province, mira ad anticipare giuridicamente la stessa condizione di impossibilità di fatto all'assunzione che deriverebbe dall'eventuale estinzione dell'ente"*.

Il divieto di assunzione a carico delle Province è stato più recentemente ribadito dall'art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) che impone agli enti provinciali una significativa e progressiva riduzione della spesa corrente (1.000 milioni di euro per l'anno 2015, 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017).

La stessa legge di stabilità per il 2015, ai commi 421 e seguenti, prevede la riduzione del 50 e del 30 per cento della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedente verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni. Alla luce dei divieti e dei limiti di spesa introdotti dalle disposizioni sopra richiamate, si deve ritenere, in generale, che la possibilità di assumere (stabilizzare) il personale delle Aziende speciali debba essere necessariamente valutata con riferimento alle funzioni riconosciute e alle risorse finanziarie assegnate agli enti provinciali all'esito del processo di riorganizzazione tutt'ora in atto.

Se ne deduce pertanto che quella del contenimento delle assunzioni costituisca senza dubbio una modalità adeguata per realizzare la riduzione dei costi del personale delle

Aziende speciali provinciali nel senso richiesto dalla legge sia quella del contenimento delle assunzioni.

Né del resto si può sostenere, di contro, che la possibilità di assumere personale a tempo indeterminato nelle aziende che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie, quantunque espressamente sottratte al principio di riduzione delle spese di personale sopra riferito, sia per ciò illimitata.

La disposizione derogatoria del citato art. 18, comma 2-bis, del decreto legge 112/2008, deve essere coordinata con quanto previsto dall'art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 ove si afferma che le regioni ed enti locali assoggettati alla disciplina del patto di stabilità interno *"coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112/2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti"*.

Da tale disposizione normativa, in quanto espressamente applicabile a tutti i soggetti giuridici indicati nell'articolo 18, comma 2 bis, decreto legge n. 112/2008, ivi comprese aziende ed istituzioni operanti nei c.d. settori esclusi, discende un obbligo per gli enti locali soci di coordinare le politiche assunzionali dei predetti organismi al fine di ottenere una graduale riduzione dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per Emilia-Romagna, deliberazione n. 34/2015/PAR).

Si deve ulteriormente osservare, sotto questo profilo, che pur essendo venuto meno, per effetto dell'abrogazione del comma 7 dell'art. 76 del decreto legge n. 112/2008 il principio del consolidamento delle spese di personale ai sensi del quale, ai fini del computo della percentuale del 50 cento, concorrevano anche le spese di personale sostenute dalle aziende speciali, dalle istituzioni e dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, non può non considerarsi che l'andamento ed i risultati degli organismi partecipati possono influire sugli equilibri di bilancio degli enti controllanti.

Si deve ricordare che l'art. 114 del TUEL sottopone le Aziende speciali a stringenti poteri di indirizzo dell'ente locale finalizzate al controllo economico finanziario della gestione anche con riferimento alle dinamiche della spesa per il personale.

In questo senso è previsto che *"l'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali"*.

Il predetto potere di indirizzo e coordinamento da parte degli enti territoriali nei confronti delle aziende (e degli organismi partecipati in genere) trova ulteriore conferma nell'obbligo posto a carico delle amministrazioni pubbliche dall'art. 11 del decreto



legislativo 23 giugno 2011 n. 118 di redigere comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate ed altri organismi controllati (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 1/2015/PAR).

Ciò detto, rimane rimessa alla discrezionalità dell'ente locale, nel rispetto dei limiti sopra evidenziati, ogni valutazione sulla legittimità e sull'opportunità di procedere alla stabilizzazione del personale, avvalendosi anche degli strumenti della recente legislazione in materia di lavoro privato.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 28 aprile 2015.

Il Relatore  
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria  
il 27/05/2015

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)