

SOCIETA' PUBBLICHE: ESUBERI E RIDUZIONE DEL PERSONALE NELLA LEGGE STABILITA' 2014

di Giampaolo PERDONA'

www.personaedanno.it – 26.5.2014



La legge di stabilità per l'anno 2014 (legge n. 147/2013) è intervenuta massivamente, in ordine al tema della spesa per il personale, con riguardo specifico alle società pubbliche (in funzione di suo drastico contenimento).

L'art. 1, comma 557, di detta legge, apportando modifica all'art. 18 del d.l. n. 112/2008 (segnatamente, sostituendone il comma 2bis) prevede, anzitutto, che le società pubbliche mutuino dagli enti che le partecipino le disposizioni normative cui questi sono soggetti, in materia di divieti, o di limiti, alle assunzioni del personale.

La norma in argomento specifica, inoltre, che la disciplina in predicato si applica alle società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo, che fruiscano di affidamenti diretti di servizi (senza gara) oppure che svolgano funzioni preordinate alla soddisfazione di interessi generali, di carattere non industriale o commerciale, ovvero che svolgano funzioni di supporto a pubbliche amministrazioni, inserite nel conto economico consolidato della PA.

In proposito, si discute molto vivacemente, in merito alla delimitazione dell'area coperta dalla disposizione normativa in argomento, al riguardo confrontandosi l'assunto di coloro (tra i vari, sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Liguria, deliberazione n. 18/2014 e sezione regionale di controllo della Lombardia della stessa Corte dei Conti, pareri n. 7/12, n. 219/12, n. 260/12) per i quali l'inserimento delle società in predicato nel ridotto conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione sarebbe "condicio sine qua non", a fini di applicabilità dei limiti e delle regole in parola e l'asserto di coloro (sezione regionale della Corte dei Conti del Lazio, parere n. 143/2013, sezione regionale della Corte dei Conti della Toscana, parere n. 12/2013) per i quali, al contrario, andrebbero a quanto in oggetto assoggettate tutte le società pubbliche che posseggano (anche solo) i requisiti astratti - di massima, quelli previsti dal regolamento Sec 95 (regolamento CE n. 2223/96 del Consiglio del 25.6.1996) e dal manuale del Sec, sul disavanzo e sul debito pubblico, ossia le Unità istituzionali pubbliche che producano beni e servizi, non destinabili alla vendita, nell'ambito di gestioni finanziate prevalentemente con risorse della pubblica amministrazione - onde poter essere inserite in tale elenco (lo siano o meno).

Tendenzialmente indiscusso è, invece, che soggette alle regole in predicato siano le società "in

house”, posto che ciò emergerebbe in termini di limpidezza dalla disposizione di cui al d.l. n. 138/11, art. 3 bis.

La medesima fonte normativa prevede inoltre che alle società pubbliche di cui sopra si estendano gli obblighi di afferenza degli enti locali che le partecipino, in tema di contenimento di oneri contrattuali, retribuzioni ed indennità, erogate al personale dipendente.

La stessa disposizione prevede inoltre che l’ente che partecipi le società in parola detti appositi atti di indirizzo, da recepire ad opera delle società in predicato, in sede di contrattazione di secondo livello.

Le regole come sopra riferite, prosegue la disposizione in parola, non riguardano però le società che gestiscano servizi pubblici locali a rilevanza economica, per le quali, invece, l’ente controllante stabilisce con un proprio atto i limiti cui le società stesse debbono attenersi (atto poi da recepirsi con provvedimento “unilaterale”, ad opera delle società medesime).

È data facoltà, conclude la norma in argomento, alle amministrazioni in predicato, d’escludere dai vincoli relativi alle assunzioni del personale le sole aziende speciali ed istituzioni, che gestiscano servizi socio assistenziali ed educativi, scolastici e per l’infanzia, culturali e alla persona (ex Ipab) e farmacie.

Tanto premesso, le società pubbliche destinatarie del compendio normativo come sopra molto sinteticamente tratteggiato, onde rispettare i vincoli di spesa loro imposti, non potranno non misurarsi con la necessità di ridurre le proprie eccedenze di personale, nel corso del tempo venutesi realizzando.

Ora, le società pubbliche, per quanto afferente alla disciplina del lavoro, sono assoggettate, come noto, alla regolamentazione di diritto comune, ossia, “in primis”, alle disposizioni del codice civile e delle leggi speciali.

Le società pubbliche, in caso di eccedenza del personale, possono quindi ricorrere, anzitutto, anche se non tutte, ai cosiddetti ammortizzatori sociali; non tutte, in quanto, ex art. 3, D.L.vo del capo provvisorio dello Stato n. 869/47, *“sono escluse dall’applicazione dalle norme sull’integrazione dei guadagni ... le imprese industriali degli enti pubblici, anche se municipalizzate ...”*.

Ciò nondimeno, l’orientamento prevalente in giurisprudenza è quello per cui le società pubbliche partecipate (escluse solo quelle a partecipazione pubblica totalitaria) non rientrano nel novero delle imprese industriali esonerate dagli obblighi di versamento dei contributi in discussione; in tal senso, si segnala, tra le varie, Cass. n. 27513/2013.

E, stando a nota protocollo n. 19776/2010 del Ministero del Lavoro, le società pubbliche tenute al versamento dei contributi di cui si tratta (CIG, CIGS, mobilità e disoccupazione) sono appunto ammesse al ricorso agli ammortizzatori sociali, quali la sospensione in cassa integrazione del personale in esubero e la stipula di accordi di cosiddetta solidarietà difensiva.

Le società pubbliche possono poi ridurre il proprio personale ai sensi dell’art. 3 della legge n. 604/66, per ragioni correlate a fattori organizzativi, all’andamento e/o alla trasformazione dell’attività produttiva e/o al funzionamento dell’attività di impresa (cosiddetti licenziamenti individuali, per ragioni d’ordine oggettivo/economico/organizzativo).

Per i casi in cui le società che intendano intimare i licenziamenti in parola siano soggette al regime

dell'art. 18 della legge n. 300/70, esse devono, dopo il varo della legge n. 92/2012, esperire apposita procedura preventiva, in funzione conciliativa (esaurita la quale, in caso di mancato accordo, possono intimare i recessi, con effetto giuridico retrogente alla data di avvio della procedura).

Le stesse società pubbliche possono altresì ridurre il proprio personale, a sensi degli artt. 4, 5 e 24, della legge n. 223/91 (cosiddetti licenziamenti collettivi) dovendosi invero intendere per soggette alla procedura in parola anche le imprese pubbliche operanti "jure privatorum".

A fianco, purtuttavia, delle regole dall'ordinamento fissate per l'impresa, in tema di licenziamenti, se ne pongono altre, di tipo speciale, nell'ultimo biennio introdotte dal legislatore, a completamento del sistema.

Degno di nota, in proposito, è, anzitutto, almeno sul piano "storico", il d.l. n. 101/2013, convertito nella legge n. 125/2013.

Il d.l. in parola stabiliva infatti che potesse darsi luogo alla mobilità da una società pubblica all'altra del personale eccedente e che a ciò si applicasse il disposto dell'art. 30 del D.L.vo n. 165/2001, senza che necessitasse l'assenso del lavoratore "trasferito" (normalmente richiesto, per la cessione del contratto, dall'art. 1406 c.c).

Mobilità che poteva andar disposta, appunto, tra società partecipate e controllate, direttamente od indirettamente, da una medesima amministrazione.

Le disposizioni come sopra compendiate sono state però stralciate dal testo di legge in questione, in sede di conversione.

In tema, è poi sopravvenuta la legge di stabilità, per l'anno 2014.

Essa detta articolate disposizioni, in merito alla gestione delle eccedenze di mano d'opera, presso le società pubbliche.

L'art. 1, comma 563 e seguenti, di tale legge, invero, fissa i seguenti principi:

- a. esclusione fatta per le società che emettano strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, le società pubbliche "di ogni ordine e grado" possono, sulla base di accordi direttamente presi tra di esse, disporre processi di mobilità coattiva del rispettivo personale, in ragione del corrispondente fabbisogno, ovvero per la persecuzione di finalità di risanamento economico e/o finanziario e/o di riorganizzazione dei loro servizi in genere; e ciò, al di fuori dell'applicazione della regola prevista dall'art. 31 del D.L.vo 165/2001 (che regola lo scorporo di attività e di servizi da parte di enti pubblici ed il trasferimento del personale, in capo a chi dette attività e servizi rilevi);
- b. i processi di mobilità in predicato vanno preceduti da interlocuzione con le rappresentanze sindacali;
- c. il transito di personale da una società pubblica all'altra, a termini delle disposizioni di cui si tratta, è disciplinato dall'art. 2112 c.c.;
- d. la mobilità in argomento non può interessare pubbliche amministrazioni (nel senso per cui il personale di società pubbliche non può transitare alle dipendenze di pubbliche amministrazioni);
- e. gli enti che controllino società pubbliche emanano atti di indirizzo volti a favorire i processi di mobilità di cui sopra, prima che le società in predicato ricorrano all'assunzione di personale;

- f. le società pubbliche che riscontrino una eccedenza di personale, o che debbano comunque riorganizzarsi sul piano dei servizi, o che debbano risanarsi, ovvero che, in ogni modo, registrino una spesa per il personale pari o superiore al 50% delle spese loro correnti, recapitano alle organizzazioni sindacali una comunicazione nel cui contesto indicano il numero, la collocazione aziendale ed i profili professionali del personale in esubero;
- g. le posizioni dichiarate eccedenti non possono essere poi ricostituite mediante assunzioni;
- h. al procedimento in parola si applicano la disposizione di cui all'art. 14, comma 7, del d.l. n. 95/2012 (ossia quella per cui le cessazioni dal servizio determinata in forza dell'attuazione di processi di mobilità non si calcolano quale risparmio utile per la definizione dell'entità delle disponibilità finanziarie destinabili alle assunzioni, ovvero alla realizzazione del "turn over" del personale dipendente);
- i. trascorsi 10 giorni dall'invio alle organizzazioni sindacali dell'informativa di cui sopra, l'ente controllante rialloca il personale eccedente facendo ricorso a forme di flessibilità del lavoro (part-time) ovvero distribuendolo presso altre società proprie controllate, facendo a ciò applicazione dell'art. 3, comma 19, della legge n. 92/2012 (ossia facendo fruire al personale eccedente, non ricollocabile o non provvisoriamente ricollocabile, l'assegno sostitutivo dell'integrazione salariale di cui all'art. 3, co. 31, medesima legge);
- j. per il tramite di appositi accordi collettivi, da stipulare con le organizzazioni sindacali, è consentita la mobilità di cui sopra anche tra società "omogenee", insediate in aree regionali diverse, afflitte da problemi di esubero/carenza di personale;
- k. le società che registrino esuberanti e che, per l'effetto, provvedano al "trasferimento" del personale eccedente ad altra società in "mano pubblica", sono ammesse a contribuire all'operazione "de qua", dal punto di vista finanziario, facendosi carico, per la durata massima di tre anni, d'una quota parte (quota non eccedente il 30%) del trattamento economico spettante al personale trasferito (somme, quelle in discussione, non imponibili dal punto di vista dell'applicazione dell'imposta sui redditi e dell'imposta regionale per le attività produttive).

L'interrogativo che occorre porsi, con riferimento al rapporto tra procedure di riduzione della forza lavoro delle società pubbliche informate agli strumenti di cui si è testé riferito e procedure di stampo più eminentemente privatistico, quali quelle sostanziate dal recesso per giustificato motivo oggetto e/o dai licenziamenti collettivi, attiene, sembra, allo stabilire se le une e/o le altre possano essere, ad opera delle società interessate, liberamente intraprese, senza condizionamenti reciproci, oppure se, prima di disporre atti ultimativi (quali i recessi) le società medesime debbano esperire, previamente, la via del "trasferimento forzoso".

L'impianto proprio delle sopra sinteticamente riferite disposizioni di cui alla legge di stabilità per l'anno 2014 non pare, almeno sul piano letterale, imporre obbligo di precedenza alcuna all'avvio delle procedure in parola, rispetto all'adozione di atti immediatamente recisori dei rapporti di lavoro presupposte.

Dato, purtuttavia, che, sia il tracciato stabilito dalle disposizioni di legge in tema di licenziamenti collettivi, quanto quello previsto, nelle aziende che applichino l'art. 18 della legge n. 300/70, per i casi di licenziamento individuale determinato da ragioni d'ordine oggettivo/economico, onerano parte datrice di lavoro della enunciazione preventiva dei rimedi sperimentati/sperimentabili, onde contenere l'impatto proprio d'uno o più provvedimenti espulsivi, pare giocoforza inevitabile arguire che, nel caso di adozione di licenziamenti collettivi, od individuali, assunti senza il previo esperimento – magari infruttuosamente effettuato – delle procedure alternative cui si è fatto sopra cenno, l'affermazione della illegittimità degli atti di recesso in questione risulti altamente probabile.

Il d.l. n. 66/2014, infine, all'art. 23, stabilisce che il commissario straordinario per la cosiddetta

“spending review” debba predisporre, entro il 31.10.2014, programmi di razionalizzazione delle società partecipate dagli enti locali (quelle annualmente registrate dall’ISTAT) preordinati, tra l’altro, alla *“cessione di rami d’azienda o anche di personale ad altra società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni e attività di servizi”*.

Norma la cui integrabilità con quanto in materia stabilito dalla legge di stabilità per l’anno 2014 è tutta da indagare.