

News – in primo piano

03 mar. 18

Deliberazione Corte dei Conti - sez. regionale di controllo per la Liguria 8/9/2017 n. 80 - Gestione del personale nelle società controllate



L'Art. 19 del TUSPP stabilisce che *"Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale "tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera".*

Nel merito, il quesito verte sostanzialmente sulla possibilità di interpretare la norma di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016, nel senso di consentire alle società controllate di aumentare la spesa del personale, in conseguenza di nuove assunzioni, in considerazione della loro operatività. E se, pertanto, l'Ente locale controllante debba emanare l'atto di indirizzo considerando la potenziale sfera di operatività della società controllata.

Questo Collegio ritiene di dare risposta positiva al quesito formulato dal Comune di Vado Ligure.

Secondo il Testo Unico l'attività è prevalente quando oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. Tale requisito costituisce un limite ma rappresenta anche il riconoscimento della possibilità per le società in house di svolgere ulteriore attività nei confronti di soggetti terzi.

Per la Corte dei Conti adita il perseguimento di uno scopo di lucro, sancito dalla scelta stessa del modello societario, ai sensi dell'art. 2247 del c.c. e gli obiettivi di efficienza gestionale stabiliti dal Legislatore attraverso il TUSPP deve tradursi, gioco forza, in una maggiore elasticità delle dinamiche di spesa del personale, delle assunzioni in particolare. Ciò, sebbene la Corte dei Conti citata affronti il caso delle "in house", vale anche per le "sole" controllate visto il tenore dell'art. 19 che appunto le ricomprende.

Il tenore dell'art. 19 peraltro è chiaro e sebbene la Corte adita prenda in esame la versione ante D.lgs. n. 100/17, prevede espressamente di tener conto, nell'atto di indirizzo, del settore in cui le società operano e di tutti i costi di funzionamento, non solo di quelli del personale.

"In altri termini, 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, giustifica un'interpretazione della norma che consenta maggiore elasticità nelle politiche concernenti la gestione del personale e del contenimento della spesa".

Anche un ampliamento dell'attività svolta nei confronti degli enti partecipanti può giustificare variazioni nella pianta organica della società affidataria della fornitura di beni e servizi. In altri termini, 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, giustifica un'interpretazione della norma che consenta maggiore elasticità nelle politiche concernenti la gestione del personale e del contenimento della spesa.

Un orientamento restrittivo, che escluda tout court la possibilità per le società in house di assumere, appare incoerente con il quadro normativo descritto e con la finalità che lo strumento societario in esame intende realizzare. Nel momento in cui, per via legislativa, si riconosce l'utilità dello strumento societario, assoggettato alle regole del diritto privato quando non espressamente derogate e quindi anche "fallibile", occorre valorizzarne le potenzialità al fine di conseguire l'efficienza gestionale.

In tal modo, 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 in house). Diversamente, qualora le valutazioni svolte dall'Ente propendano per una corretta correlazione tra personale (e relativa spesa) e attività prodotta.

Alla luce di quanto osservato assume valore preminente, al fine del contemperamento degli interessi pubblici ed economici da una parte ed il contenimento della spesa per oneri di funzionamento dall'altra, l'emanazione dei provvedimenti previsti dall'art. 19. Attività che costituisce non un mera facoltà bensì un onere in base al quale le Amministrazioni socie devono fissare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, in termini di contenimento delle spese, tenuto conto dell'attività prodotta in favore degli enti partecipanti alla società *in house* e dei soggetti terzi, in un'ottica di efficienza ed economia di scala, nonché di realizzazione dello scopo di lucro (compatibilmente con l'attività espletata). In tal modo si responsabilizza l'Amministrazione socia che, sulla base delle informazioni in proprio possesso e di valutazioni di ordine economico, dovrà costruire degli obiettivi reali e raggiungibili e, in seguito, verificarne la realizzazione.

In altri termini, per rispettare la lettera della norma, l'Amministrazione pubblica socia dovrà essere in grado di rapportare mezzi ed obiettivi, alla luce dell'attività svolta dallo strumento societario, in modo da determinare l'ammontare delle risorse necessarie al conseguimento dei fini propri della società *in house*.

Diversamente, qualora le valutazioni svolte dall'Ente propendano per una corretta correlazione tra 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 scale (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).

A conferma di quanto osservato finora si evidenzia che l'art. 19, comma 5, del testo unico, permette all'ente socio un approccio flessibile alla problematica assunzionale, posto che la norma non contiene richiami diretti alle norme di finanza pubblica che valgono per le spese, complessive ed individuali, del personale dipendente da enti pubblici.

Appare evidente che l'aumento del personale dovrà tenere conto anche della potenziale durata della maggior attività in quanto sarebbe incoerente, ed antieconomico, ad esempio, gravare la società di costi fissi a "tempo indeterminato" qualora l'aumento del fatturato, e della connessa attività, sia limitata nel tempo. Quelle evidenziate sono mere esemplificazioni per comprendere come dovrà essere svolta l'attività degli enti soci finalizzata alla predisposizione degli obiettivi di cui all'art. 19 cit.

Rimane ferma la responsabilità (anche, se del caso, erariale) di amministratori e dirigenti dell'ente pubblico in caso di emanazione di direttive non coerenti con il contratto di servizio, nonché degli amministratori e dei dirigenti della società controllata in caso di mancato recepimento nei propri atti interni e/o nella contrattazione integrativa di secondo livello delle azioni suggerite dall'ente socio. Essenziale sarà, pertanto, il momento della verifica affidato alle Sezioni di controllo che dovranno verificare la correttezza e la coerenza (sotto il profilo economico) delle determinazioni contenute nei provvedimenti degli enti soci, nonché la realizzazione degli obiettivi posti ai sensi dell'art. 19.