

Società partecipate

Esuberi, vincoli assunzionali e dinamiche della spesa di personale nelle società partecipate dalla PA

di Iacopo Cavallini e Maria Orsetti - Università di Pisa

La materia degli esuberi, dei vincoli assunzionali e delle dinamiche di spesa del personale alle dipendenze di società a partecipazione pubblica è tra quelle che, a seguito dell'entrata in vigore del "TUSPP" (D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175), ha trovato solo una parziale risposta ai dubbi sorti con la legislazione previgente. A dire il vero, per certi aspetti i dubbi sono addirittura aumentati. Al contempo, tuttavia, il legislatore ha "eretto un muro" tra società partecipate "tout court", da un lato, e società controllate, dall'altro, limitando solo a queste ultime l'applicazione del regime vincolistico in materia di personale. Il presente elaborato persegue, pertanto, la duplice finalità di ricostruire il framework teorico e di individuare gli spazi applicativi così come tratti dalle disposizioni vigenti e dagli orientamenti della Corte dei conti, muovendosi tra abrogazioni, discipline transitorie, innovazioni e norme di nuova emanazione. Il tutto, corroborato da un esame della portata vincolante degli atti di indirizzo predisposti dalle PPAA per determinare sia gli obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento delle controllate, sia i connessi profili di responsabilità.

Gli effetti della disciplina transitoria dell'art. 25 del D.Lgs. n. 175/2016, in materia di determinazione e gestione degli esuberi di personale nelle società in controllo pubblico

La disciplina transitoria dell'art. 25 del D.Lgs. n. 175/2016 (di seguito anche TUSPP), declinata nel D.M. 9 novembre 2017 (G.U. 23 dicembre 2017, n. 299), prevedeva che le società in controllo pubblico dovessero effettuare, entro il 30 settembre 2017, una ricognizione *una tantum* del personale, al fine di individuare, e poi comunicare alla Regione di appartenenza, eventuali eccedenze nella pianta organica (art. 2 del predetto decreto). Le Regioni, poi, avevano il compito, fino al 30 marzo 2018, di formare e gestire un elenco degli esuberi agevolando procedure di mobilità sul proprio territorio.

Successivamente, ossia a decorrere dal 31 marzo 2018, l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati è passato sotto la gestione dell'ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro).

A decorrere dalla data di pubblicazione del citato decreto, e fino al 30 giugno 2018, le suddette società a controllo pubblico non hanno potuto procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, se non attingendo all'elenco di esuberi tenuto prima a livello regionale, e poi a livello nazionale (1).

Tale limitazione, operante per le sole società controllate, ha comportato il divieto di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato "al di fuori" dei citati elenchi di personale eccedente se non per profili "infungibili", ovvero inerenti a specifiche competenze non disponibili negli elenchi medesimi.

(1) Come ricordato dall'Anci con una nota pubblicata il 2 luglio 2018 sul proprio sito istituzionale, la scadenza del 30 giugno 2018 è evidenziata anche dall'art. 4 del citato D.M. 9 novembre 2017.

Questa procedura, a dire il vero piuttosto articolata, si prefiggeva l'obiettivo di ricollocare tutti quei lavoratori che avrebbero dovuto essere coinvolti nei processi di revisione straordinaria delle partecipazioni previste dall'art. 24 del TUSPP, e nel conseguente meccanismo di "reinternalizzazione" di funzioni e servizi precedentemente affidati da parte delle Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito di quanto previsto all'art. 19, comma 8, D.Lgs. n. 175/2016. Quest'ultima disposizione, infatti, non consentiva e tutt'ora non consente il trasferimento del personale assunto dalle società partecipate nei ranghi della PA, a eccezione di quello già dipendente a tempo indeterminato da Amministrazioni Pubbliche e transitato alle dipendenze della società interessata dal suddetto processo di reinternalizzazione.

Tuttavia, gli esuberanti comunicati da ANPAL alla data del 31 marzo 2018 sono risultati pari a 563 unità (2). Un numero così esiguo non deve comunque indurre a stupore, ove si consideri che soltanto 45 (!) società hanno comunicato i relativi dati; non è facile, pertanto, stimare quante siano effettivamente quelle società che avrebbero dovuto adempiere a tale invio. Un dato, a questo proposito, è fornito dal MEF, che in una nota del 20 novembre 2017, in ordine agli esiti definitivi della ricognizione straordinaria delle partecipazioni, stimava che circa una società partecipata su tre sarebbe stata interessata da interventi di dismissione, a fronte di un numero di partecipate "dirette" pari a 4.701 (3).

A complicare il quadro, interviene anche il fatto che ANPAL non ha mai messo a disposizione i dati sul personale in eccedenza. Quindi - e su questo non vi è dubbio alcuno - anche quelle società, che avessero voluto procedere ad assunzioni mediante la descritta procedura, comunque non avrebbero potuto farlo, indipendentemente dalla circostanza per cui gli elenchi risultavano scarsamente utili data l'esiguità dei profili in esubero.

Il vuoto legislativo prodottosi all'indomani del 1° luglio 2018, posta la mancanza di una norma a regime che detti la disciplina della fase successiva a quella transitoria (terminata, come detto, il 30 giugno), pone pertanto il problema di come gestire eventuali

esuberanti all'interno di società a partecipazione pubblica (in generale), e di come ricollocare quelli risultanti dai processi di ricognizione degli organismi societari "controllati" dalla PA.

Eppure, la stessa Corte dei conti aveva riconosciuto all'intera operazione una notevole importanza: "L'attenzione verso la riallocazione dei dipendenti in esubero nasce dalla presa d'atto del condizionamento delle decisioni di dismissione delle partecipazioni societarie ai riflessi occupazionali che ne conseguono. Di qui la centralità della questione ai fini del buon esito delle procedure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie" (4).

Possibili soluzioni agli esuberanti di personale nelle società partecipate dalla PA dopo il termine della fase transitoria

Si potrebbe sostenere che la norma in esame, quella transitoria che, riproponendo una disciplina simile a quella dettata dall'art. 1, commi 420 ss. della Legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015) per il personale di Province e Città metropolitane, ha bloccato le assunzioni fino al 30 giugno 2018, abbia voluto non solo dettare una procedura specifica per le assunzioni a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018, ma abbia subordinato la facoltà di assunzione secondo le procedure ordinarie all'esaurimento dei predetti elenchi (5).

Tuttavia, una tale interpretazione non sembra supportata dal dato legislativo: la norma è chiara nell'arrestare il blocco delle assunzioni ordinarie al predetto termine, limitandosi a dettare, come prevede espressamente il titolo dell'art. 25 del D.Lgs. n. 175/2016, una "disciplina transitoria". E chiunque si trovasse - a seguito dei processi di revisione delle partecipazioni avviati ex art. 24 del medesimo decreto, o comunque prossimi al loro avvio in attuazione degli obblighi di razionalizzazione ordinaria di cui all'art. 20 - a gestire degli esuberanti, non potrà che utilizzare gli strumenti civilistici propri delle società private quali la riqualificazione interna del personale, l'avvio degli ammortizzatori sociali, i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o collettivi.

(2) Di questi, con riferimento alla distribuzione territoriale, le eccedenze di personale risultavano maggiori nel Lazio (234), in Abruzzo (87), Sardegna (46), Veneto (42), Umbria (36) e Toscana (28).

(3) Nello specifico, si evidenziava che: di 2.558 società in cui gli Enti possedevano, singolarmente o nel loro complesso, la maggioranza del capitale, 747 erano quelle società interessate da procedure di dismissione e 118 le società oggetto di procedure di fusione; di 2.143 società in cui le PPAA, nel loro complesso, non

detenevano la maggioranza del capitale, 785 erano quelle dalla cui compagine azionaria gli enti intendevano uscire.

(4) Corte dei conti - sezione delle Autonomie, *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e relative analisi - Relazione 2017*, Deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG.

(5) Corte dei conti - sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, *Delibera n. 252/2016/PAR.*

Del resto, è lo stesso D.Lgs. n. 175/2016 a stabilire il ricorso alla disciplina privatistica, stante la previsione dell'art. 19, comma 1 il quale puntualizza che "salvo quanto previsto dal presente decreto, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi".

Peraltro, non è più nemmeno possibile ricorrere all'istituto "speciale" della mobilità tra partecipate di cui all'art. 1, commi da 565 a 568, Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di Stabilità 2014), in quanto abrogato a decorrere dal 23 dicembre 2017 per espressa previsione contenuta nell'art. 19, comma 9, TUSPP (6).

A tale riguardo la Corte dei conti, nella citata delibera n. 27/2017, ha evidenziato che il predetto istituto si configurava come "incentivo per l'attuazione dei processi di razionalizzazione del settore", mediante il quale, perciò, il personale a rischio di esubero poteva essere trasferito verso altre società, sulla base di apposite convenzioni tra le stesse. All'istituto della mobilità era ammesso, di diritto, anche il personale delle società controllate sciolte ai sensi dell'art. 1, comma 568-bis, lett. a) della suddetta Legge n. 147/2013.

A seguito della novella introdotta dalla Legge di Stabilità 2015, gli incentivi previsti dal citato comma 568-bis - tra cui la stessa mobilità del personale - furono inoltre estesi alle parallele situazioni di scioglimento/alienazione riguardanti le aziende speciali (art. 1, comma 616, Legge n. 190/2014). Tra l'altro, l'art. 7, comma 8, D.L. 19 giugno 2015 n. 78, convertito dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125, ha

integrato la lettera a) del citato comma 568-bis, estendendo anche ai consorzi l'istituto della mobilità del personale delle società partecipate.

I processi di mobilità tengono conto, in generale, sia dei fabbisogni di personale che delle esigenze funzionali e organizzative di ciascun organismo interessato; nel corso del tempo sono stati incentivati con provvedimenti intesi a favorire un più agevole ricorso all'istituto, tanto da essere definiti - riportando la deliberazione della magistratura contabile appena richiamata - "figli 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."

Si tratta di un istituto, quello della mobilità, che sin dalla sua estensione all'ambito del "Gruppo pubblico locale" (e nella piena consapevolezza, da parte del legislatore, che vi fossero esuberanti di personale da gestire), ha perseguito la finalità di fornire un'adeguata risposta al problema della ricollocazione degli esuberanti stessi.

Con il venir meno della fase operativa della mobilità "inter-partecipate", unitamente alla conferma del divieto di trasferimento di personale di società partecipate nei ranghi degli Enti pubblici - con alcune eccezioni, limitate ai casi di riassorbimento del personale in origine proveniente dagli Enti medesimi (7) - e di pari passo con il palese insuccesso della disciplina di cui all'art. 25 del D.Lgs. n. 175/2016, ci troviamo, oggi, in una situazione in cui la legislazione speciale non fornisce strumenti per la soluzione agli esuberanti di società in controllo pubblico. Sempre ammesso che di simili strumenti ve ne siano mai stati realmente, dati i numeri resi noti a esito del periodo transitorio e sopra riportati.

Alla luce del quadro sopra delineato, sarebbe quindi auspicabile un intervento del legislatore, volto a

(6) "Le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 565 a 568 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, continuano ad applicarsi fino alla data di pubblicazione del decreto di cui all'art. 25, comma 1, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017".

(7) Art. 19, comma 8, D.Lgs. n. 175/2016: "Le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società, in caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, affidati alle società stesse, procedono, prima di poter effettuare nuove assunzioni, al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da Amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità di cui all'art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale. Il riassorbimento può essere disposto solo nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell'Amministrazione interessata e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili. La spesa per il riassorbimento del personale già in precedenza dipendente dalle stesse amministrazioni con rapporto di lavoro a

tempo indeterminato non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili e, per gli Enti territoriali, anche del parametro di cui all'art. 1, comma 557-quater, della Legge n. 296 del 2006, a condizione che venga fornita dimostrazione, certificata dal parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, che le esternalizzazioni siano state effettuate nel rispetto degli adempimenti previsti dall'art. 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, in particolare, a condizione che:

- a) in corrispondenza del trasferimento alla società della funzione sia stato trasferito anche il personale corrispondente alla funzione medesima, con le correlate risorse stipendiali;
- b) la dotazione organica dell'ente sia stata corrispondentemente ridotta e tale contingente di personale non sia stato sostituito;
- c) siano state adottate le necessarie misure di riduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa;
- d) l'aggregato di spesa complessiva del personale soggetto ai vincoli di contenimento sia stato ridotto in misura corrispondente alla spesa del personale trasferito alla società".

correggere una normativa che è risultata, alla prova dei fatti, scarsamente efficace, quando invece poteva rappresentare un'importante occasione di ricollocazione del personale delle società coinvolte nella razionalizzazione e/o riorganizzazione o ristrutturazione ex artt. 20 e 24 del D.Lgs. n. 175/2016.

I vincoli assunzionali e le dinamiche di spesa del personale nelle società partecipate dopo il 30 giugno 2018

Dal 30 giugno 2018, data in cui è terminata la fase transitoria di cui all'art. 25 TUSPP, e nelle more di opportuni interventi correttivi a opera del legislatore, anche le società in controllo pubblico possono procedere ad assumere secondo le "modalità ordinarie".

La disciplina delle assunzioni ordinarie - valida, come detto, per le sole società in controllo pubblico, dal momento che nessuna norma analoga è posta a carico delle partecipate "tout court" - è dettata dall'art. 19, commi 2 e 3 (8), D.Lgs. n. 175/2016, i quali, fermo restando l'obbligo di conformarsi ai principi generali di trasparenza, pubblicità e imparzialità nonché di quelli contenuti all'art. 35, comma 3, D.Lgs. n. 165/2001 (9), prevede tre corollari fondamentali:

- l'applicabilità delle norme del diritto privato ai rapporti di lavoro nelle società in controllo pubblico;
- la nullità dei contratti di lavoro stipulati in violazione dei citati commi 2 e 3;
- infine, la competenza del Giudice ordinario non solo per aspetti riguardanti la gestione del personale,

(8) "Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto art. 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

I provvedimenti di cui al comma 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".

(9) "Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

- a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
- b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- d) decentramento delle procedure di reclutamento;
- e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non

ma anche in materia di validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale (art. 19, commi 1, 2 e 3, D.Lgs. n. 175/2016) (10).

Il reclutamento del personale da parte di società controllate dalla PA deve dunque avvenire - in forza dell'espresso rimando all'art. 35, comma 3, D.Lgs. n. 165/2001, operato dall'art. 19, comma 2, D.Lgs. n. 175/2016 - mediante procedure selettive a evidenza pubblica; non ugualmente precettivo, però, è lo svolgimento di un concorso pubblico di cui all'art. 97, comma 3, Cost., in quanto riservato come modalità di accesso agli impieghi nei ranghi dei soli Enti pubblici (11).

Si tratta, infatti, di procedure a evidenza pubblica stabilite dalla stessa società in controllo pubblico secondo il principio di autodeterminazione, e declinate in appositi regolamenti che comunque debbono essere conformi alle citate previsioni dell'art. 35, D.Lgs. n. 165/2001 e la cui adozione è obbligatoria, a pena di nullità delle assunzioni stesse; in caso di inottemperanza e, quindi, di mancata adozione di appositi regolamenti interni, trovano tuttavia applicazione diretta i principi contenuti nel medesimo art. 35. Ciò significa, tra l'altro, che l'obbligo di esperire selezioni a evidenza pubblica permane indipendentemente dal ricorso, o meno, a strumenti di autoregolamentazione aziendale.

È previsto, inoltre, un regime vincolistico di tipo economico, che potrebbe astrattamente incidere sulla capacità assunzionale delle società in controllo pubblico ma non su quella delle "semplici" partecipate: sulla loro gestione, infatti, i soci

siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali;

e-bis) facoltà, per ciascuna amministrazione, di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore, fermo restando quanto previsto dall'art. 400, comma 15, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59;

e-ter) possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso".

(10) Sugli effetti delle assunzioni effettuate dalle società senza procedure a evidenza pubblica cfr. Orsetti M., "Assunzioni ante e post TUSP senza selezione pubblica e conversione dei contratti a termine nelle società partecipate", in questa Rivista, 8-9/2018, pp. 1178 - 1182.

(11) La Cassazione (SS.UU. civili - sentenza 27 marzo 2017, n. 7759) ha precisato che: "L'obbligo di adottare il regime del pubblico concorso porterebbe ad annullare proprio una delle caratteristiche determinanti dello schema societario utilizzato dalle società in house, anche in termini di maggiore adattabilità degli organici e di pronta reattività al mercato ed alle sue dinamiche".

pubblici possono incidere, vincolando gli amministratori, solo facendo ricorso allo strumento appena descritto attraverso apposite previsioni statutarie o contrattuali.

L'Ente pubblico socio deve infatti obbligatoriamente, come più volte ribadito dalla Corte dei conti (12), fissare con propri provvedimenti degli "specifici" obiettivi annuali e pluriennali per il contenimento dei costi di funzionamento, dizione di natura civilistica che ricomprende la spesa di personale ma anche i costi per servizi, gli oneri diversi di gestione e più in generale i c.d. costi della produzione. Come chiarito nella Relazione tecnica accompagnatoria al D.Lgs. n. 175/2016, tali "provvedimenti" rivestono natura tecnica e sono, pertanto di competenza degli uffici pubblici, la cui assegnazione alle società controllate non prevede il ricorso all'assemblea bensì il rapporto diretto con l'Organo amministrativo.

Per le società in controllo pubblico, quindi, operano vincoli di spesa il cui perimetro non è, però, definito dalla legge così come avveniva in passato (in vigore dell'art. 18, comma 2-bis, D.L. n. 112/2008), ma deve essere stabilito dagli Enti controllanti attraverso direttive con cui vengono definiti i criteri di razionalizzazione e di contenimento dei costi, tenendo eventualmente conto anche di eventuali disposizioni che vietano o limitano le assunzioni da parte della medesime Pubbliche Amministrazioni.

L'efficacia del sistema in questione, teso al contenimento della spesa pubblica, è assicurato dal fatto che gli obiettivi di cui trattasi debbono essere obbligatoriamente fatti propri, da parte dalle società controllate, in conformità al dettato di cui all'art. 19, comma 6, D.Lgs. n. 175/2016, ossia "tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello".

Nel declinare tali obiettivi, per effetto dell'art. 12 del D.Lgs. n. 100/2017, correttivo dell'appena citato art. 19, comma 5, le PPAA devono adesso aver riguardo, tuttavia, anche al settore in cui le società controllate operano (13). L'introduzione di questo inciso da parte del decreto correttivo mette fine al contrasto giurisprudenziale originatosi, in precedenza, tra le

varie sezioni regionali di controllo della Corte dei conti circa la possibilità di deroga ai vincoli assunzionali in caso di assunzione di nuovi servizi. L'orientamento più restrittivo in materia (14), argomentando proprio a partire dal mancato riferimento al settore di operatività nel testo originario del D.Lgs. n. 175/2016, desumeva che "l'Ente locale partecipante, nel rispettivo atto di indirizzo, non può (...) prendere in considerazione tale elemento quale parametro valutativo".

Secondo tale orientamento interpretativo, le previsioni dell'allora vigente art. 19 venivano considerate in modo stringente e non passibili di interpretazione "estensiva", impendendo, di fatto, che gli Enti locali potessero impostare l'atto di indirizzo richiesto dalla norma in senso favorevole a nuove assunzioni o, più in generale, all'incremento della spesa per il personale indipendentemente dalle circostanze, dal contesto di operatività, dal settore di riferimento e anche in presenza di nuovi servizi che la società partecipata avrebbe dovuto gestire.

Ben più aderente al testo normativo corretto, e soprattutto alla logica sottostante alle dinamiche gestionali di società e alla scelta del loro utilizzo per l'erogazione di servizi, appare il più recente orientamento della Corte dei conti liguri (15), secondo cui è possibile, *a contrario*, consentire un aumento della spesa di personale nelle società in controllo pubblico purché:

- sostenuto da adeguata motivazione;
- in presenza non solamente di una crescita dell'attività;
- sia a favore di terzi che dell'Ente Pubblico controllante;
- anche nelle circostanze in cui il predetto incremento di spesa produca ricadute positive in termini di efficienza gestionale.

Più in generale, la sezione regionale di controllo per la Liguria afferma, nella delibera richiamata, che "la necessità di aumentare l'attività prodotta, in favore degli Enti pubblici o di terzi, con contestuale aumento del fatturato e dei servizi prodotti, il conseguimento di economie di scale e l'efficientamento del servizio, giustificano un'interpretazione della norma che consenta maggiore elasticità nelle politiche

(12) Cfr., *ex multis* sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 80/2017 e sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 199/2018.

(13) Riproducendo così il contenuto della disposizione di cui all'art. 18, comma 2-bis, D.L. n. 112/2008 ("Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"), convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008,

n. 133, per come modificato, da ultimo, dall'art. 4, comma 12-bis, D.L. n. 66/2014 ("Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale").

(14) Cfr. Corte dei conti, sez. reg. contr. Abruzzo, 21 dicembre 2016, n. 252/PAR. Contra, Corte dei conti, sez. reg. contr. Liguria, 8 settembre 2017, n. 80/PAR.

(15) Corte dei conti, sez. reg. contr. Liguria, 8 settembre 2017, n. 80/PAR.

concernenti la gestione del personale e del contenimento della spesa”.

Non v'è dubbio, quindi, che nell'ambito dell'ottimizzazione dello scopo di lucro di cui all'art. 2247 Cod. civ., il perseguimento di economie di scala e l'efficiamento dell'attività di produzione di beni e servizi, con un conseguente aumento di fatturato, rappresentano leve legittime per consentire, anche alle società controllate dalla PA, una maggiore flessibilità nella definizione di politiche retributive e assunzionali che tengano conto del complesso delle spese necessarie per il “funzionamento”, sempre nel perseguimento di obiettivi di contenimento della spesa.

Tuttavia, precisa la Corte adita, che “un aumento dell'attività svolta e del fatturato non sarà da solo sufficiente a giustificare un incremento del personale se, in base a valutazioni di ordine economico, il personale in servizio presso la società sia già ampiamente sufficiente, in termini numerici, ad espletare il maggior servizio (in quanto sovradimensionato rispetto alle necessità della società...). Diversamente, qualora le valutazioni [omissis] propendano per una corretta correlazione tra unità personale (e relativa spesa) e attività prodotta, un aumento della stessa potrà giustificare una politica assunzionale espansiva in valore assoluto ma compatibile con il principio di efficienza e con la realizzazione di economie di scala (da fatturato 100 per 10 unità di personale si passa ad un fatturato 200 per 12 unità di personale; allo stesso modo la correlazione tra aumento del fatturato e spesa del personale)”.

Queste elencazioni sono meramente esemplificative, e non esaustive, delle ragioni che legittimamente possono giustificare un incremento delle spese di personale: le leve per incrementare l'efficienza gestionale, infatti, possono ritenersi pacificamente riconducibili a una moltitudine di situazioni. Spetterà quindi all'Ente socio, nei provvedimenti di cui all'art. 19, comma 5, più volte citato, fissare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, volti al contenimento della spesa complessiva (non limitatamente, quindi, a quella di personale) ma pur sempre tenendo conto del settore in cui opera la società controllata (oltre a verificarne, *ex post*, la realizzazione concreta). Circa i parametri cui far riferimento nella circostanza in cui le PPAA ritenessero comunque di stabilire dei tetti alle dinamiche di spesa *de qua*, il comma 5 dell'art. 19 ammette il ricorso eventuale - ma non tassativo, ben potendo essere utilizzati anche altri strumenti - alle disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.

Vale la pena, sotto questo profilo, sottolineare dunque che le scelte del socio pubblico, circa le modalità per giungere a un contenimento della spesa complessiva sostenuta per costi di funzionamento delle proprie società controllate, appaiono flessibili e modulabili non dovendo essere strettamente aderenti ai vincoli di finanza pubblica dettati, invece, per il personale pubblico.

Quanto agli organismi societari controllati, destinatari delle direttive dei soci pubblici, questi dovranno - come detto - riceverle a loro volta *ex art.* 19, comma 6 e ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello. Ai sensi, inoltre, del comma 7 del citato articolo, i provvedimenti di cui ai commi 5 e 6 devono essere pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie. In caso di mancata o di incompleta pubblicazione si applica il sistema sanzionatorio in materia di trasparenza, così come delineato dall'art. 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

La portata vincolante degli atti di indirizzo delle PPAA per la determinazione di obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento delle “controllate” e connessi profili di responsabilità

Appare del tutto evidente come il predetto atto di indirizzo, che, come già visto (*cfr.* nota n. 12 su orientamento Corte dei conti) rappresenti non una facoltà ma un vero e proprio obbligo, ferma restando l'autonomia dall'azione amministrativa e la relativa flessibilità nella definizione dei contenuti, sarà in ogni caso sottoposto al vaglio delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e del MEF, da cui potranno configurarsi eventuali profili di responsabilità erariale connessi a obiettivi non coerenti, non correttamente motivati o che non consentono la realizzazione delle finalità di contenimento della spesa complessiva di cui all'art. 19, comma 5.

Come si evince, altresì, dalla lettura in chiave analogica della richiamata Deliberazione del 2 luglio 2018, n. 199 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti in esame può condurre, in primo luogo, all'adozione di una pronuncia di accertamento che evidenzia le illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della sua pubblicazione sul sito *internet* dell'amministrazione (imposta dall'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013) e del suo invio all'organo politico di vertice e a quello di

revisione economico-finanziaria (ove presente), l'adozione di misure correttive che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento di revisione straordinaria. Inoltre, nel caso degli Enti locali e di quelli del Servizio Sanitario Nazionale, alcune irregolarità accertate potrebbero essere "suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti" e, come tali, imporre l'adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 (*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli Enti locali*) e dall'art. 1, commi 3 e 7, del citato D.L. n. 174 del 2012.

Infine, sempre per gli Enti locali, l'accertamento negativo della sezione di controllo circa la conformità dell'azione amministrativa ai parametri normativi

potrebbe costituire momento di emersione dell'assenza o, più probabilmente, dell'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno che avrebbero dovuto essere implementati ai sensi degli artt. 147 ss. del D.Lgs. n. 267 del 2000 (tra cui, *ex art. 147-quater*, il controllo sulle società partecipate non quotate).

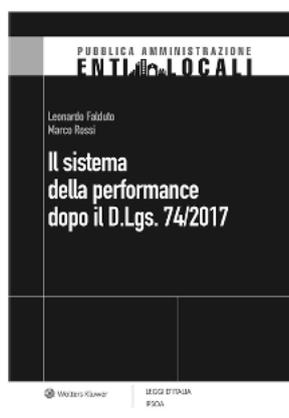
L'irregolarità in parola potrebbe condurre, fermo restando l'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile, all'invio della delibera di accertamento della Sezione di controllo alla competente Procura regionale della Corte dei conti, ai fini della richiesta di irrogazione agli amministratori responsabili, da parte della Sezione giurisdizionale, di una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda (*cf. art. 148, comma 4, TUEL*).

E-BOOK

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

IL SISTEMA DELLA PERFORMANCE DOPO IL D.LGS. 74/2017

di Leonardo Falduto e Marco Rossi



Gli Autori dell'e-book, nell'intento di offrire a coloro che a vario titolo sono impegnati sul "campo", un utile ausilio nelle attività quotidiane, sulla base di un'esperienza non solo accademica, ma anche operativa, prospettano un'analisi del "ciclo della performance" nelle fasi e negli strumenti che lo caratterizzano, con ampie indicazioni di carattere metodologico. Ciò attraverso un'accurata descrizione di funzioni e origini del *management* e di misurazione e valutazione della *performance*, tenendo conto anche delle principali e più significative esperienze internazionali in materia. Segue poi l'analisi del quadro normativo vigente, rappresentato dal D.Lgs. n. 150/2009 come integrato e modificato dal D.Lgs. n. 74/2017 e quella del ruolo, dei compiti e delle funzioni degli organismi di valutazione, cui competono l'attuazione della disciplina anticorruzione e trasparenza e la certificazione (validazione) della relazione sulla *performance* annuale, nelle sue articolazioni e componenti.

Da ultimo vengono in rilievo la programmazione in *cascading*, preordinata all'implementazione delle logiche della misurazione e di efficace predisposizione del piano esecutivo di gestione, alcuni temi interconnessi con il più ampio ambito della *performance* e correlati alla disciplina anticorruzione e alle fattispecie normativamente previste, che comportano responsabilità di risultato in caso di inadempiamento e agli strumenti contrattualmente previsti per l'incremento dei fondi incentivanti del personale dipendente, con le criticità che ne conseguono in termini applicativi.

Wolters Kluwer, novembre 2017
pagg. 236, Euro 18
Codice e-book: 00216536
ISBN (ebook): 978-88-217- 6196-6

Per informazioni e acquisti
• www.shopwki.it