

Audizione Commissioni Riunite Affari Costituzionali Senato,
Bilancio, Tesoro Camera

Valutazioni e proposte di emendamento della Uil sullo schema
di decreto legislativo recante Testo Unico in Materia di
Partecipazione Pubblica

Antonio Focillo, Segretario Confederale Uil

Roma 24 maggio 2016

La UIL, in linea di principio, si dichiara favorevole ad una revisione del sistema delle partecipazioni pubbliche, spesso fonte di sprechi. Una riforma simile, tuttavia, deve essere all'insegna del perseguimento di una migliore qualità ed efficacia dei servizi resi alla comunità e, ancor più, alla tutela dei livelli occupazionali preesistenti.

Al riguardo, ci sembra opportuno segnalare alcuni passaggi del Def 2016, che ci confermano, purtroppo, che lo schema di decreto, di cui oggi discutiamo, non segue quest'ottica di promozione dei servizi e di garanzia delle risorse umane.

Il disegno, infatti, presenta delle criticità che sono di particolare rilevanza, non solo, sotto un profilo di ricaduta occupazionale ma anche ai fini della continuità delle prestazioni pubbliche.

Nel Documento Economico e Finanziario spicca, infatti, fin dalla premessa, un chiaro riferimento alla linea programmatica che sta intraprendendo e che continuerà a perorare il Governo, ed è confermato proprio quando ha dichiarato che il Testo Unico sulle Partecipazioni Pubbliche costituisce l'ennesima manovra di taglio lineare alla spesa pubblica.

Le esigenze di risparmio, tuttavia, dovrebbero, pur sempre, esser bilanciate dalle garanzie che uno Stato deve fornire sul piano della continuità occupazionale e dei servizi essenziali resi alla comunità, ancor più in una contingenza economica come quella dei giorni nostri.

È evidente che il percorso improntato mira a delimitare sempre più il perimetro pubblico sulla gestione e sul controllo dei servizi resi alla comunità, introducendo maggiori vincoli sulle varie forme di partecipazione pubblica. A questi paletti non corrispondono di pari passo misure chiare di tutela occupazionale e di incentivazione e miglioramento della qualità del servizio pubblico.

Prima di entrare nel merito dello schema di decreto, ci solleva che sia stato precisato il suo campo di applicazione. I dubbi sui numeri sono stati taciuti dal DEF, che ha specificato il perimetro del testo unico sulle partecipazioni pubbliche, affermando che si rivolge alle sole società di capitali (Spa o Srl). Sul punto, infatti, si è rilevato come *“le partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche sono oltre 40.000 per 8.300 società o enti partecipati. Quasi il 60 per cento degli organismi partecipanti è rappresentato da società di capitali (circa 1.900 Spa e 2.700 Srl), per le quali le Amministrazioni pubbliche – a seguito dell’implementazione della legge delega n. 124/2015 per la riforma della P.A. – dovranno presentare piani di riassetto.”*

Tutto è coerente con il dato letterale dello schema, che, infatti, richiama la sola disciplina delle società di capitali. Ciò esclude, dunque, dai piani di riassetto le altre forme giuridiche (società cooperative, consorzi e società consortili, aziende speciali, enti, istituzioni o Fondazioni) che pure sono ampiamente presenti nell’attuale cornice operativa delle società partecipate,

direttamente o indirettamente, dalle P.A. per soddisfare bisogni o interessi collettivi.

I dubbi sulla validità del provvedimento, nonostante questa circoscrizione, permangono comunque, sia sull'utilizzo dello strumento "portale", che già nel quadro delle Province sta presentando non poche criticità, sia sull'effettiva estensione delle tutele civilistiche di cui all'art. 2112.

Proprio su quest'ultimo profilo il decreto suscita non poche apprensioni per il fatto che sono state soppresse le norme (art. 1, commi 563-568, l. 147/2013) con le quali si è disciplinata finora la mobilità del personale tra società partecipate, stabilite al fine di incentivare la concreta attuazione dei piani di razionalizzazione già previsti. Risultano abrogate persino le disposizioni di cui all'art. 1, comma 568-ter della citata legge di stabilità per il 2014, la quale disponeva per il personale in esubero che, al termine delle procedure di mobilità, fosse privo di occupazione, un titolo di precedenza per l'impiego nell'ambito di missioni afferenti a contratti di somministrazione di lavoro stipulati nelle stesse P.A.

È opportuno far notare che tale abrogazione contraddice finanche gli stessi principi e criteri direttivi della legge delega, ove si prevede l'introduzione di strumenti, anche di natura contrattuale, volti appunto a favorire la tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione relativi alle società partecipate. (art. 18, c. 1, lett. m), n. 6.)

Sulla base delle predette norme, le società controllate dalle P.A. o dai loro enti strumentali, anche al di fuori dei casi di conferimento di attività ad altri soggetti pubblici o privati, possono attivare processi di mobilità, previa informativa alle organizzazioni sindacali. Gli enti controllanti, a loro volta, in

funzione delle esigenze di riorganizzazione e dei servizi esternalizzati, adottano specifici atti di indirizzo (sulla base di piani industriali) tesi a favorire l'acquisizione del personale eccedentario. Qualora si rilevino eccedenze di personale, le società controllate trasmettono un'informativa alle organizzazioni sindacali con la quale comunicano il numero, la collocazione e i profili professionali del personale eccedentario; tali informazioni sono rimesse anche al Dipartimento della funzione pubblica. Entro dieci giorni dall'informativa si procede alla riallocazione totale o parziale del predetto personale, anche presso altre società partecipate controllate dal medesimo ente o dai suoi enti strumentali, previa informativa alle organizzazioni sindacali. Trovano attuazione, poi, sia le disposizioni in materia di mantenimento dei trattamenti economici e normativi vigenti all'atto del trasferimento (art. 1, c. 563, l. 147/2013), sia le disposizioni relative al Fondo di solidarietà residuale, di cui all'art. 3, c. 19 della Legge delega 92/2012 (norma soppressa dall'art. 46, c. 1, del D.lgs. 148/2015 ma ridisciplinata con l'articolo 28 del medesimo decreto legislativo), in base alle quali per i settori non coperti dalla normativa di integrazione salariale e per i quali non sono stati stipulati accordi collettivi per la costituzione di fondi di solidarietà bilaterale, è istituito un apposito fondo di solidarietà residuale della durata di dodici mesi. Per la gestione delle eccedenze, inoltre, gli enti controllanti e le società partecipate possono concludere accordi con le organizzazioni sindacali per realizzare forme di mobilità presso altre società dello stesso tipo, operanti anche fuori del territorio regionale.

Vediamo, quindi, cosa cambia con il provvedimento al nostro esame.

Lo schema di decreto, all'articolo 25, dispone una fase di prima applicazione della nuova disciplina, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, per quelle società non ritenute necessarie per le finalità istituzionali dell'amministrazione, o per le quali non si sia dato conto

delle ragioni che ne giustificano la costituzione, o per le quali non sussistano i criteri per la loro razionalizzazione. In tal caso le società sono alienate o sono oggetto di un “piano di riassetto”.

Il provvedimento con il quale si effettua la ricognizione delle partecipazioni detenute è trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica e alla Corte dei Conti, e costituisce, per le amministrazioni che hanno già adottato entro il 31 marzo 2015 il piano operativo di razionalizzazione, di cui all'art.1, c. 611, della L. 190/2014, l'aggiornamento del medesimo piano (limitato alle società e alle partecipazioni societarie).

In questo caso trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 1, commi 613-614, della L. 190/2014 (applicazione della disciplina codicistica in caso di scioglimento o liquidazione della società e le suindicate disposizioni in materia fiscale), ad eccezione di quelle in materia di personale (processi di mobilità) per effetto della richiamata soppressione dei commi 563-568, dell'articolo 1, della legge 147 del 2013.

Tali procedure potrebbero, se del caso, essere richiamate in via interpretativa per effetto di quanto disposto al comma 9 dell'articolo 19 dello schema di decreto ma, ove applicabile, la loro portata potrebbe essere estesa soltanto a quelle procedure di mobilità già in corso all'atto dell'entrata in vigore del decreto legislativo, nel presupposto che gli enti e le società partecipate abbiano già provveduto all'adozione dei piani industriali e degli atti di indirizzo per le proprie esigenze di riorganizzazione delle funzioni e dei servizi esternalizzati, rilevato personale eccedentario e attivato le previsioni di cui all'art. 1, ai commi 563-568, della L. 147/2013.

È il caso di evidenziare in proposito che, rispetto all'obbligo di presentazione dei piani di razionalizzazione ai sensi dell'articolo 1, comma 212, della L. 190/2014, dai dati forniti dalla stessa Corte dei Conti, solo il 50% degli enti tenuti al monitoraggio hanno presentato tali piani di razionalizzazione.

Passando oltre, non solleva minori incognite la questione inerente le forme di sostegno al reddito dei lavoratori dichiarati in esubero. Al riguardo, lo schema di decreto afferma che ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni in materia di ammortizzatori sociali del codice civile. Ciò non ci sembra sufficiente perché il quadro delle tutele del reddito ad oggi è alquanto variegato. Sarebbe necessaria, quindi, una maggiore chiarezza sul percorso del personale eccedente, anche al fine di favorire i processi di riassetto previsti.

Appare opportuno ricordare, infatti, che, nel caso di impossibilità di applicazione del regime della CIG, l'attuale legislazione prevede per tutti l'accesso al FIS INPS (fino a 12 mesi) e per alcuni, qualora concordati, ai fondi di solidarietà bilaterale (fino a 24 mesi).

Bisogna segnalare, in aggiunta, che nel provvedimento vi è un manifesto vuoto normativo per quanto riguarda le tutele di quei lavoratori di società sotto i 5 dipendenti che sembrano rimanere esclusi da qualsiasi forma di sostegno al reddito. Sul punto, infatti, è bene evidenziare che uno dei parametri che portano alla chiusura è *“il numero dei dipendenti inferiori a quello dei Consiglieri di amministrazione che vanno da 3 a 5”*. Quindi i dipendenti di queste società (secondo il rapporto Cottarelli sarebbero circa 2000 società) si troverebbero privi di ammortizzatori, salvo l'accesso alla Naspi.

Non di minor rilievo, sotto il profilo dei riflessi sul futuro trattamento previdenziale, sono gli interrogativi circa gli oneri a carico del lavoratore in caso di passaggio dal regime ex Inpdap a quello Inps. A tal riguardo, riteniamo che debba esser riconosciuto il diritto di opzione.

In conclusione, è imprescindibile affrontare nella fase di ricognizione il problema del personale con contratto di lavoro non a tempo indeterminato, che rischia di essere escluso da qualsiasi processo di ricollocazione e dalle relative garanzie occupazionali.

Per questi motivi riteniamo che l'esaminato schema di decreto non disciplini adeguatamente aspetti fondamentali in un processo di razionalizzazione di società che forniscono servizi alla persona e alle imprese, come la tutela dei suoi occupati e la garanzia della continuità delle prestazioni che rendono fruibili.