

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

Nella camera di consiglio del 11 maggio 2017 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	Relatore
Referendario	Michela Muti	

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Gioia del Colle trasmessa con prot. n. 0010252/2017 del 6 aprile 2017 ed assunta al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 6 aprile 2017 n. 1946-06/04/2017-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 62/2017 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 11 maggio 2017;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Gioia del Colle (BA) chiede alla Sezione un parere sull'interpretazione del combinato disposto degli artt. 19 comma 5 e 25 comma 4 d lgs 175/2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), relativi al reclutamento del personale da parte delle società partecipate.

In particolare, nelle more delle modifiche che saranno eventualmente apportate dal decreto correttivo licenziato dal Governo ed attualmente all'esame delle commissioni parlamentari, il Sindaco chiede se:

- 1) l'ente locale che detiene una quota di partecipazione in una società possa, nel rispettivo atto di indirizzo, prendere in considerazione il settore di operatività del soggetto societario ai fini di eventuali deroghe ai vincoli in materia di assunzione di personale di cui al suddetto impianto normativo;
- 2) il regime delineato dall'art 25, comma 4, del d lgs 175/2016 in tema di reclutamento di personale da parte delle società a partecipazione pubblica si traduca in un blocco assoluto ed immediato delle assunzioni a tempo indeterminato, almeno fino all'approvazione del decreto ministeriale di cui al comma 1 del medesimo articolo.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, 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. Da ultimo, l'art 10 bis d.l. 24/06/2016 n. 113 conv. dalla l. 7/08/2016 n. 160, fermo restando i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata. In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Gioia del Colle, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

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 soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che 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.

Alla luce delle coordinate interpretative sopra richiamate, il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Gioia del Colle è ammissibile sul piano oggettivo, in quanto volto all'interpretazione di una disposizione dettata per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica.

L'analisi del quesito, tuttavia, non può che essere condotta su un piano generale ed astratto, essendo rimessa all'ente qualunque decisione sotto il profilo della concreta attuazione ed applicazione della legge.

Passando all'esame del merito, l'istanza si incentra sulla disciplina in tema di assunzione di personale da parte delle società a partecipazione pubblica dettata dal combinato disposto degli artt. 19 comma 5 e 25 comma 4 d lgs 175/2016.

Come rilevato dall'ente istante, il primo dei due articoli, riproducendo- con alcune differenze- quanto già previsto dall'art 4, comma 12 bis d.l. 66/2014 (di modifica dell'art 18 comma 2 bis d.l. 112/2008), attribuisce al socio pubblico il compito di fissare, con proprio provvedimento, obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese le spese del personale, tenuto conto delle disposizioni che sanciscono divieti o limitazioni delle assunzioni. Tra i divieti assume primario rilievo quello sancito dall'art 25 comma 4 del medesimo testo unico che prevede, per le società in controllo pubblico, il blocco fino al 30 giugno 2018, di nuove assunzioni a tempo indeterminato, se non attingendo, con le modalità stabilite da un decreto ministeriale, all'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti a seguito della ricognizione del personale in servizio effettuata ai sensi del comma 1.

Rispetto all'art. 4, comma 12 bis, d.l. 66/2014, il testo dell'art 19 comma 5 d.lgs 175/2016 non contempla più, tra gli elementi da prendere in considerazione per la definizione degli indirizzi in

tema di contenimento dei costi, il settore di intervento in cui opera la società in controllo pubblico, sicché gli unici criteri indicati dalla legge per la definizione, con provvedimento dell'ente locale, di obiettivi specifici sono, da un lato, la disciplina contemplata dall'art 25 in tema di ricollocazione del personale eccedentario e, dall'altro lato, le ulteriori ed eventuali disposizioni che stabiliscano divieti e limitazioni alle assunzioni.

Questa Sezione ha già avuto modo di osservare come costituisca obiettivo primario del legislatore conseguire, nel settore degli organismi partecipati, il contenimento della spesa in generale e come un ruolo preponderante assumano, sotto tale profilo, gli atti di indirizzo dell'ente controllante i quali devono tener conto delle disposizioni che stabiliscono a carico dell'ente medesimo divieti o limitazioni alle assunzioni di personale (delibera n. 01/PAR/2015; sulla riallocazione del personale delle società a partecipazione pubblica, assunto al di fuori del concorso o selezione pubblica, si richiamano le conclusioni della Sezione Campania, delibera n. 56/2017).

Con specifico riferimento alla mancata riproposizione del criterio del "settore in cui ciascun soggetto opera" contemplato dal d.l. 66/2014 e non più previsto dall'art 19 del d.lgs 175/2016, questa Corte ha sottolineato come l'avvenuta espunzione del riferimento non sia priva di conseguenze, precludendo una reintroduzione dello stesso in via meramente interpretativa.

Se, infatti, è vero che *"il pregresso articolo 4, comma 12-bis, del decreto legge 14 aprile 2014, n. 66 e s.m. è confluito nell'attuale articolo 19, comma 5, del Testo Unico, è vero anche che detta "riformulazione" non si appalesa come "integrale" ovvero totalmente sovrapponibile alla precedente, tanto da essere stato espunto dal vigente enunciato normativo - allorquando contempla i vincoli e i divieti in materia di personale delle società partecipate - proprio l'inciso che, nella precedente espressione, consentiva di valorizzare il settore di operatività del soggetto societario ai fini di eventuali "deroghe" ai vincoli in materia di assunzione di personale. Il raffronto testuale tra le disposizioni da ultimo menzionate rende palese l'assenza di ogni riferimento del legislatore, nell'articolo 19, comma 5, Testo Unico, al settore di operatività della società partecipata dovendo pertanto desumersi che l'ente locale partecipante, nel rispettivo atto di indirizzo, non può (a differenza di come avveniva in passato) prendere in considerazione tale elemento quale parametro valutativo."* (Sezione controllo Abruzzo, delibera n. 252/2016, citata anche dal Comune istante).

L'omesso richiamo al settore di riferimento, infatti, è il frutto di una scelta precisa del legislatore che, nel riprodurre la disciplina previgente, ha omesso il richiamo ad uno specifico elemento concreto. Sotto tale profilo, viene notevolmente ridotta la discrezionalità del socio pubblico nella definizione degli obiettivi, atteso che gli unici criteri legislativamente previsti rimangono quelli astratti e negativi dei divieti e dei limiti di assunzione.

Tra questi, viene espressamente citato l'art 25 comma 4 del medesimo testo unico che, al fine di favorire il riassorbimento del personale eccedentario delle società in controllo pubblico, pone un divieto assoluto di assunzione a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018, se non attingendo ad appositi elenchi del suddetto personale secondo le modalità definite da apposito decreto ministeriale.

Dal tenore letterale della disposizione è evidente che l'approvazione del citato decreto ministeriale condiziona la possibilità di attingere agli elenchi del personale eccedentario, di cui proprio il decreto deve fissare le modalità di utilizzo, ma non l'operatività del divieto di assunzione che è immediato ed assoluto. In relazione al suddetto divieto, infatti, la disposizione introduce un termine finale di efficacia (30.06.2018), ma non un termine iniziale che, quindi, coincide con l'entrata in vigore del decreto legislativo.

Ciò risulta confermato sia dal comma 6 del medesimo articolo, che sancisce la nullità dei contratti di lavoro stipulati al di fuori delle modalità indicate dai commi precedenti, sia dal comma 5 che, nel contemplare espressamente un'unica eccezione in relazione ai profili infungibili inerenti a specifiche competenze, rafforza la portata inderogabile del divieto.

Come osservato dalla Sezione abruzzese nella delibera citata, *"La disposizione in parola, nel disciplinare un sistema di eccedenze del personale delle società pubbliche - sulla falsariga della disciplina prevista per il personale di Province e Città metropolitane dall'articolo 1, comma 420 e ss., legge di stabilità n. 190/2014, con la previsione di un elenco di lavoratori dichiarati eccedenti -, non soltanto ha espressamente previsto un iter specifico assunzionale a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018 ("Fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, con le modalità definite dal decreto di cui al comma 1, agli elenchi di cui ai commi 2 e 3") ma ha altresì subordinato la possibilità di nuove assunzioni "ordinarie" ai sensi dell'articolo 19, Testo Unico, all'esaurimento degli elenchi di cui alle "eccedenze" predette e con una sola, esclusiva e specifica possibilità di deroga".*

Sicché *"gli articoli 19 e 25, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, precludono agli enti locali, in sede di adozione degli atti di indirizzo, di derogare all'obbligo di contenimento delle assunzioni di personale nelle società partecipate nel caso in cui le stesse siano tenute a svolgere nuovi ed ulteriori servizi."*

Questa Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi dall'orientamento sopra richiamato.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Gioia del Colle.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 11 maggio 2017.

Il Relatore

Il Presidente

F.to Carmelina Addesso

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria l'11 maggio 2017
Il Direttore della Segreteria
F.to Dott.ssa Marialuce Sciannameo