



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

nell'adunanza del 29 luglio 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere (relatore)
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/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" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere presentata dal Comune di San Bonifacio (VR) in data 4 aprile 2025, acquisita al prot. Cdc n. 1596 in pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 20/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

FATTO

Con richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Sindaco del Comune di San Bonifacio (VR), ente capofila del costituendo ATS Est Veronese, costituito da 26 comuni appartenenti al distretto sociosanitario Verona Est, premesso che:

- con legge regionale Veneto n. 9 del 2024 è stata prevista la costituzione degli Ambiti territoriali sociali - di seguito ATS - al fine di razionalizzare ed ottimizzare la gestione dei servizi sociali;
- la legge, in un'ottica di miglioramento delle sinergie dei servizi e in attuazione della l. 8 novembre 2000, n. 328, obbliga i comuni della regione a conferire la gestione dei servizi sociali indicati ad un nuovo soggetto, dotato di personalità giuridica autonoma, indicando, all'art. 8 della stessa legge, che *"i comuni individuano, tra le forme associative con personalità giuridica di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, quella maggiormente adatta a perseguire l'efficacia e l'efficienza degli interventi e dei servizi sociali di propria competenza, scegliendo preferibilmente la forma dell'azienda speciale consortile pubblica, di cui agli articoli 31 (ConSORZI) e 114, comma 1 (Aziende speciali) del Decreto Lgs. n. 267/2000"*;
- in un contesto di analisi delle possibili forme dotate di personalità giuridica previste dal testo unico degli enti locali per la gestione associata di funzioni e servizi comunali (unione di comuni, consorzio, azienda speciale consortile), l'ambito in esame intende esaminare la concreta possibilità di utilizzare, quale forma per la gestione associata dei servizi sociali, il consorzio di cui all'art. 31 del Tuel, da costituirsi nella forma di ente non economico e, pertanto, rientrante nella sfera di applicazione del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 in materia di pubblico impiego;
- nel contempo, la normativa statale, in materia di Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), prevede l'obbligo, per tutti i soggetti che gestiscono servizi sociali, di rispettare determinati parametri minimi stabiliti per le prestazioni, tra cui la presenza in dotazione organica di almeno un assistente sociale ogni 4.000 abitanti;
- in questo quadro normativo, la situazione di fatto dei comuni che faranno parte del costituendo ATS dell'Est Veronese è quella di un'insufficienza

complessiva del numero di assistenti sociali delle diverse dotazioni organiche a raggiungere, nel loro insieme, il rapporto suindicato, per cui si renderà necessario, per il nuovo soggetto ATS, assumere almeno altri 8 assistenti sociali e altro personale amministrativo necessario per il funzionamento dell'ente. Tale personale non è oggetto di indicazioni né di finanziamenti regionali o statali, ma risulta essenziale per poter costituire il nuovo ente strumentale.

Chiede di sapere:

- 1) se sia possibile, anche da parte di un consorzio costituito ai sensi della legge regionale Veneto n. 9 del 2024 per l'esercizio delle funzioni di ATS, assumere nuovo personale con profilo di assistente sociale, in ragione della necessità di adempiere ai precisi obblighi stabiliti dalla normativa statale in materia di LEPS (art. 1, comma 797, della l. 30 dicembre 2020, n. 178), considerando tali assunzioni come "eterofinanziate";
- 2) se sia possibile e in che misura - in ragione del fatto che deve sorgere, in forza di una normativa regionale, un nuovo ente - reclutare, in sede di prima costituzione del consorzio, il personale amministrativo minimo necessario per il funzionamento dell'ente stesso, non conferito dai comuni aderenti.

AMMISSIBILITÀ

Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, così come previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delineati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

In particolare, la Sezione regionale di controllo, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve valutare che:

- la richiesta sia formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regione, Città metropolitana, Provincia, Comune, Unione di comuni);
- l'oggetto del quesito riguardi la materia della contabilità pubblica, intesa quale *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006), con la precisazione che, in una visione dinamica della nozione, *"la funzione*

consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010);

- il quesito abbia rilevanza generale e astratta, non potendo “*concernere fatti gestionali specifici (...)*”, né implicare valutazioni di comportamenti amministrativi, di fatti già compiuti o di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Inoltre, il quesito non deve creare interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altra magistratura (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/2006/QMIG, deliberazione n. 3/2014/QMIG, e, successivamente, deliberazione n. 24/2019/QMIG, deliberazione n. 17/2020/QMIG e deliberazione n. 2/2023/QMIG).

Nel caso di specie, risulta integrato il requisito soggettivo sia con riguardo all'ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, co. 8, legge n. 131/2003, ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'Ente. Benché la richiesta non risulti trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Veneto, tale elemento non costituisce fattore ostativo all'ammissibilità della stessa.

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere risulta ammissibile, in quanto nei quesiti sottoposti alla Sezione da parte del Comune di San Bonifacio sono implicati principi di coordinamento della finanza pubblica posti in funzione del contenimento della spesa per il personale dei comuni (art. 1, comma 797, della legge 30 dicembre 2020, n. 178) e, come tali, riconducibili alla materia della contabilità pubblica. Né si ravvisano, nel caso di specie, elementi ostativi all'ausilio consultivo da parte di questa Sezione, come individuati dagli orientamenti della Sezione delle autonomie (deliberazione n. 17/2020/QMIG del 13 ottobre 2020) e delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/10 del 17 novembre 2010).

DIRITTO

Innanzitutto, pare opportuno ricordare che nell'ambito delle politiche e dei servizi sociali, soprattutto dopo l'approvazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, il tema dell'organizzazione in forma associata del sistema territoriale dei

servizi si è posto con determinazione, assegnando alle Regioni (art. 8, comma 3) l'esercizio della funzione specifica relativa alla determinazione degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete.

Nell'ambito dell'autonomia organizzativa degli enti locali, gli stessi comuni hanno la facoltà di scegliere se procedere ad associare alcune funzioni o servizi e lo strumento da utilizzare. La Regione del Veneto, con l'approvazione della legge regionale 4 aprile 2024, n. 9, ha disciplinato la materia, individuando nella gestione associata da parte dei comuni, l'ambito territoriale sociale ottimale, secondo le forme associative previste dalla normativa vigente, quale modalità attraverso la quale perseguire l'efficacia e l'efficienza del sistema integrato, anche al fine di garantirne il coordinamento e l'integrazione con i servizi sanitari erogati dal Servizio sanitario regionale.

Dopo l'approvazione della legge quadro n. 328/2000, la diffusione delle forme di gestione associata in materia di servizi sociali si è affermata in modo eterogeneo, seguendo il processo di regionalizzazione determinato dalle modifiche al Titolo V della Costituzione, approvate con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Probabilmente, lo strumento per la gestione associata più largamente utilizzato sul territorio nazionale è quello della convenzione (art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), che consente ai comuni, con un ampio margine di flessibilità, di esercitare in modo coordinato funzioni e servizi. Al tempo stesso, però, è opinione diffusa e condivisa che la convenzione *ex art. 30*, Tuel, per la sua stessa natura di strumento di gestione a tempo determinato, non rappresenti la scelta più adeguata ad assicurare l'esigibilità, la continuità e la qualità dei servizi e delle prestazioni sociali. Tale orientamento si è reso più evidente negli ultimi anni, quando, con la progressiva introduzione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) nel nostro ordinamento, il sistema degli interventi e dei servizi sociali è andato strutturandosi su dimensioni organizzative e finanziarie più solide che nel passato.

Il carattere di universalità dei LEPS, e dunque la loro uniforme diffusione sul territorio nazionale, viene agganciato ai principi e ai criteri indicati negli articoli 1 e 2 della legge quadro n. 328 del 2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Il comma 160 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022) chiarisce che gli ATS rappresentano la dimensione organizzativa necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS, nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio. Anche nella regione Veneto, pertanto, il distretto socio-sanitario rappresenta la sede principale della programmazione, concertazione e coordinamento degli

interventi, dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale. Il comma 161 della citata legge prevede, al riguardo, che l'attuazione degli interventi e l'adozione degli atti di programmazione integrata siano definiti da specifiche linee guida, adottate mediante apposita intesa in sede di Conferenza unificata, su iniziativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze. L'obiettivo delle linee guida è quello di garantire l'omogeneità del modello organizzativo degli ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei LEPS.

Da ricordare, altresì, che nel piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2022, viene definito un elenco di servizi e interventi sociali qualificati quali LEPS dalla normativa statale e da provvedimenti statali di programmazione generale.

Successivamente, con l'approvazione della legge 23 marzo 2023, n. 33, art. 1, comma 1, lettera b), sono stati definiti gli Ambiti territoriali sociali (ATS) quali soggetti giuridici di cui all'art. 8, comma 3, lettera a), della l. n. 328/2000, e all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, che, in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, commi da 160 a 164, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, garantiscono, per conto degli enti locali titolari, lo svolgimento omogeneo sul territorio di propria competenza di tutte le funzioni tecniche di programmazione, gestione, erogazione e monitoraggio degli interventi nell'ambito dei servizi sociali. Ciò anche ai fini dell'attuazione dei programmi previsti nell'ambito della missione 5, componente 2, riforma 1.2, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in raccordo con quanto previsto dal regolamento recante la definizione dei modelli e degli standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel settore sanitario nazionale di cui all'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, in attuazione della missione 6, componente 1, riforma 1, del PNRR.

Come già prima ricordato, la recente legge regionale Veneto n. 9/2024 ha riorganizzato gli ATS, prevedendo che i comuni, a norma dell'art. 8, gestiscano in forma associata la funzione socio-assistenziale attraverso un'ideale e stabile organizzazione (per l'appunto gli ATS), al fine di garantire i LEPS. La legge regionale indica come forma preferenziale la costituzione di un'azienda speciale consortile pubblica ex artt. 31 e 114 Tuel, cioè un consorzio con natura di azienda speciale, dotato di autonomia gestionale, creato da comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi.

Tra gli altri, proprio lo strumento del consorzio può rappresentare, effettivamente, una valida opportunità di rafforzamento dei modelli organizzativi e gestionali degli ATS, valorizzando le esperienze già in corso e accompagnando le scelte dei comuni; per la gestione associata di servizi sociali possono essere costituiti e, ove già costituiti, possono continuare ad operare sia i

consorzi di servizi sia i consorzi di funzioni. La qualificazione giuridica dell'ente consorzio deve focalizzarsi sul tipo di attività concretamente svolta e sulle indicazioni desumibili dalle norme statutarie dello stesso ente.

In fase di prima applicazione, la l.r. n. 9/2024 prevede che l'operatività del nuovo ATS sia garantita mediante assegnazione temporanea di dipendenti da parte dei comuni partecipanti o di altri enti pubblici coinvolti. Ciò consente di avviare subito le attività dell'ATS, in attesa che l'ente definisca la propria struttura organizzativa. A regime, l'organico dell'ATS sarà composto dal personale dei comuni trasferito nei ruoli del consorzio, eventualmente integrato da nuovo personale assunto direttamente dall'ATS, in funzione dei fabbisogni di servizio (come si desume dall'art. 9, co. 8, l.r. n. 9/2024).

Questa cornice normativa evidenzia due aspetti rilevanti e, cioè, la possibilità per l'ATS di assumere personale proprio e l'enfasi sulla riallocazione del personale esistente per evitare duplicazioni di costi.

Prima di passare al merito dei quesiti posti dal Comune di San Bonifacio, appare utile ricordare che, in materia di gestione del personale, la questione principale da affrontare riguarda la possibilità di applicare ai consorzi costituiti ai sensi dell'art. 31 del Tuel le disposizioni in materia di gestione del personale degli enti locali. Come ricordato recentemente dal TAR Puglia, Lecce, sez. III, nella sentenza n. 890 del 10 giugno 2021, il consorzio è, in sostanza, un ente pubblico strumentale dell'ente locale, al quale possono aderire i comuni quando siano a ciò autorizzati secondo le leggi alle quali sono soggetti ai sensi dell'art. 31 del Tuel. Esso è disciplinato dal diritto pubblico e non dal diritto privato, di talché la sua attività si svolge attraverso atti amministrativi, compresa l'attività concernente la costituzione ed il funzionamento degli organi statutari, coinvolgendo l'assetto organizzativo e quindi l'esercizio di potestà pubblicistiche (cfr. Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 10329 del 1° dicembre 1994). Peraltro, come precisato dal Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n. 4952 dell'8 ottobre 2008), l'accordo dal quale trae origine un consorzio tra comuni rientra nell'ampia categoria generale degli accordi fra amministrazioni pubbliche, previsti dall'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. In virtù degli espressi richiami di cui al comma 2 di tale articolo, ne discende, da un lato, l'applicabilità dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili, dall'altro, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi, ai sensi dell'art. 11, co. 5, della stessa legge n. 241/1990.

Pare opportuno pure ricordare l'orientamento, ormai consolidato, espresso dalla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo della Lombardia - che, con la deliberazione n. 95/2017/PAR, distingue, all'interno della categoria dei consorzi, da un lato, gli enti di diritto privato, dall'altro, i soggetti di diritto pubblico, e

include solo questi ultimi nell'ambito di applicabilità dell'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001. E ciò, in coerenza con le statuizioni dell'art. 2, co. 2, del Tuel, che stabilisce che le norme sugli enti locali si applicano anche ai consorzi, con esclusione sia di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale, sia, ove previsto dallo statuto, di quelli istituiti per la gestione dei servizi sociali.

MERITO

Con il primo quesito, si chiede di sapere se sia possibile, da parte di un consorzio costituito ai sensi dell'art. 31 del Tuel in attuazione della l.r. Veneto n. 9/2024, assumere nuovo personale con profilo di assistente sociale per rispettare i parametri LEPS, considerando tali assunzioni come "eterofinanziate".

A tal riguardo, va innanzitutto ricordato che l'art. 1, commi 797 e seguenti, della legge n. 178/2020 ha introdotto un Livello essenziale delle prestazioni sociali (LEPS) consistente in un rapporto minimo di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, nonché un obiettivo di servizio ulteriore di uno ogni 4.000 abitanti. Per raggiungere tali standard su tutto il territorio nazionale, la norma ha previsto uno specifico finanziamento statale a favore degli Ambiti territoriali sociali e/o dei comuni che ne fanno parte. In particolare, è riconosciuto un contributo economico strutturale (a valere sul c.d. "Fondo povertà") commisurato al numero di assistenti sociali impiegati dall'ATS o dai comuni dell'ambito, in proporzione alla popolazione residente.

I contributi statali sono modulati in due fasce: da un lato, € 40.000 annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato e a tempo pieno in eccedenza al rapporto di 1/6.500 abitanti, fino al raggiungimento di 1/5.000; dall'altro, € 20.000 annui per ogni assistente sociale assunto in eccedenza al rapporto di 1/5.000, fino al raggiungimento di 1/4.000. In altre parole, ogni ATS deve garantire, con risorse proprie, almeno il rapporto base di 1/6.500; oltre tale soglia, lo Stato co-finanzia le nuove assunzioni necessarie per arrivare prima a 1/5.000 (con € 40.000) e poi fino all'obiettivo di 1/4.000 (con ulteriori € 20.000). Questo finanziamento ha natura strutturale (stabile negli anni) e spetta anche per il personale già in servizio che ecceda le soglie: l'ATS continua a ricevere il contributo finché mantiene il numero di operatori sopra i livelli previsti.

Affinché i nuovi obblighi LEPS siano effettivamente conseguibili, il legislatore ha previsto una deroga ai vincoli assunzionali e di spesa per le assunzioni di assistenti sociali finanziate con le suddette risorse statali. In generale, infatti, dal 2020 è in vigore il principio della "neutralità" delle spese di personale eterofinanziate: l'art. 57, comma 3-septies, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito in l. 13 ottobre 2020, n. 126, stabilisce che, a decorrere dal 2021, le spese di personale relative a nuove assunzioni finanziate integralmente o parzialmente da risorse di altri soggetti (destinate espressamente alle assunzioni da specifica normativa), e

le corrispondenti entrate, non rilevano ai fini del rispetto dei valori-soglia per le spese di personale. In pratica, se un ente locale assume personale con fondi esterni dedicati, il costo e l'entrata correlata vengono sterilizzati nel calcolo della sua capacità assunzionale, escludendoli dai limiti finanziari normalmente applicabili. Questo meccanismo consente di non penalizzare gli enti che potenziano i servizi utilizzando fondi statali o europei.

Nel caso specifico dei servizi sociali, la legge n. 178/2020, art. 1, co. 801, prevede espressamente che alle assunzioni finanziate con le risorse ministeriali si applichi la disciplina dell'art. 57, co. 3-*septies*, del d.l. n. 104/2020, rendendo, dunque, neutra sia la spesa che l'entrata ai fini dei vincoli assunzionali. Questa previsione è stata ulteriormente rafforzata dalla legge n. 234/2021 che, con il co. 735 dell'art. 1, ha autorizzato i comuni ad effettuare assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato in deroga ai vincoli di spesa di personale, purché finalizzate al raggiungimento graduale dei LEPS. In sostanza, le assunzioni stabili di assistenti sociali necessarie a rispettare i LEPS sono considerate etero-finanziate e fuori dai limiti ordinari: i comuni (o il consorzio ATS) possono effettuarle senza erodere la propria capacità assunzionale, purché vi sia la copertura con le risorse dedicate. Resta ovviamente fermo l'obbligo di garantire l'equilibrio di bilancio complessivo dell'ente (art. 1, co. 735, lett. b, l. n. 234/2021).

In generale, a norma dell'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006, le assunzioni a tempo determinato e indeterminato possono essere escluse dal tetto di spesa del personale solo se interamente finanziate da fondi vincolati, ovvero fondi trasferiti da Stato o Regione per specifici servizi (in questo caso i LEPS). Tale norma non può che essere letta in combinato disposto con l'art. 1, comma 797, della l. n. 178/2020, che impone l'obbligo di garantire un assistente sociale ogni 4.000 abitanti.

Le risorse per rispettare i LEPS sono considerate finalizzate e vincolate ai sensi dell'art. 20, co. 2, lett. a) del d.lgs. n. 118/2011, e non concorrono al calcolo della spesa del personale ai fini del rispetto dei relativi limiti; resta inteso che, in base ai principi contabili di cui all'Allegato 4/2 del citato d.lgs. n. 118/2011, l'utilizzo di risorse vincolate richiede una gestione coerente sul piano del bilancio, con istituzione di appositi capitoli di entrata e di spesa.

Resta inteso che il consorzio dovrà dimostrare che le risorse per il personale inquadrato come assistente sociale provengano interamente da trasferimenti vincolati (statali o regionali), dedicati all'attuazione dei LEPS, oppure, naturalmente, da trasferimenti dei comuni aderenti finalizzati specificamente a finanziare il personale da assumere per i LEPS. Inoltre, il consorzio, se costituito come ente pubblico non economico, sarà soggetto alla disciplina del d.lgs. n. 165/2001 e dovrà seguire, per le assunzioni, i principi generali previsti.

Ne consegue che, nel caso di un consorzio ATS, occorre considerare che i comuni

partecipanti non possono “cedere” quote della propria capacità assunzionale a favore del consorzio, neppure per queste assunzioni. Infatti, la sola norma che consente la cessione di capacità assunzionale (art. 32, co. 5, ultimo periodo, del Tuel) riguarda esclusivamente le Unioni di comuni. La giurisprudenza contabile, tra l’altro, è intervenuta a chiarire che tale deroga è di stretta interpretazione e non è estensibile analogicamente ad altre forme associative. In particolare, la Corte dei conti – Sezione di controllo Toscana, deliberazione n. 158/2023/PAR, e Sezione Marche, deliberazione n. 106/2024/PAR – ha escluso la possibilità per un comune di trasferire i propri “spazi assunzionali” ad un consorzio o ad un Ambito territoriale diverso dall’Unione di comuni. Pertanto, il consorzio deve maturare ed esercitare la propria capacità assunzionale autonomamente, in base alle proprie entrate e al proprio bilancio, senza poter sommare o ricevere le facoltà dei singoli enti aderenti.

Nel contesto descritto, tuttavia, la neutralizzazione delle spese etero-finanziate torna sicuramente utile: le assunzioni degli assistenti sociali per i LEPS, per la quota finanziata, non incidono né sul parametro di spesa di personale del consorzio né su quello dei comuni. In altri termini, il consorzio può procedere a tali assunzioni anche se i comuni soci non gli “cedono” capacità assunzionale, purché all’interno del tetto ordinario di spesa (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo del Lazio, deliberazione n. 136/2023/PAR).

In conclusione, alla luce di quanto rappresentato, un consorzio ATS costituito ex art. 31 Tuel può assumere assistenti sociali a tempo indeterminato per rispettare gli standard dei LEPS, anche senza disporre di proprie “capacità assunzionali” pregresse o cedute dai comuni, in quanto non “consuma” la capacità assunzionale ordinaria dei comuni aderenti, né viola i vincoli di spesa di personale (fatti salvi l’equilibrio di bilancio e il rispetto del piano triennale dei fabbisogni). I comuni partecipano indirettamente fornendo all’ATS la quota di co-finanziamento necessaria a raggiungere la soglia di 1/6.500 (se non già garantita), ma oltre quella soglia l’onere principale è coperto dallo Stato.

Pertanto, tali assunzioni, proprio perché godono di copertura economica dedicata, seppur non integrale, ma comunque a carattere strutturale, risultano legittime e sostenibili finanziariamente, perché impongono un obbligo di servizio pubblico essenziale: la normativa statale configura un LEP vincolante (1/5.000) e incentiva il raggiungimento dell’obiettivo di 1/4.000; pertanto, l’ATS deve dotarsi dei professionisti necessari a garantire il livello minimo di assistenza sociale sul territorio.

Con il secondo quesito, il Comune chiede di sapere se sia possibile, in sede di costituzione del consorzio, procedere all’assunzione del personale amministrativo necessario al funzionamento del nuovo ente, anche se non conferito dai comuni aderenti.

È da premettere che la costituzione di un nuovo consorzio/Ambito sociale comporta, naturalmente, l'esigenza di dotarsi di una struttura amministrativa necessaria per il funzionamento dell'ente; spesso, per tale ragione, i comuni aderenti conferiscono al consorzio non solo funzioni e risorse finanziarie, ma anche risorse umane già operanti, prevalentemente, nel settore. La l.r. Veneto n. 9/2024 prevede una fase transitoria in cui il personale dei comuni può essere assegnato all'ATS e stabilisce che, a regime, l'organico dell'ATS sia costituito in gran parte da personale trasferito dagli enti partecipanti. L'intento è quello di riorganizzare il personale esistente all'interno del nuovo ente gestore, evitando duplicazioni di ruoli e dispersione di professionalità maturate sul territorio, qualora possibile, non a discapito dell'organizzazione degli enti conferenti.

Tuttavia, nulla vieta che il consorzio assuma direttamente nuovo personale amministrativo, soprattutto se i comuni non dispongono di figure da trasferire o se occorrono professionalità aggiuntive. L'art. 9, co. 5, della legge regionale, sancisce chiaramente che l'ATS è "*dotato di personale proprio reclutato con procedure conformi alla natura giuridica dell'ATS*". Dunque, il consorzio, a norma dei principi generali di cui al d.lgs. n. 165/2001, ha piena capacità di instaurare rapporti di lavoro come ente pubblico: può bandire selezioni e concorsi, procedure di "passaggio diretto", attivare comandi o convenzioni per reperire figure specifiche e, comunque, assumere dipendenti a tempo indeterminato o determinato secondo il proprio Piano triennale dei fabbisogni. Non esistono preclusioni normative assolute che obblighino ad attingere esclusivamente ai dipendenti dei comuni fondatori. La prassi amministrativa, infatti, vede spesso i nuovi enti associativi assumere anche talune figure, prevalentemente di vertice e coordinamento, che potrebbero non trovare equivalenti risorse tra il personale comunale disponibile.

Qualora il consorzio proceda ad assumere personale amministrativo proprio (non proveniente in trasferimento dai comuni), tali assunzioni, contrariamente a quanto accade per gli assistenti sociali, non beneficiano di deroghe speciali. Si tratta, infatti, di personale necessario al funzionamento generale dell'ente, il cui costo grava sulle risorse dell'ATS (provenienti, in larga parte, dai contributi dei comuni stessi). Pertanto, valgono i vincoli finanziari ordinari in materia di spesa di personale.

Va anche ricordato che il rigido vincolo di correlazione tra spesa di personale e entrate correnti è derogabile solo nei casi espressamente previsti dalla legge, non potendosi estendere analogicamente ad altre eccezioni. Ciò significa che, per assumere personale amministrativo a tempo indeterminato, il consorzio deve avere adeguata capacità assunzionale propria. In assenza di entrate aggiuntive esterne, il *budget* per il personale amministrativo deriverà, principalmente, dai contributi versati dai comuni consorziati (o eventuali contributi regionali di avvio, ove previsti).

Peraltro, già questa Sezione (deliberazione n. 67/2023/PAR) ha ammesso, in modo cauto, la possibilità che, in fase di prima istituzione di un ente consortile, si possa procedere all'assunzione di personale amministrativo minimo e indispensabile, a condizione che non sia possibile acquisire le stesse professionalità mediante conferimento da parte dei comuni, che siano rispettati i limiti di spesa del personale e che siano adottate misure organizzative atte a contenere la spesa.

Dal momento che i comuni non possono cedere capacità assunzionali al consorzio, quest'ultimo deve configurare un proprio equilibrio: in fase di bilancio e di DUP, dovrà fissare un tetto di spesa di personale compatibile con le sue risorse. Essendo il consorzio ATS di nuova istituzione e privo di storico di spesa, si dovrà usare prudenza nel determinare il proprio fabbisogno di personale, in considerazione del fatto che le assunzioni "*ex novo*", non solo amministrative ma anche sociali, contano a tutti gli effetti ai fini dei limiti di spesa di personale (Corte dei conti Toscana, deliberazione n. 158/2023/PAR).

In sostanza, nessuna norma vieta di assumere "*ex novo*" gli assistenti sociali e il personale amministrativo di un consorzio ATS neo-costituito, ma è implicito l'obbligo di operare scelte organizzative economicamente razionali e rispettose dei principi di contenimento della spesa pubblica, bilanciando l'efficienza e l'efficacia amministrativa con la sostenibilità economica e la necessità di non aggravare oltre misura la spesa di personale complessiva del sistema degli enti locali coinvolti. Pertanto, le assunzioni dovranno essere previste nel Piano triennale dei fabbisogni del personale del consorzio, in coerenza con il bilancio pluriennale e il piano degli obiettivi, come previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001.

Naturalmente, trattandosi di un Consorzio di nuova istituzione che, quindi, non ha mai sostenuto spese, né per le assunzioni a tempo determinato, né per altri rapporti flessibili, si dovrà, con motivato provvedimento, individuare un "nuovo" parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte al servizio, in relazione alle proprie esigenze (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 1/2017/QMIG). Una scelta diversa, infatti, renderebbe impossibile qualsiasi assunzione, con ciò limitando, in modo illegittimo, l'autonomia dell'ente.

Resta inteso, che l'ente potrà indire nuovi concorsi, garantendo il rispetto delle norme generali sul reclutamento nel pubblico impiego vigenti e valutare l'utilizzo di eventuali graduatorie esistenti o procedure di mobilità volontaria/obbligatoria, ciò, in linea con il principio di riduzione delle eccedenze di personale e di valorizzazione di professionalità esistenti nella pubblica amministrazione. Il personale del consorzio ATS, anche se neo-assunto, sarà generalmente inquadrato nel ccnl Funzioni locali (come suggerito dalla l.r.

Veneto n. 9/2024, art. 9, co. 5), data la natura pubblica dell'ente consortile. Gli eventuali trasferimenti da comuni avverranno senza soluzione di continuità giuridica ed economica per i dipendenti (mantenendo anzianità, categoria e trattamento economico), come previsto dalle norme generali sul "passaggio diretto" tra enti locali e ribadito dalla legge regionale per il caso di soppressione dell'ATS (diritto alla ricostituzione del rapporto di lavoro nell'ente di provenienza).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, rende, nei termini sopra espressi, il parere in esame, così concludendo:

1. le assunzioni di assistenti sociali per il raggiungimento dei LEPS possono essere effettuate dal consorzio ATS senza ridurre la capacità assunzionale dei comuni aderenti, in quanto sostenute da finanziamenti statali specifici e classificate come assunzioni etero-finanziate in deroga ai limiti di spesa;
2. in sede di prima costituzione, il consorzio ATS può dotarsi del personale amministrativo indispensabile, anche mediante nuove assunzioni, senza che tutto il personale debba provenire in trasferimento dai comuni aderenti, nel rispetto dei principi generali di sostenibilità finanziaria e nei limiti della propria capacità assunzionale ordinaria.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Sindaco e al Segretario generale del Comune di San Bonifacio (VR) e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 29 luglio 2025.

Il Relatore

Amedeo BIANCHI

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 1 agosto 2025.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente