

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 13 gennaio 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Foggia pervenuta in data 3/12/2014 prot. n. 4556;

Vista l'ordinanza n. 76/2014 del 12/12/2014 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 13/01/2015;

udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Foggia richiede il parere della Sezione al fine di pervenire alla corretta interpretazione ed applicabilità dell'art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001 alle società in house totalmente partecipate dagli enti locali dopo la modifica dell'art. 18, comma 2 bis, del D. L. n. 112/2008 operata dal D. L. n. 90/2014.

Il Sindaco richiama, quindi, il testo del citato art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001 che, al comma 1, prevede che: *"per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35"* ed al comma 2 aggiunge che: *"per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili"*

di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa".

Il Sindaco precisa, inoltre, che l'art. 18, comma 2 bis, del D. L. n. 112/2008 modificato dal D. L. n.90/2014 dispone che le società a partecipazione pubblica locale totale 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 del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello.

Dall'esame della su richiamata normativa, il Sindaco rilevato che, nel settore pubblico, appare chiaro che l'utilizzo del lavoro flessibile può essere soltanto di carattere temporaneo ed eccezionale, ritiene che, a seguito della modifica dell'art. 18, comma 2 bis, del D. L. n. 112/2008, non è ben chiaro se tale limitazione debba essere rispettata anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo a prescindere dal contenuto dell'atto di indirizzo dell'ente locale di riferimento ed inoltre chiede alla Sezione se tali società possano ricorrere alla somministrazione di lavoro per esigenze connesse al proprio fabbisogno ordinario anche oltre il limite dei 36 mesi previsto dall'art. 1, comma 1, e dall'art. 5, comma 4 bis del D. Lgs. 6/09/2001 n. 368.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve

essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Il Collegio evidenzia che il quesito, da circoscriversi a caratteri di generalità ed astrattezza, deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché

attinente all'interpretazione della normativa dettata in materia di assunzioni di personale a tempo determinato e contenimento delle spese del personale degli enti locali e loro organismi partecipati.

L'art. 18, comma 2 bis, del D. L. 25/06/2008 n. 112 convertito con modificazioni dalla L. 6/08/2008 n. 133 e da ultimo modificato dal D. L. 24/06/2014 n. 90 prevede che le società a partecipazione pubblica locale totale 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 del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello.

Il quesito posto dall'Ente è volto ad accertare se, sulla base dell'attuale formulazione della norma dettata dall'art. 18, comma 2 bis, del citato D. L. n. 112/2008, il ricorso alla tipologia di lavoro flessibile assuma carattere temporaneo ed eccezionale anche per le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo a prescindere dal contenuto dell'atto di indirizzo dell'ente locale.

Ritiene la Sezione che, con la novella normativa, il legislatore abbia direttamente imposto alle aziende speciali, alle istituzioni ed alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo un obbligo generale di riduzione dei costi del personale da realizzarsi mediante il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale negli organismi partecipati sulla base degli indirizzi predisposti dagli enti controllanti.

La modifica della predetta normativa fa, quindi, venir meno l'obbligo in capo alle società partecipate di conformarsi alle disposizioni normative limitative in capo agli enti controllanti, ma questi ultimi sono obbligati a determinare le regole alle quali le società partecipate debbono conformarsi affinché sia rispettato il principio di riduzione del costo del personale tenendo necessariamente conto delle disposizioni limitative ad esse imposte (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 184 del 9/10/2014, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 170/2014/PAR del 7/07/2014).

Ad avviso del Collegio, deve ritenersi principio generale dell'ordinamento il carattere temporaneo ed eccezionale del ricorso al lavoro flessibile che conseguentemente deve trovare applicazione anche per gli organismi partecipati. A tale conclusione si perviene sulla base di molteplici considerazioni.

Preliminarmente si rileva che il riferimento normativo, contenuto nel citato comma 2 bis dell'art. 18, al contenimento delle assunzioni di personale assume carattere generale e quindi non può non ricomprendere anche le assunzioni a tempo determinato; ne consegue, ad avviso della Sezione, che le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo devono garantire il contenimento anche di tali forme di assunzione.

Peraltro, si rammenta che l'art. 9, comma 28, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito con modificazioni nella L. 30/07/2010 n. 122 dispone che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Secondo il disposto del successivo comma 29, le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della L. 31/12/2009 n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo.

Come già chiarito da questa Sezione, conformemente all'orientamento espresso dalla giurisprudenza di controllo, l'esigenza di una estensione della platea dei destinatari dei vincoli posti ai fini di contenimento della spesa pubblica potrebbe essere vanificata da una lettura esclusivamente letterale delle norme che prevedono l'applicazione delle stesse alle sole amministrazioni incluse nell'ultimo elenco pubblicato dall'ISTAT e pertanto deve ritenersi che, ai fini dell'individuazione dei soggetti coinvolti dalle previsioni vincolistiche non debba farsi riferimento esclusivo alle sole amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, bensì a tutte le "unità istituzionali" per le quali sussista il possesso

dei requisiti richiesti dagli specifici regolamenti comunitari (Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 479/2011, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 143/2013).

La Consulta, con la sentenza n. 173 depositata il 6/07/2012, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate relativamente alle citate disposizioni dell'art. 9, commi 28-29 del D. L. n. 78/2010, ha chiarito che esse pongono un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato.

Il Collegio evidenzia che costituisce obiettivo primario del legislatore conseguire nel settore degli organismi partecipati, il contenimento della spesa in generale come ribadito dall'art. 1, comma 611, della recente L. 23/12/2014 n. 190 (legge di stabilità 2015) che impone a Regioni, Province autonome, enti locali, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le Università, istituti di istruzione universitaria pubblici e autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di avviare un processo di razionalizzazione delle società delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015.

Un ruolo preponderante assumono, inoltre, gli atti di indirizzo dell'Ente controllante che devono tener conto delle disposizioni che stabiliscono a carico dell'Ente medesimo divieti o limitazioni alle assunzioni di personale e quindi gli Enti non potranno ignorare, in sede di predisposizione dei predetti atti di indirizzo, i presupposti e le limitazioni in materia di ricorso al lavoro flessibile ed in particolare i requisiti di temporaneità ed eccezionalità.

Il potere di coordinamento degli enti territoriali nei confronti dei propri organismi partecipati è, peraltro, confermato dal legislatore anche nella disposizione introdotta dall'art. 3, comma 5, del D. L. 24/06/2014 n. 90 convertito con modificazioni dalla L. 11/08/2014 n. 114, che, oltre a prevedere un graduale innalzamento della percentuale di copertura del *turn over* del personale a tempo indeterminato sino alla copertura integrale, chiarisce espressamente che le Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno devono coordinare le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'art. 18, comma 2-bis, del D. L. n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal predetto art. 18, comma 2-bis.

Pur essendo venuto meno, per effetto dell'abrogazione del comma 7 dell'art. 76 del D.L. 112/2008 il principio del consolidamento delle spese di personale ai sensi del quale, ai fini del computo della percentuale del 50%, 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 e nel solco di tale orientamento legislativo, si ascrive anche il disposto dell'art. 30 della L. 30/10/2014 n. 161 che conferisce alla Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, il potere di chiedere dati economici e patrimoniali agli enti e agli organismi dalle stesse partecipati a qualsiasi titolo proprio al fine di valutarne i riflessi sui conti delle pubbliche amministrazioni.

Il predetto potere di indirizzo e coordinamento da parte degli enti territoriali nei confronti dei propri organismi partecipati trova ulteriore conferma nell'obbligo posto a carico delle amministrazioni pubbliche dall'art. 11 del D. Lgs. 23/06/2011 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.

Peraltro, il D. Lgs. 18/08/2000 n. 267 recante il Testo Unico degli Enti Locali, all'art. 152, comma 2, già prevede che il regolamento di contabilità degli enti debba, di norma, assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti o organismi costituiti per l'esercizio di funzioni o servizi e l'art. 172 lett. b) del TUEL include, tra gli allegati obbligatori del bilancio di previsione dell'Ente locale, anche le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce.

Appare dirimente, ad avviso del Collegio, l'ulteriore considerazione che anche nel settore privato il contratto di lavoro a cui è apposto un termine costituisce fattispecie eccezionale posto che, ai sensi dell'art. 1, del D. Lgs. 6/09/2001 n. 368 (cosiddetta Legge Biagi), la forma comune di rapporto di lavoro è quella a tempo indeterminato.

Inoltre, si ribadisce che, per le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo vige, per effetto della nuova formulazione dell'art. 18, comma 2 bis, del D. L. n. 112/2008, il "principio di riduzione dei costi del personale".

Conseguentemente, deve fornirsi risposta negativa al quesito posto dal Sindaco del Comune di Foggia atto ad accertare la possibilità per una società a partecipazione pubblica totale o di controllo di ricorrere alla somministrazione di lavoro anche oltre i limiti temporali di trentasei mesi previsti dal citato D. Lgs. n. 368/2001 rilevato che tale possibilità, oltre a risultare in contrasto con il predetto principio di riduzione dei costi di personale, non appare consentita dall'ordinamento neppure nel settore privato ove qualora dovesse verificarsi il

superamento del predetto limite temporale il rapporto di lavoro deve considerarsi a tempo indeterminato.

P Q M

nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Foggia.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 13 gennaio 2015.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to Stefania Petrucci

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 13/01/2015
Il Direttore della Segreteria
F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo