



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 9 /SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 17 febbraio 2015

Presieduta dal Presidente della Sezione delle autonomie, funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Antonio DE SALVO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Gaetano D'AURIA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Diodoro VALENTE, Ermanno GRANELLI, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO

Consiglieri Fulvio Maria LONGAVITA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Licia CENTRO, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Simonetta BIONDO

Primi Referendari Francesco ALBO, Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto 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;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto l'art. 17, comma 31, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'art. 6, comma 4, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione 17 dicembre 2014, n. 143/2014/PAR, con la quale la Sezione regionale di controllo per le Marche ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la questione concernente l'applicabilità, ai consorzi di sviluppo industriale, della disciplina recata dall'art. 1, commi 563-568, l. 27 dicembre 2013, n. 147, in materia di mobilità del personale dipendente di società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, o dai loro enti strumentali;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti, n. 6 del 4 febbraio 2015, di deferimento della questione alla Sezione delle autonomie, valutata l'insussistenza dei presupposti per il deferimento della questione alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti, n. 128 del 9 febbraio 2015, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza del 17 febbraio 2015, con l'iscrizione, all'ordine del giorno, della questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione n. 143/2014/PAR;

Udito, nell'adunanza del 17 febbraio 2015, il relatore Cons. Adelisa CORSETTI.

PREMESSO

La Provincia di Ancona, in data 5 novembre 2014, ha inoltrato, tramite il Consiglio delle autonomie locali, una richiesta di parere (pervenuta in data 10 novembre 2014) concernente la corretta applicazione della disciplina recata dall'art. 1, commi 563-568, l. 27 dicembre 2013, n. 147, in materia di mobilità del personale dipendente da società controllate

direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, o dai loro enti strumentali.

Ad avviso della Provincia istante, le sopracitate disposizioni normative, sebbene riferibili *stricto iure* agli organismi partecipati aventi natura societaria, sarebbero applicabili a fattispecie diverse, nelle quali i soggetti interessati siano enti pubblici economici il cui fondo di dotazione sia interamente posseduto da pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, fa presente che l'Ente partecipa al fondo di dotazione di un consorzio di sviluppo industriale, ente pubblico economico denominato Z.I.P.A. (Zone Imprenditoriali Provincia di Ancona), il cui statuto è stato approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale ai sensi della l.r. 19 novembre 1996, n. 48.

Nel perdurante stato di crisi del Consorzio, il Presidente della Giunta regionale ha provveduto, in data 1 ottobre 2014, alla nomina di un Commissario straordinario, a mente della citata l.r. n. 48/1996, con probabili riflessi negativi in termini occupazionali per il personale alle dipendenze del Consorzio.

L'applicazione, nella fattispecie, delle norme sulla mobilità del personale dipendente da società partecipate da una pubblica amministrazione, trova giustificazione, ad avviso dell'Ente richiedente, nell'identica *ratio* sottesa alle situazioni regolate dalla legge di stabilità 2014, intesa a razionalizzare il fabbisogno occupazionale di società ed enti il cui il capitale/fondo di dotazione sia posseduto da pubbliche amministrazioni.

Tale interpretazione troverebbe conferma, secondo la Provincia di Ancona, sia nella deliberazione della Sezione di controllo per l'Abruzzo 23 ottobre 2012, n. 354/PAR/2012, che ha esteso ai consorzi talune disposizioni destinate, in via letterale, alle sole società (art. 6, comma 19, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122) sia nelle norme di cui all'art. 1, comma 90, lett. a), l. 7 aprile 2014, n. 56, che prevedono la soppressione degli enti che svolgono servizi di rilevanza economica, le cui funzioni dovrebbero essere attribuite alle Province nel nuovo assetto istituzionale.

La Sezione remittente, con la delibera n. 143/2014/PAR, ha ritenuto di sospendere la pronuncia sul parere richiesto e di rimettere gli atti al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012, sulla base di un approccio di tipo sistematico, volto ad interpretare le disposizioni sulla mobilità del personale delle società partecipate nel

più ampio contesto dei processi di razionalizzazione e di riordino della “disomogenea realtà degli organismi partecipati – nel cui novero non sono ricomprese esclusivamente società”.

La Sezione Marche, muovendo dalle premesse di un precedente parere, secondo cui “i consorzi di sviluppo industriale costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale sono enti pubblici economici” a norma dell’art. 36, l. 5 ottobre 1991, n. 317 e, pertanto, non direttamente destinatari delle disposizioni dettate per le società (tra cui l’art. 14, comma 32, d.l. 78/2010, oggetto della richiesta di parere evasa con deliberazione n. 76/2013/PAR), ha ritenuto possibile una diversa conclusione con riferimento alla peculiarità delle norme introdotte dall’art. 1, commi 563-568, l. n. 147/2013.

Infatti, sotto il profilo della mobilità del personale, la Sezione rammenta che consorzi e società condividono la natura privatistica del rapporto di lavoro del personale dipendente, come esattamente evidenziato dalla difesa erariale nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale avviato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dell’art. 1, commi 1 e 3, l.r. 15 novembre 2010, n. 22; nel contenzioso costituzionale, concluso con l’estinzione del processo in quanto nelle more del giudizio la Regione Marche ha abrogato la disposizione impugnata (cfr. ordinanza 29 maggio 2013, n. 113), è stata contestata la possibilità di attivare le procedure di mobilità di cui all’art. 30, d.lgs. n. 165/2001 per l’immissione dei dipendenti dei Consorzi di sviluppo industriale nei ruoli degli enti locali partecipanti.

Ad avviso della Sezione remittente, tali profili privatistici – che convivono con gli aspetti francamente pubblicistici della disciplina dei consorzi - sono da ritenere prevalenti ai fini della soluzione del quesito proposto, anche alla luce della favorevole interpretazione offerta dalla Sezione di controllo Abruzzo, mediante la delibera richiamata dalla Provincia istante.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La Sezione delle autonomie prende atto dalla rilevanza della questione sollevata dalla Sezione regionale Marche, per i profili di legittimità che si riflettono sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

2. Il quesito concerne un consorzio di sviluppo industriale (Z.I.P.A.), organismo partecipato esclusivamente da enti territoriali (la Provincia di Ancona che detiene 44/112 quote del fondo di dotazione e sette Comuni della stessa Provincia), riorganizzato con decreto del

Presidente della Giunta regionale 29 dicembre 1999, n. 200, ai sensi dell'art. 2, l.r. n. 48/1996.

L'art. 11 della citata legge regionale prevede che “La Regione, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, provvede anche attraverso i Consorzi di sviluppo industriale alle attività di promozione industriale nel territorio regionale in particolare relativamente alla realizzazione di infrastrutture”.

Infatti, il Consorzio Z.I.P.A. svolge compiti di pianificazione urbanistica e di propulsione dello sviluppo globale del territorio e dell'economia mediante l'organizzazione di zone imprenditoriali e infrastrutture; in particolare, favorisce il sorgere di nuove iniziative industriali e le condizioni necessarie per la creazione e per lo sviluppo di attività produttive e di servizi, accompagna e sostiene lo sviluppo economico della Provincia di Ancona fin dal 1950, epoca in cui venne costituito per la prima volta.

3. L'art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, ha espressamente qualificato i consorzi di sviluppo industriale come “enti pubblici economici”.

Tuttavia, il giudice di legittimità ha precisato che, ancor prima dell'entrata in vigore della l. n. 317/1991, “era largamente consolidato nella giurisprudenza della Suprema Corte l'orientamento secondo cui i consorzi per le aree di sviluppo industriale previsti dal d.p.r. 6 marzo 1978, n. 218, art. 50 dovevano considerarsi «enti pubblici non economici», in quanto in via prevalente, rispetto ad attività di tipo imprenditoriale contemplate dai singoli statuti, svolgevano funzioni pubblicistiche di interesse generale, con un'organizzazione che si inseriva nell'ambito dell'amministrazione centrale dello Stato, e poi di quella locale degli enti regionali, con i penetranti controlli ed i benefici finanziari connessi a tale inserimento” (v. Cass. ss.uu., 16 novembre 1999, n. 781; id., ss.uu., 25 marzo 1991, n. 3199).

Ad avviso della Cassazione, la mera qualificazione legislativa dei consorzi di sviluppo industriale come enti pubblici economici non ne ha mutato la struttura, i compiti e le attribuzioni, né invalida l'affermazione circa lo svolgimento, da parte dei consorzi in parola, di prevalenti funzioni pubblicistiche di interesse generale.

In tale ambito si inquadrano le attività provvedimentali poste in essere dai consorzi, come quelle che attengono all'esercizio dei poteri autoritativi inerenti alla localizzazione industriale e, in particolare, alla individuazione delle imprese destinate ad operare nelle

singole aree, poteri a fronte dei quali la posizione giuridica soggettiva che compete agli aspiranti ha, comunque, consistenza di interesse legittimo.

Sono, invece, riconducibili all'ambito privatistico le questioni in materia di rapporto di lavoro o di attività a carattere imprenditoriale svolte dall'ente su un piano paritetico con i privati, rilevando, questo, ai fini dell'individuazione del giudice competente (Cass., Sez. II, 31 marzo 2011, n. 7469; id., ss.uu. n. 781/1999 cit.).

Da ciò deriva l'inapplicabilità, al personale dei consorzi, delle disposizioni recate dal d.lgs. n. 165/2001, in materia di mobilità del personale, come evidenziato dall'Avvocatura dello Stato nel contenzioso costituzionale in via principale avviato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dell'art. 1, commi 1 e 3, l.r. Marche 15 novembre 2010, n. 22, esitato nell'ordinanza 29 maggio 2013, n. 113.

4. La natura di ente pubblico economico, nel diritto amministrativo, non è una prerogativa dei consorzi. Essa è riconosciuta dalla legge anche con riferimento alle aziende speciali, ai sensi dell'art. 114, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, mentre va considerata l'esistenza di taluni consorzi di diversa natura: la disciplina dei Consorzi di sviluppo industriale del Friuli-Venezia Giulia, approvata con l.r. 18 gennaio 1999, n. 3, comprende un ente pubblico non economico (EZIT – Ente Zona Industriale di Trieste).

5. Con riferimento ai consorzi qualificati come enti pubblici economici, tra cui Z.I.P.A., in funzione delle prevalenti funzioni pubblicistiche loro assegnate e dell'autonomia imprenditoriale loro riconosciuta, si evidenzia che la regolamentazione degli aspetti privatistici dei consorzi è contenuta nel codice civile.

All'origine del consorzio c'è un contratto: quello tra imprenditori per lo svolgimento in comune di determinate fasi delle rispettive imprese (art. 2602 c.c.); disposizioni speciali sono dettate per i consorzi con attività esterna, per i quali è prevista l'iscrizione nel registro delle imprese (art. 2612 c.c.); adempimento, questo, prescritto anche per le aziende speciali e le istituzioni (art. 114, d.lgs. n. 267/2000).

L'oggetto sociale tipico del consorzio (l'organizzazione in comune di determinate fasi delle rispettive imprese) può essere perseguito anche mediante la costituzione di una delle società previste nei capi III e seguenti del titolo V del codice civile (società di persone e di capitali).

Le società consortili sono regolate dall'art. 2615-ter c.c. La disciplina permette, dal punto di vista oggettivo, il perseguimento dello scopo consortile da parte di società commerciali e, sotto il profilo soggettivo, l'utilizzazione di queste ultime per realizzare lo scopo stesso.

Ai sensi dell'art. 2615-ter, comma 2, c.c., l'atto costitutivo può stabilire l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro. In tal caso si costituisce il fondo consortile, avente la duplice funzione di dotazione dei mezzi patrimoniali necessari al conseguimento dello scopo sociale e di tutela dei terzi a fronte delle obbligazioni assunte dal consorzio. Inoltre, la struttura societaria dei consorziati rende applicabili le norme poste a tutela dell'integrità del capitale sociale, ivi comprese quelle relative al regime di responsabilità (artt. 2325 e 2462 c.c.).

In materia, si è posta l'esigenza di coordinare l'applicazione delle norme in tema di consorzi con quelle relative alle società. Secondo l'orientamento prevalente alle società consortili si applicano in ogni caso le regole societarie relative al tipo prescelto, per l'inderogabilità delle norme societarie dettate a tutela dei terzi o di interessi generali.

6. Sotto il profilo pubblicistico, il consorzio di sviluppo industriale oggetto della richiesta di parere può essere considerato un consorzio tra enti locali, ai sensi dell'art. 31, d.lgs. n. 267/2000, in quanto il capitale/fondo di dotazione è interamente posseduto da amministrazioni pubbliche locali.

Anche tali consorzi possono avere rilevanza esterna e, in tal caso, è prescritta l'iscrizione nel registro delle imprese, anche se partecipano enti pubblici.

In questa prospettiva, il consorzio è, al pari degli altri organismi partecipati (tra cui aziende speciali e società di capitale), una modalità di gestione dei servizi pubblici locali e delle funzioni strumentali dell'ente (cfr. C. conti, sezione di controllo Lombardia, 11 maggio 2009, n. 196), in particolare nelle ipotesi in cui il capitale/fondo di dotazione sia interamente posseduto da pubbliche amministrazioni, come si verifica nel caso di specie.

Pertanto, sono stati individuate due categorie: i consorzi di funzioni, nei cui confronti sono state dettate le norme limitative di cui all'art. 2, comma 186, l. 23 dicembre 2009, n. 191, e i consorzi di servizi. Premesso che la collocazione di un consorzio in una delle prospettate tipologie si determina in base all'attività concretamente svolta, come risultante dalle norme di settore e dallo statuto consortile, degna di nota è la sovrapposibilità della distinzione a

quella riguardante le società pubbliche (cfr. C. conti, sezione di controllo Lazio, 14 febbraio 2011, n. 15).

Infatti, i consorzi di funzioni sono forme organizzative dedicate alla gestione associata di servizi propri dell'ente territoriale (funzioni di polizia locale, anagrafe, servizi automatizzati), sulla falsariga delle società che svolgono attività c.d. strumentali.

I consorzi di servizi, invece, sono finalizzati alla gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e non (igiene ambientale, servizio idrico integrato, trasporti etc.), ricalcando il modello delle società che gestiscono servizi pubblici locali.

In relazione alla predetta distinzione, il consorzio Z.I.P.A. è un consorzio di servizi e alla stessa categoria appartiene il consorzio "Ente autonomo Fiera di Lanciano" oggetto della richiamata delibera n. 354/2012/PAR della Sezione di controllo Abruzzo, come pure l'intera categoria dei consorzi di sviluppo industriale.

Per gli aspetti pubblicistici si rammenta che i consorzi costituiti ai sensi dell'art. 31, d.lgs. n. 267/2000, sono considerati tra le pubbliche amministrazioni che, in caso di acquisti di beni e servizi, versano direttamente all'Erario l'IVA (imposta sul valore aggiunto) dovuta (c.d. *split payment* di cui all'art. 17-ter, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, introdotto dall'art. 1, comma 629, l. n. 190/2014).

7. Tanto premesso in ordine alla disciplina dei consorzi e, in particolare, di quelli di sviluppo industriale, nella quale si fondono aspetti privatistici con quelli pubblicistici, deve essere valutata l'estensione nei loro confronti delle disposizioni introdotte dall'art. 1, commi 563-568, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

Il contesto normativo di cui si invoca l'applicazione estensiva è costituito dalla disciplina sulla mobilità del personale alle dipendenze di società partecipate; norme, queste, tendenti ad applicare a tale settore i principi della mobilità vigenti nel pubblico impiego (art. 30, d.lgs. n. 165/2001).

La finalità è quella di predisporre mezzi di tutela in favore del personale in esubero a seguito dei processi di razionalizzazione della galassia delle partecipazioni pubbliche e, nel contempo, di incentivare il percorso di risanamento degli organismi partecipati, anche al fine della riduzione degli oneri gravanti sugli Enti soci; processo da tempo avviato e sul quale è crescente l'attenzione del legislatore.

La questione della riallocazione del personale è, infatti, centrale ai fini del buon esito delle operazioni di dismissione/alienazione degli organismi partecipati, nella prassi frenate per i riflessi occupazionali che ne conseguono.

D'altra parte, è pacifico che la soluzione al problema non può essere trovata nel riassorbimento del personale in esubero nei ruoli dell'Ente partecipante.

La Consulta ha più volte censurato le leggi regionali che consentivano i meccanismi di reinternalizzazione attraverso il passaggio automatico dall'impiego privato (società partecipata) a quello pubblico (Ente territoriale), aggirando in tal modo l'art. 97 Cost. e, in particolare, la regola che condiziona l'acquisizione dello *status* di dipendente pubblico al previo esperimento di un pubblico concorso.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'operazione di trasferimento avrebbe realizzato un'ipotesi di «inquadramento riservato senza concorso» anche nei casi in cui il personale dipendente da una società partecipata fosse stato assunto *ab origine* in seguito all'espletamento di una procedura selettiva equiparabile ad un concorso pubblico; argomentazione che tiene conto del carattere chiuso e riservato di tale passaggio, in contrasto con la regola costituzionale che garantisce l'imparzialità mediante l'accesso dall'esterno con procedure selettive reclutamento (cfr. C. cost., 1 luglio 2013, n. 167 e 16 luglio 2013, n. 227, nonché, da ultimo, 30 gennaio 2015, n. 7). Ciò senza considerare i riflessi sul rispetto, da parte degli enti territoriali, dei limiti alle facoltà assunzionali e delle norme sul patto di stabilità interno (art. 1, commi 557 ss., l. 27 dicembre 2006, n. 296).

Dall'esigenza di superare le problematiche sopra evidenziate è nata l'idea di un'apposita disciplina della mobilità del personale dipendente dalle società a partecipazione pubblica, introdotta dal d.l. 31 agosto 2013, n. 101, le cui disposizioni sono state stralciate dal provvedimento d'urgenza in sede di conversione (l. 30 ottobre 2013, n. 125).

La legge di stabilità 2014 ha, invece, accolto le disposizioni sulle procedure di mobilità di tali categorie di personale, che sono state ritenute applicabili di diritto ai dipendenti in esubero per effetto dello scioglimento o dell'alienazione di società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni locali; situazioni, queste, che sono state incentivate anche mediante i benefici fiscali e contabili individuati dall'art. 2, comma 1, d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla l. 2 maggio 2014, n. 68 (che ha aggiunto, all'art. 1, l. n. 147/2013, il comma 568-bis).

Peraltro, a seguito della novella introdotta dalla l. di stabilità 2015, gli incentivi previsti dal citato comma 568-bis (tra cui la mobilità del personale) sono stati estesi alle parallele situazioni di scioglimento/alienazione riguardanti le aziende speciali (art. 1, comma 616, l. 23 dicembre 2014, n. 190).

In ogni caso, resta fermo il divieto di attuare processi di mobilità fra la partecipata e l'Ente controllante (art. 1, comma 563, ultimo periodo, l. n. 147/2013), ad evitare elusioni dei vincoli alle assunzioni nonché dei richiamati principi costituzionali che garantiscono il percorso di accesso tramite concorso pubblico (sul punto, cfr. C. conti, sezione di controllo Lombardia, 18 febbraio 2014, n. 76).

Il meccanismo previsto dalla legge di stabilità 2014 tende a far sì che il personale a rischio di esubero possa essere trasferito verso altre società sulla base di apposite convenzioni tra le società stesse (escluse le quotate e quelle da esse controllate).

I processi di mobilità tengono conto dei fabbisogni di personale e delle esigenze funzionali e organizzative di ciascuna società e si perfezionano senza il consenso del lavoratore, con il solo obbligo dell'informativa alle rappresentanze aziendali e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo applicato in azienda (citato art. 1, comma 563, l. n. 147/2013).

Analoga informativa è prevista per le società partecipate che rilevino eccedenze di personale, oppure nell'ipotesi in cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50% delle spese correnti: con essa sono individuati il numero, la collocazione aziendale e i profili professionali del personale in eccedenza. Spetta all'ente controllante provvedere alla riallocazione totale o parziale del personale in eccedenza 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 (art. 1, commi 565 e 566, l. n. 147/2013) .

Con il d.l. n. 16/2014 è stato aggiunto il comma 568-ter all'art. 1, l. n. 147/2013, con cui si riconosce al personale in esubero delle società partecipate che risulti privo di occupazione, fatta salva l'applicazione delle misure sopra riferite, la precedenza, a parità di requisiti, per l'impiego nell'ambito di missioni afferenti a contratti di somministrazione di lavoro stipulati dalle stesse pubbliche amministrazioni, per esigenze temporanee o straordinarie, proprie o di loro enti strumentali.

Il meccanismo è stato poi incentivato consentendo che il personale dipendente dalle predette società potesse presentare alla società datrice di lavoro o all'ente controllante, entro un termine determinato, istanza di ricollocazione anche in una qualifica inferiore nella stessa o in altra società (art. 1, comma 567-bis, l. n. 147/2013, introdotto dall'art. 5, comma 2, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114).

Il trasferimento dei rapporti di lavoro è subordinato al rispetto di diverse condizioni, tra cui il riconoscimento delle garanzie stabilite dall'art. 2112, commi 1 e 3, c.c., consistenti nella salvaguardia degli ordinamenti professionali. Tuttavia, ai fini dell'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale e per il riequilibrio strutturale di bilancio di Roma Capitale, è previsto che le società controllate dagli Enti locali interessati ai predetti piani applichino i processi di mobilità di personale tra società partecipate, anche in deroga al principio della coerenza con il rispettivo ordinamento professionale (cfr. art. 3, comma 4-bis, d.l. n. 16/2014). Tali deroghe, intese a favorire un più agevole ricorso all'istituto della mobilità, sono figlie dell'esigenza primaria di rimuovere una delle cause più importanti dello squilibrio finanziario degli enti, quella correlata alla partecipazione in organismi inefficienti e/o in perdita.

8. I meccanismi e le finalità delle disposizioni sulla mobilità nelle società partecipate offrono elementi importanti ai fini della soluzione del quesito proposto.

Nel ragionamento della Sezione remittente, l'interpretazione estensiva appare fondata sul rapporto di lavoro di tipo privatistico del personale dipendente dai consorzi.

Da tale circostanza, invero, derivano due conseguenze: in primo luogo, il personale dei consorzi è escluso dall'applicazione delle norme sulla mobilità previste per i dipendenti di una pubblica amministrazione, come emerso anche dal testo dell'ordinanza costituzionale n. 113/2013, trattandosi di personale con contratto di lavoro privatistico; secondariamente, l'interpretazione estensiva non impatta con i vincoli di finanza pubblica poiché non determina il passaggio diretto del personale dei consorzi nei ruoli degli Ente soci, né contrasta con i principi del reclutamento tramite concorso nella pubblica amministrazione, più volte richiamati dalla Corte costituzionale nelle pronunce sopra citate.

Su un piano più generale, deve essere, tuttavia, valutato il carattere di "norme eccezionali" e, quindi, di stretta interpretazione delle disposizioni in materia di mobilità del personale previste dalla legge di stabilità 2014, che possono essere lette come un primo passaggio

verso la formazione di un “comparto” del personale delle società partecipate, ossia come una misura, esplicita, di “pubblicizzazione” di tali organismi.

In tal senso, le norme in commento potrebbero essere incluse in uno specifico statuto delle società controllate da una pubblica amministrazione che, a determinati fini, vengono incluse nel c.d. settore pubblico allargato. Si tratta, infatti, di enti nei quali alla forma giuridica privatistica corrisponde una diversa sostanza, quella di organismi che “vivono” delle risorse degli Enti soci.

L’universo degli organismi di cui è parte una pubblica amministrazione non è, tuttavia, limitato a quelli in forma societaria.

Ne è ben consapevole il legislatore che, in taluni casi, ha dettato misure di “pubblicizzazione” nei confronti di una platea più vasta di soggetti. Le stesse disposizioni sulla mobilità del personale dipendente dalle società partecipate sono state, appunto, estese alle aziende speciali (cfr. il citato art. 1, comma 568-bis, d.l. n. 147/2014).

L’elenco degli organismi è ancora più ampio nelle disposizioni del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che, avendo incluso nel perimetro della trasparenza le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 e le società da esse partecipate (art. 11, d.lgs. n. 33/2013), ha pure considerato altri organismi, di cui le P.A. sono tenute a dare contezza. Essi sono: a) gli enti pubblici, comunque denominati, vigilati e finanziati da una pubblica amministrazione; b) le società di cui la P.A. detiene una partecipazione minoritaria; c) gli enti di diritto privato in controllo pubblico (categoria che comprende gli enti costituiti o vigilati da una P.A. alla quale sia riconosciuto, anche in assenza di partecipazione azionaria, un potere di nomina dei vertici o dei componenti degli organi, ai sensi degli artt. 22, d.lgs. n. 33/2013 e 1, comma 2, lett. c, d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39).

Del pari sono a largo raggio le norme sul consolidamento dei bilanci degli enti territoriali che, in base al disposto dell’art. 11-bis, d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118, comprendono le aziende, le società controllate e partecipate gli enti e gli organismi strumentali degli enti territoriali.

L’esigenza di sottoporre specifiche attività degli enti privati (partecipati da una P.A.) a una regolamentazione di tipo pubblicistico, si coglie nella nozione di “organismo di diritto pubblico” che comprende, ai fini dell’applicazione del codice dei contratti pubblici,

qualsiasi organismo, anche in forma societaria, che presenti determinate caratteristiche (art. 3, comma 26, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163).

Decisamente inclusivo, infine, è il concetto, di derivazione comunitaria, di amministrazione pubblica che comprende, accanto agli organismi pubblici dello Stato e degli enti territoriali, le unità istituzionali che producono beni non destinabili alla vendita soggetti a controllo pubblico, a prescindere dalla forma giuridica da esse rivestita; concetto basato su determinati indicatori, sostanzialmente di natura economica, che possono essere desunti dal Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, noto come SEC 2010. L'individuazione in concreto delle unità istituzionali rientranti nel concetto di amministrazione pubblica (c.d. "settore S13) è affidata ad apposito elenco, emanato annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 2, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

L'appartenenza o meno alla predetta categoria è foriera di rilevanti effetti giuridici, tra cui la soggezione a determinati vincoli negli acquisti di beni e servizi (cfr. art. 6, d.l. n. 78/2010; artt. 1, commi 7 e 5, comma 2, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135; art. 1, comma 141, l. l. 24 dicembre 2012, n. 228). In relazione a tali ricadute, è previsto il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, ai sensi dell'art. 1, comma 269, n. 228/2012, da parte degli organismi compresi nell'elenco ISTAT.

9. Il richiamo alla presenza, nell'ordinamento (nazionale e comunitario), di diversi criteri di individuazione del c.d. settore pubblico allargato (perimetro che risulta mutevole nel tempo, come nel caso delle unità istituzionali inserite nell'elenco annuale predisposto dall'ISTAT), dimostra che la scelta di estendere le misure di "pubblicizzazione" deve essere rimessa al prudente apprezzamento del legislatore.

Pertanto, il Collegio ritiene di stretta interpretazione le norme sulla mobilità del personale dipendente dalle società partecipate (e dalle aziende speciali) introdotte dalla legge di stabilità 2014.

Allo stesso tempo, ricorda che le predette norme meriterebbero di essere ricondotte a sistema, per la grande rilevanza del settore ai fini degli equilibri di finanza pubblica.

È, infatti, evidente che le esigenze sottese alla riallocazione del personale delle società/aziende speciali da dismettere o da alienare si profilano anche per altre tipologie di organismi sottoposti a controllo pubblico, aventi o meno forma societaria e, segnatamente, per quelli il cui capitale/fondo di dotazione sia interamente posseduto da una pubblica amministrazione. Il tutto con riferimento al disfavore del legislatore verso la partecipazione degli Enti in realtà organizzative inefficienti e spesso in perdita, oltre che foriere di spese incontrollate.

De iure condendo è, pertanto, auspicabile la previsione di uno statuto unitario dei predetti organismi, anche con riferimento a misure diverse da quelle considerate nella questione rimessa all'attenzione della Sezione delle autonomie.

P.Q.M.

la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Marche con deliberazione n. 143/2014/PAR, enuncia il seguente principio di diritto:

“Al personale dipendente dai consorzi e segnatamente da quelli di sviluppo industriale, non si estende la disciplina recata dall’art. 1, commi 563-568, l. 27 dicembre 2013, n. 147, in materia di mobilità del personale dipendente da società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni”.

La Sezione regionale di controllo per la Regione Marche, renderà il parere richiesto tenendo conto del suindicato principio di diritto, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell’art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Così deliberato in Roma, nell’adunanza del 17 febbraio 2015.

Il Relatore

f.to Adelisa CORSETTI

Il Presidente

f.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il giorno 5 marzo 2015

Il Dirigente

f.to Renato PROZZO