



Deliberazione n. 143/2014/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 16 dicembre 2014

composta dai magistrati:

- Cons. Andrea LIBERATI – Presidente f.f.
- Primo Ref. Valeria FRANCHI – Componente relatore
- Primo Ref. Marco DI MARCO – Componente

* * *

PARERE

PROVINCIA DI ANCONA

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;

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;

Visto il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio della attività consultiva e successive modificazioni ed integrazioni rese con la Deliberazione n. 9 del 4 giugno/3 luglio 2009;

Vista la deliberazione n. 77/PAR/2013 resa da questa Sezione ed avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'attivazione della funzione consultiva;

Vista la richiesta di parere formulata dalla Provincia di Ancona con nota prot. 154780 del 5 novembre 2014 pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali con nota prot. 330 del successivo 6 novembre 2014 ed assunta al protocollo (n. 3249) il successivo 10 novembre 2014;

Visto il successivo provvedimento con il quale il Presidente ha nominato il Primo Referendario Valeria Franchi relatore per la questione in esame;

Udito nella Camera di consiglio il relatore dott.ssa Valeria Franchi;

Ritenuto in

FATTO

La Provincia di Ancona, con nota a firma del Presidente p.t., ha formulato, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. 131/03, una richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione della disciplina recata dall'art. 1 commi 563 e ss della Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014) in tema di mobilità di personale tra società partecipate dalle pubbliche amministrazioni.

Premesso, in particolare,

- a. che l'Amministrazione Provinciale partecipa al fondo di dotazione di un ente pubblico economico, dotato di autonomia imprenditoriale, denominato Consorzio Z.I.P.A. il cui statuto è stato approvato, ai sensi della L.R. n. 48/1996, con decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 200 del 29 dicembre 1999;
- b. che, in ragione del perdurante stato di crisi dell'Ente, con atto del Presidente della Giunta Regionale reso ai sensi dell'art. 12 della citata L.R. n. 48/1996, in data 1 ottobre 2014, si è provveduto alla nomina di un commissario straordinario con ogni conseguenza negativa in termini occupazionali attesi i potenziali esuberanti di personale alle dipendenze del consorzio;

L'Amministrazione istante, richiamato il disposto di cui all'art. 1 commi da 563 a 568 della Legge di stabilità 2014 che disciplina i processi di mobilità tra società partecipate dalle pubbliche amministrazioni chiede di conoscere il motivato avviso della Sezione in ordine alla possibilità di ricomprendere nell'ambito di applicabilità della predetta normativa, *stricto iure* riferita agli organismi partecipati di natura societaria, anche agli enti pubblici economici.

A sostegno di siffatta interpretazione l'Amministrazione istante richiama la *ratio* sottesa alla disciplina di cui trattasi nonché una precedente pronuncia della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo (deliberazione n. 354/PAR/2012) che, in relazione a diversa ipotesi – nella specie quella normata dall'art. 6 comma 19 d.l. 78/2010 – ha ritenuto di includere nel novero dei soggetti incisi dalla disposizione anche i consorzi.

Ad ulteriore conforto l'Ente istante evidenzia, altresì, come a mente della previsione di cui all'art. 1 comma 90 lett. a) Legge 56/2014, gli enti che svolgono servizi di rilevanza economica dovrebbero essere soppressi e le relative funzioni dovrebbero essere attribuite alle province.

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e di recente con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto

del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

Sulla specifica materia la Sezione di controllo per la Regione Marche è, inoltre, intervenuta, con propria deliberazione (cfr. 77/PAR/2013), a dettare criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva.

Ebbene, sul punto, rileva il Collegio come l'istanza che ne occupa possa ritenersi ricevibile, essendo pervenuta alla Sezione – conformemente alle modalità procedurali previste dalla menzionata deliberazione n. 77/PAR/2013 – per il tramite del Cal e come la stessa soddisfi il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere.

La richiesta perviene, invero, dalla Provincia – Ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7 comma 8 L. 131/03 che costituisce attuazione (C.conti, Sez.Aut.del.13/07) – ed è sottoscritta dal Presidente e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente.

Sotto tale profilo giova, peraltro, evidenziare come la medesima richiesta, ancorché afferente ad una disciplina normativa riferita alle società partecipate dagli enti locali – e, dunque, a soggetti non legittimati ad attivare la funzione consultiva – pertiene, comunque, all'esercizio di attribuzioni intestate alla Amministrazione provinciale: di qui l'applicabilità delle coordinate interpretative rese dalla Sezione delle Autonomie con la recente deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG.

Medesime conclusioni possono trarsi, da ultimo, con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere.

L'istanza formulata, pur prendendo le mosse da una specifica vicenda gestionale, sottende una più generale problematica interpretativa, quella relativa alla razionalizzazione ed allo snellimento delle società partecipate, oggetto di plurimi interventi normativi siccome ritenuto strategico dal legislatore ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed è, pertanto, riconducibile alla materia della contabilità pubblica, così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. deliberazione 5/AUT/2006 e nonché, da ultimo, per quanto di interesse Deliberazione SS.RR. 54/2010).

Non di meno appare opportuno rilevare come la fattispecie posta all'esame del Collegio involga momenti valutativi e decisionali rimessi alla discrezionalità dell'Ente cui compete, in via esclusiva, la adeguata ponderazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti atteso che, secondo un principio pacificamente acquisito, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

Ne consegue che il parere, reso con esclusivo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta, non interviene a validare *ex post* eventuali determinazioni già assunte o di atti già adottati.

NEL MERITO:

Lo scrutinio della questione prospettata dall'ente istante non può che prendere le mosse dalla previa disamina della disciplina recata dall'art. 1 commi da 563 a 568 della Legge di stabilità 2014.

Come noto detta normativa – peraltro richiamata nel disegno di legge di stabilità 2015 quale strumento volto ad incentivare l'intrapreso processo di razionalizzazione delle società partecipate – introduce una inedita procedura volta a favorire i processi di mobilità del personale tra le società controllate direttamente o indirettamente dalle PPAA o dai loro enti strumentali e, conseguentemente, a consentire una ottimale allocazione delle risorse umane.

A tal riguardo si prevede che le società controllate, direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, o dai loro enti strumentali, possono sulla base di un accordo tra di esse, realizzare, senza il consenso del lavoratore, processi di mobilità del personale, previa informativa alle rappresentanze sindacali operanti presso la società ed alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo applicato, in coerenza con il rispettivo ordinamento professionale e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Centrale il ruolo svolto, nell'ambito dell'articolato iter, dagli enti controllanti che sono tenuti a definire appositi piani industriali, in relazione alle esigenze di riorganizzazione delle funzioni e dei servizi esternalizzati e, conseguentemente, ad adottare atti di indirizzo finalizzati a favorire, in via prioritaria rispetto a nuove procedure di reclutamento di personale da parte delle medesime società, l'attivazione di procedure di mobilità.

Lo stesso Ente controllante, nel rispetto delle scansioni temporali e delle modalità procedurali previste dai commi 564 e 565, è tenuto a curare la ricollocazione totale o parziale del personale eccedentario nell'ambito della stessa società mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro ovvero presso altre società controllate dal medesimo ente o dai suoi enti strumentali.

In vista di una ampia applicazione dell'istituto sono, altresì, previste forme di trasferimento in mobilità dei dipendenti in esubero presso altre società dello stesso tipo operanti anche al di fuori del territorio della regione ove hanno sede le società interessate da eccedenze di personale nonché specifiche agevolazioni fiscali in relazione a società che, nell'ambito della propria disponibilità di bilancio, si facciano carico (per un periodo massimo di tre anni) del trattamento economico del personale interessato dalla mobilità.

In ogni caso è escluso che la mobilità possa interessare le pubbliche amministrazioni – attese le diverse modalità di reclutamento del personale assunto a seguito di espletamento del pubblico concorso – ovvero le società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e quelle dalle stesse controllate, anche al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 31 d.lgs. 165/2001.

Così brevemente ricostruiti i tratti salienti della disciplina introdotta dalla Legge di stabilità 2014, venendo alla problematica all'esame del Collegio, occorre verificare se i Consorzi di sviluppo industriale – pur non direttamente evocati dal disposto di cui all'art. 1 commi 563 e

ss della legge 147/2014 – possano essere ricondotti nell’ambito di applicabilità della normativa in esame valorizzando, a tal fine, così come prospettato dall’Ente istante, una interpretazione estensiva ovvero analogica della stessa.

Dirimente appare, a tal fine, la questione relativa alla natura giuridica degli enti in parola sulla quale la Sezione si è, peraltro, già pronunciata pervenendo a conclusioni che ritiene di non disattendere (cfr. deliberazione n. 76/2013/PAR).

Nell’occasione, chiamata parimenti a pronunciarsi sulla applicabilità agli enti in parola di una disposizione, nella specie quella di cui all’art. 14 comma 32 d.l. 78/2010, immediatamente riferibile agli organismi disciplinati dal diritto societario, la Sezione ha rilevato come a ciò ostasse la chiara previsione dell’art. 36 della Legge 317/1991 a mente della quale *“i consorzi di sviluppo industriale costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale sono enti pubblici economici”*.

In questa prospettiva, richiamata la giurisprudenza della Suprema Corte, secondo cui *“ai consorzi in esame sono intestate prevalenti funzioni pubblicistiche di carattere generale anche se talune loro attività debbono essere necessariamente ricondotte al campo privatistico imprenditoriale”* (Cass. Civ., sez. II, 31 marzo 2011 n. 7469; Cass. SS.UU., 16 novembre 1999 n. 781) è stato evidenziato come gli stessi *“siano assoggettati ad una peculiare disciplina – riveniente fondamento nella legge statale ed in quella regionale – che partecipa di profili pubblicistici e privatistici e che, in quanto tale, concorre ad imprimere in favore dei consorzi di sviluppo industriale una specifica soggettività in ragione della quale non appaiono ammissibili operazioni ermeneutiche volte ad assimilarli agli organismi partecipati di natura societaria”*.

Analoghe conclusioni possono trarsi, a parere del Collegio, in relazione alla problematica che ne occupa, non potendo revocarsi in dubbio che, nel dettare l’articolata procedura prevista dai commi 563/568 dell’articolo unico della Legge di stabilità 2014, il legislatore abbia avuto riguardo esclusivo alle società di diritto privato.

In tal senso depone il dato testuale che, univoco e concludente, non facultizza – anche alla luce dell’art. 12 delle preleggi – diverse ricostruzioni.

D’altro canto alcuni passaggi della disciplina in parola – quale, ad esempio, la predisposizione dei piani di razionalizzazione e la adozione degli atti di indirizzo da parte degli enti controllanti – appaiono poco compatibili con gli specifici poteri, sommamente quelli di controllo e di vigilanza sull’attività dei consorzi di sviluppo industriale, ordinariamente intestati alle Regioni e normati da legge regionale.

Non di meno rileva il Collegio come a diverse conclusioni potrebbe pervenirsi alla stregua di un approccio di tipo sostanzialistico valorizzando i profili privatistici – che pur recessivi – connotano i consorzi di sviluppo industriale.

A dire, dunque, che, secondo un modello *“a geometria variabile”* tipico dell’ordinamento comunitario, potrebbe ritenersi che, sotto lo specifico profilo esaminato – quello cioè della mobilità di personale tra organismi partecipati – i consorzi di sviluppo industriale possano

assimilarsi alle società di cui condividono, peraltro, il regime assunzionale e la natura privata dei rapporti di lavoro.

Un significativo *argomentum a contrario* a conforto di tale impostazione può rinvenirsi nelle tesi sostenute dalla Avvocatura dello Stato per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 commi 1 e 3 della legge Regione Marche 29 giugno 2012 n. 22 recante "Disposizioni per il personale dei consorzi di sviluppo industriale" laddove, con specifico riguardo all'ipotesi di attivazione di procedure di mobilità dei dipendenti dei Consorzi di sviluppo industriale per l'immissione nei ruoli degli enti locali partecipanti, si è ritenuta esclusa l'applicabilità dell'art. 30 d.lgs. 165/01 attesa la natura privatistica dei rapporti di lavoro di cui trattasi, disciplinati dal diritto comune e dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

In una più generale ottica di carattere sistematico non può, da ultimo, sottacersi come una interpretazione ampia della norma appaia coerente, per un verso, con la variegata e disomogenea realtà degli organismi partecipati – nel cui novero non sono ricomprese esclusivamente società – e, per altro verso, con la piena e completa attuazione degli, ormai, ineludibili processi di razionalizzazione e di riordino del relativo sistema (cfr. recente ddl sulla legge di stabilità 2015).

Di qui il profilarsi di un dubbio interpretativo rispetto al quale, a parere del Collegio, si appalesa opportuna, anche in considerazione delle indicazioni rese dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, una pronuncia di orientamento generale, che intervenga a dirimerlo.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per le Marche,

DELIBERA

di sospendere la pronuncia sul merito della richiesta di parere formulata dalla Provincia di Ancona come evidenziata in epigrafe e dispone la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei conti per le sue valutazioni circa il deferimento ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 d.l. 10 ottobre 2012 n. 174 convertito in legge 7 dicembre 2012 n. 213, della questione di massima come di seguito specificata: "Se i consorzi di sviluppo industriale possano ritenersi ricompresi nell'ambito di applicabilità della disciplina recata dai commi da 563 a 568 dell'articolo unico della Legge 147/2013 – Legge di stabilità 2014".

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente della Corte dei conti, al Presidente della Provincia di Ancona nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2014.

Il Relatore
F.to Valeria Franchi

Il Presidente f.f.
F.to Andrea Liberati

Depositata in Segreteria il 17 dicembre 2014

Il direttore della Segreteria F.to Barbara Mecozzi