



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica

D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175  
(come modificato dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100)

*Schede di lettura*

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

settembre 2017

## **Articolo 19** **(Gestione del personale)**

L'articolo 19 reca **disposizioni in materia di gestione del personale delle società a controllo pubblico**, le quali stabiliscono che i rapporti di lavoro, salvo specifiche disposizioni recate nel provvedimento, sono disciplinati dalle medesime disposizioni che si applicano al settore privato, mentre al reclutamento si applicano i principi previsti per l'accesso alle pubbliche amministrazioni. Detta inoltre i criteri in tema di gestione di specifici processi di mobilità.<sup>72</sup>

Il **comma 1** dispone che ai rapporti di lavoro dei dipendenti si applicano - per quanto non espressamente disciplinato dal decreto legislativo n.175/2016 in esame - le disposizioni del **codice civile** (libro V, titolo II, capo I), e delle 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 di riferimento.

**Le società** a controllo pubblico stabiliscono, **con propri provvedimenti** (che devono essere pubblicati sul sito istituzionale della società stessa, ai sensi di quanto previsto dal **comma 3**), **criteri e modalità per il reclutamento** del personale, nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità, nonché dei principi di cui all'[articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#), che detta i criteri a cui le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si devono conformare (**comma 2**). I contratti stipulati in assenza dei predetti provvedimenti o delle richiamate procedure, ai fini retributivi sono nulli, salvo quanto previsto dall'art. 2126 del codice civile (Prestazione di fatto con violazione di legge). Resta ferma la **giurisdizione ordinaria** sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale (**comma 4**).

In sostanza, con i suddetti commi da 1 a 4 si ribadisce che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico - salvo quanto disposto nel T.U. in esame - sono retti dalle stesse norme valide per il settore privato (codice civile e altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa), e che le modalità per il reclutamento del personale devono rispettare i principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità, nonché i principi riguardanti le

---

<sup>72</sup> In tema di personale rilevano altresì le disposizioni transitorie dettate dall'articolo 25 e dal comma 6 dell'articolo 26 (vedi *infra*). Quest'ultimo, in particolare, esclude dall'applicazione dell'articolo 19 in commento le società che sperimentino nuovi modelli gestionali mediante forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, ai sensi dell'articolo 9-bis del D.Lgs. n. 502/1992.

procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni dettati dall'[articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#) (in tale disposizione confluisce il contenuto dei commi 1 e 2 dell'[art. 18 del decreto-legge n. 112 del 2008](#), oggetto di abrogazione nell'articolo 28 del T.U. in commento). Come detto, viene inoltre operata la scelta di mantenere in capo al giudice ordinario la competenza sulle controversie relative ai provvedimenti e alle procedure di reclutamento del personale, a differenza di quanto accade per i dipendenti pubblici, in cui le controversie in materia di procedure concorsuali sono in capo alla giurisdizione del giudice amministrativo (art.63, comma 3, del decreto legislativo n.165 del 2001).

Il **comma 5** prevede che le amministrazioni pubbliche titolari delle partecipazioni determinino, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle **spese di funzionamento** delle società controllate, ivi comprese le **spese per il personale**, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. Dette determinazioni dovranno tener conto, oltre di quanto dispongono le disposizioni transitorie in tema di personale recate dal successivo articolo 25, delle disposizioni vigenti che stabiliscono divieti o limitazioni alle assunzioni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni, in considerazione del settore in cui ciascun soggetto opera.

I richiamati obiettivi di contenimento dei costi dovranno essere attuati dalle società a controllo pubblico con idonei provvedimenti, che con riferimento al contenimento dei costi del personale dovranno essere recepiti, ove possibile, nella contrattazione di secondo livello (**comma 6**).

Sia i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni sia i contratti sono sottoposti alla **pubblicazione sul sito istituzionale** della società, oltre che dell'amministrazione (**comma 7, primo periodo**). Qualora non si ottemperi agli anzidetti obblighi di pubblicità e trasparenza, si prevede: i) il divieto dell'erogazione in favore delle società "di somme a qualsivoglia titolo"<sup>73</sup> da parte dell'amministrazione interessata"<sup>74</sup>; ii) che sia applicabile "una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della violazione"<sup>75</sup>; iii) che tale inadempimento costituisca "elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione", ed è comunque valutato "ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale

<sup>73</sup> Si deve presumere che in questo caso la mancata pubblicazione debba essere addebitabile alla società, non alla pubblica amministrazione.

<sup>74</sup> Ai sensi dell'art 22, comma 4, del decreto legislativo n. 33 del 2013 (recante: "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"), a cui il comma 7, secondo periodo, dell'articolo in esame fa espresso rinvio.

<sup>75</sup> Ai sensi dell'art. 47, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013, a cui il comma 7, secondo periodo, dell'articolo in esame fa espressamente rinvio.

dei responsabili”<sup>76</sup>, salvo che il dirigente non provi che tale inadempimento è dipeso da una causa a lui non imputabile (**comma 7, secondo periodo**).

I commi da 5 a 7 richiamano quanto disposto dal comma 2-*bis* dell'[art. 18 del citato decreto-legge n. 112 del 2008](#) in materia di personale delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo<sup>77</sup>: esse devono perseguire l'obiettivo di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale<sup>78</sup>.

Il **comma 8** introduce – nei **primi due periodi** - uno specifico meccanismo di gestione dei **processi di mobilità** (con applicazione della procedura di cui all'[art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001](#)<sup>79</sup>), disponendo che, prima di effettuare nuove assunzioni, le amministrazioni pubbliche che abbiano proceduto a reinternalizzare funzioni o servizi esternalizzati a società partecipate, sono tenute - nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili - al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze delle società interessate dal processo di reinternalizzazione.

Con la reinternalizzazione di funzioni o servizi occorre pertanto procedere al corrispondente riassorbimento nella pubblica amministrazione, entro determinati limiti, delle unità di personale transitato alle dipendenze della società, ma già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche.

Il **terzo periodo** del **comma 8** reca un intervento che appare diretto ad evitare possibili effetti distorsivi conseguenti alla decisione di procedere alla internalizzazione delle funzioni, prevedendo che essa abbia un **impatto tendenzialmente neutro** (e non più negativo) nei confronti delle **capacità assunzionali** complessive dell'ente e, pertanto, della programmazione del *turn over* in corso.

---

<sup>76</sup> Ai sensi dell'art. 46 del decreto legislativo n. 33 del 2013, a cui il comma 7, secondo periodo, dell'articolo in esame fa espresso rinvio.

<sup>77</sup> L'art. 27 del testo unico opera la conseguente modifica di coordinamento, disponendo che l'art. 18 del decreto-legge n. 112 del 2008 si riferisca esclusivamente ad aziende speciali e istituzioni.

<sup>78</sup> Le stesse regole erano stabilite specificamente per le società affidatarie *in house* dall'art. 3-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011 (come modificato dalla legge n. 147 del 2013): "Le società affidatarie *in house* sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché i vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive stabiliti dall'ente locale controllante ai sensi dell'articolo 18, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008". Il citato comma 6 viene abrogato dall'art. 28 del testo unico in esame, in quanto assorbito dalle successive disposizioni.

<sup>79</sup> Il citato art. 30 disciplina il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse.

A tal fine esso dispone che nei casi in cui le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società decidano di **reinternalizzare** funzioni o servizi esternalizzati, affidati alle società stesse, e pertanto procedano, **prima di poter effettuare nuove assunzioni, al riassorbimento** delle unità di personale già dipendenti e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, **la spesa** per il riassorbimento del personale a tempo indeterminato **non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali** disponibili (e, per gli enti territoriali, anche nell'ambito del parametro di cui al comma [557-quater dell'art. 1 della legge n. 296/2006](#)<sup>80</sup>).

Tale “sterilizzazione” della spesa in questione avviene **a condizione** che siano effettuati gli adempimenti previsti dall'articolo [6-bis del D.Lgs. n. 165/2001](#)<sup>81</sup> 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 relative 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.

**In conseguenza** dello specifico processo di mobilità introdotto dai **primi due periodi del comma 8, il comma 9** dispone che **le disposizioni** introdotte dalla legge di stabilità per il 2014 ([commi da 565 a 568 della legge n.147/2013](#) abrogati dall'articolo 28 del T.U. in esame) in materia di gestione delle eccedenze di personale delle società partecipate **continueranno ad applicarsi sino** alla data di pubblicazione del **decreto del Ministro del lavoro** e delle politiche sociali (previsto dal successivo articolo 25, comma 1) di definizione delle modalità di trasmissione alle singole Regioni dell'elenco del personale eccedente nelle società partecipate, una volta conclusa la ricognizione del personale in servizio. Nel caso in cui detto decreto non dovesse essere pubblicato **entro il 31**

<sup>80</sup> Parametro in cui si prevede che a decorrere dall'anno 2014 gli enti territoriali devono assicurare nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della disposizione (vale a dire il triennio 2010-2013).

<sup>81</sup> Tale norma dispone che le amministrazioni pubbliche siano autorizzate ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale, e che le stesse se interessate da processi di razionalizzazione della spesa, provvedano al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale.

**dicembre 2017, a partire da tale data cesseranno** comunque gli effetti delle richiamate disposizioni di cui alla legge n. 147 del 2013.

Per effetto del comma 9, quindi, il meccanismo di gestione dei processi di mobilità introdotto dal comma 8 tiene luogo di quello previsto ai commi da 565 a 568 dell'art. 1 della legge n.147/2013 citata, i quali continuano ad applicarsi soltanto fino, al massimo, al termine del corrente anno 2017.

Ai sensi dei suddetti commi, oggetto di abrogazione, il meccanismo di mobilità viene attivato in caso di eccedenze di personale delle società controllate da pubbliche amministrazioni, nonché nell'ipotesi in cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti, e si perfeziona con l'obbligo dell'informativa alle rappresentanze sindacali e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo applicato in azienda. 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, ovvero, infine, attraverso la possibilità di concludere accordi collettivi con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative finalizzati alla realizzazione di forme di trasferimento in mobilità dei dipendenti in esubero presso altre società dello stesso tipo operanti anche al di fuori del territorio della regione ove hanno sede le società interessate da eccedenze di personale<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Si osserva che sono stati abrogati anche i commi 563, 564 e 568-ter dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, sempre concernenti misure relative alla mobilità del personale. In proposito si rileva che al comma 563 si asserisce che "la mobilità non può comunque avvenire tra le società di cui al presente comma (società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni) e le pubbliche amministrazioni": potrebbe pertanto essere opportuno valutare se esso possa incidere sul comma 8 dell'articolo 19 del testo unico, che è volto a favorire il riassorbimento nell'ambito della pubblica amministrazione di personale delle società, già dipendente delle pubbliche amministrazioni..