

Progressioni, enti strumentali e vincoli

Le progressioni verticali nel pubblico impiego dopo le recenti modifiche normative. Il “caso” delle Aziende speciali delle Camere di commercio

di Erminia Giorno - Segretario generale Camera di commercio di Cosenza

La riapertura delle facoltà assunzionali delle PA, sancita dalla Legge per il Bilancio 2019, riporta ad attualità il tema delle progressioni verticali e dei vincoli nel rispetto dei quali le stesse possono essere effettuate.

Gli Enti strumentali delle PA trovano la loro *ratio* nell'esigenza di garantire una maggiore snellezza operativa di cui però l'Amministrazione non deve abusare.

In questo contesto, è interessante esaminare il caso delle Camere di commercio interessate da un profondo processo di riorganizzazione, per essere sempre maggiormente al servizio dei loro principali *stakeholders*, le imprese.

Le recenti novità normative sulle progressioni verticali

La premialità nel pubblico impiego si esplica, oltre che per il tramite del Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance*, anche mediante le progressioni cosiddette orizzontali e verticali.

Mentre le progressioni orizzontali sono passaggi puramente economici all'interno della stessa Categoria, le progressioni verticali costituiscono passaggi da una categoria all'altra.

Come chiarito dalla sentenza del Cons. Stato 7 settembre 2015, n. 4139, il principio generale del reclutamento nel pubblico impiego è rappresentato dal concorso, dovendo quindi limitare le progressioni verticali al meccanismo della “riserva”.

La disciplina delle progressioni verticali è, in generale, contenuta nell'art. 52, comma 1-bis, D.Lgs n. 165/2001 che dispone:

“I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. **Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50% di quelli messi a concorso.** La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore.”.

Qualora, quindi, il fabbisogno occupazionale rilevi la necessità di reclutamento di due unità, ad esempio, in categoria D, l'Amministrazione *potrà* (non *dovrà*) riservare uno dei due posti al personale interno. Il meccanismo della riserva opera nel senso che il

dipendente interno dovrà comunque collocarsi tra gli idonei, e solo in questo caso avrà diritto all'assunzione nel posto “riservato”.

Per il solo triennio 2018/2020 interviene l'art. 22, comma 15, D.Lgs. n. 75/2017 che sancisce:

“Per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore”.

Il coordinamento fra i citati art. 52, D.Lgs. n. 165/2001 e l'art. 22, D.Lgs. n. 75/2001 risulta di difficile interpretazione, limitandosi quest'ultimo a disporre che la percentuale di riserva viene proporzionalmente ridotta. Ma così la norma sembrerebbe *inutiliter* data, poiché la Pubblica Amministrazione già poteva ridurre e non anche aumentare la percentuale del 50%.

La differenza sta nel fatto che, per il solo triennio 2018-2020, le Amministrazioni possono evitare il concorso pubblico e “promuovere” personale tramite procedure selettive riservate al solo personale interno, ma solo per la percentuale del 20%, residuando un 30% di riserva ma questa volta con concorso pubblico.

Quindi, se nel piano fabbisogno è prevista l'assunzione di 10 unità, 2 possono essere selezionate tra il personale interno, restando opportuno che per altre due sia prevista la concomitante, anche se eventualmente spostata nel tempo, assunzione tramite concorso pubblico; per le rimanenti 6 unità, invece, occorrerà bandire concorso pubblico, potendo prevedere il meccanismo della riserva per sole 3 unità.

Le posizioni della Corte dei conti

Interessanti le posizioni della Corte dei conti sul punto.

Corte dei conti, sezione controllo Puglia n. 42/2018

Ritiene, nondimeno, il Collegio di poter affermare che, laddove si sia inteso chiedere se il predetto limite percentuale del 20% debba essere riferito al numero complessivo dei posti “...previsti (...) come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria...” nell'intero arco di piano 2018/2020, ovvero a quello previsto per ciascun anno dello stesso piano triennale dei fabbisogni, il prospettato dubbio interpretativo debba essere risolto nel primo senso, non rinvenendosi nella norma all'esame alcuna indicazione che consenta di propendere per l'altra delle ventilate opzioni, limitandosi la stessa a prescrivere, per la parte che qui interessa che “... Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni ...”, salvo, si intende, diverse disposizioni in contrario che dovessero essere eventualmente contenute nelle emanate linee guida ai sensi dell'art 6-ter del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 4 comma 3 dello stesso D.Lgs. n. 75/2017. Si rammenta che gli enti, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni, dovranno rispettare la normativa vigente sui limiti della spesa del personale, nonché quella relativa alla capacità assunzionale.

Corte dei conti, sezione controllo Campania n. 140/2018

A ben vedere, il problema si pone in quanto il riferimento espresso nella normativa è al numero di posti. Proseguendo nell'analisi della disciplina, si rileva che tale denominatore deve essere posto in relazione con “[i] posti] previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite”. È necessario, quindi, tenere in opportuna considerazione il piano dei fabbisogni che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, rappresenta lo strumento per individuare le esigenze di personale “allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche” (in questi termini cfr. Corte dei conti, sez. contr. Puglia, deliberazione n. 111/2018). Nella delineata prospettiva il PTFP configura un mezzo programmatico, flessibile e dinamico, indispensabile non solo per il reclutamento ma anche per la gestione delle risorse umane. È necessaria, quindi, una congruenza logica tra il piano citato e la dotazione organica, che non rappresenta solo un contenitore “rigido” in base al quale definire il PTFP. Come, infatti, evidenziato nelle linee di indirizzo suindicate, nella nuova visione dinamica, la dotazione organica rappresenta, altresì, un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che deve essere considerata nella predisposizione del piano. Il quesito posto dal Comune si risolve, pertanto, nell'individuare, anche alla luce della suddetta prospettiva, una lettura della norma costituzionalmente orientata. In tal senso, l'interpretazione letterale della disposizione garantisce sicuramente il rapporto necessario che vi deve essere fra le cc. dd. verticalizzazioni e l'assunzione dall'esterno; ciò anche al fine di evitare una distorsione del sistema che si creerebbe qualora il valore indicato del 20% fosse calcolato in relazione alla spesa potenziale massima sostenibile, quale limite legale individuato dalla norma. In tal senso, infatti, si potrebbero consentire verticalizzazioni per un numero di soggetti superiore al 20% della dotazione organica esistente. La nuova visione dinamica e flessibile prima indicata comporta, tuttavia, che il tetto di spesa massima rappresenti un limite oltre il quale il Comune non può procedere. In conclusione, nel rispetto del PTFP il Comune potrà, per il triennio 2018-2020, attivare procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, rispettando il limite numerico del 20%, rimodulando qualitativamente e quantitativamente la propria consistenza di personale, mediante nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria ed in base ai fabbisogni programmati. In altri termini, il numero dei posti da ripartire fra procedura di verticalizzazioni e accesso esterno va inteso per capita e non per valore finanziario.

Nella costruzione del percorso procedurale per le progressioni verticali e, quindi, per il Piano fabbisogno, la Pubblica Amministrazione deve tenere conto di tutti i vincoli assunzionali vigenti.

Sul 2019 il principale riferimento normativo è rappresentato dalla Legge di Bilancio 2019 (Legge n. 145/2018) che per il sistema camerale ha, non a caso, aggiunto il comma 9-bis all'art. 3 del D.Lgs. n. 219/

2016 che si occupa del generale e complesso processo di razionalizzazione ed efficientamento delle Camere di commercio.

Di seguito l'art. 3 del D.Lgs. n. 219/2016, fino al comma 9:

Art. 3

Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale

1. Entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Unioncamere trasmette al Ministero dello sviluppo economico una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, per ricondurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60, tenendo conto dei seguenti criteri:

a) accorpamento delle camere di commercio nei cui registri delle imprese siano iscritte o annotate meno di 75.000 imprese e unità locali, con altre camere di commercio presenti nella stessa Regione e, salvo eccezioni motivate, limitrofe, ivi comprese eventuali camere di commercio nei cui registri delle imprese siano già iscritte o annotate almeno 75.000 imprese e unità locali, ove non vi siano altre adeguate soluzioni di accorpamento;

b) salvaguardia della presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione, indipendentemente dal numero delle imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese;

c) possibilità di mantenere una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana;

d) possibilità di istituire una camera di commercio tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine nei soli casi di comprovata rispondenza a criteri di efficienza e di equilibrio economico;

e) possibilità di mantenere le camere di commercio nelle province montane di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 7 aprile 2014, n. 56, nonché le camere di commercio nei territori montani delle regioni insulari privi di adeguate infrastrutture e collegamenti pubblici stradali e ferroviari, nei soli casi di comprovata rispondenza a criteri di efficienza e di equilibrio economico;

f) necessità di tener conto degli accorpamenti deliberati alla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124, nonché di quelli approvati con i decreti di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni; questi ultimi possono essere assoggettati ad ulteriori o diversi accorpamenti solo ai fini del rispetto del limite di 60 camere di commercio;

2. La proposta di cui al comma 1 prevede, inoltre:

a) un piano complessivo di razionalizzazione delle sedi delle singole camere di commercio nonché delle Unioni regionali, con individuazione di una sola sede per ciascuna nuova camera di commercio e con razionalizzazione delle sedi secondarie e delle sedi distaccate e, in ogni caso, con limitazione degli spazi utilizzati a quelli strettamente necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali, anche tenuto conto delle riduzioni e dei trasferimenti di personale derivanti dagli interventi di razionalizzazione di cui al comma 3. Nel medesimo piano devono essere, altresì, individuati le modalità ed i termini per la dismissione ovvero la locazione a terzi, mediante procedura ad evidenza pubblica, delle parti di patrimonio immobiliare non più ritenuto essenziale alle finalità istituzionali nel rispetto comunque dell'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni;

b) un piano complessivo di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali mediante accorpamento o soppressione; in particolare detto piano dovrà seguire il criterio dell'accorpamento delle aziende che svolgono compiti simili o che comunque possono essere svolti in modo coordinato ed efficace da un'unica azienda; in ogni caso non possono essere istituite nuove aziende speciali, salvo quelle eventualmente derivanti da accorpamenti di aziende esistenti o dalla soppressione di unioni regionali.

3. La proposta di cui al comma 1 prevede, infine, sentite le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, un piano complessivo di razionalizzazione organizzativa che contiene, sulla base delle indicazioni delle Camere di Commercio:

a) il riassetto degli uffici e dei contingenti di personale in funzione dell'esercizio delle competenze e delle funzioni di cui all'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580;

b) la conseguente rideterminazione delle dotazioni organiche del personale dirigente e non dirigente, nonché la rideterminazione delle risorse finanziarie dei corrispondenti fondi per la contrattazione collettiva decentrata integrativa;

c) la razionale distribuzione del personale dipendente delle camere di commercio, con possibilità di realizzare processi di mobilità tra le medesime camere, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale, prescindendo dal nulla osta da parte della camera cedente. Nel medesimo piano sono fissati anche i criteri per individuare il personale soggetto ai suddetti processi di mobilità, nonché l'eventuale personale soprannumerario non ricollocabile nell'ambito delle camere di commercio.

4. Il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1, alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione delle nuove camere di commercio, alla soppressione delle camere interessate dal processo di accorpamento e razionalizzazione ed alle altre determinazioni conseguenti ai piani di cui ai commi 2 e 3. Il provvedimento di cui al presente comma è adottato anche in assenza della proposta di cui al comma 1, ove sia trascorso inutilmente il termine ivi previsto, applicando a tal fine i medesimi criteri previsti nei commi 1, 2, 3.

5. Gli accorpamenti disposti ai sensi del comma 4 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, della legge 29 dicembre 1993, n. 580.

6. Le camere di commercio, all'esito del piano complessivo di razionalizzazione organizzativa di cui al comma 3, comunicano l'elenco dell'eventuale personale in soprannumero al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dello sviluppo economico. Il suddetto personale soprannumerario è ricollocato, nel rispetto delle modalità e dei criteri definiti dal decreto adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con le procedure di cui al comma 7, a valere sul dieci per cento delle facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente per gli anni 2017 e 2018. Qualora il personale soprannumerario ecceda la soglia prevista dal periodo precedente, la stessa può essere rideterminata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di assicurare le esigenze di ricollocamento dello stesso personale presso le Amministrazioni interessate.

7. Entro 30 giorni dalla comunicazione dell'elenco di cui al comma 6, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica effettua presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, le università e gli enti pubblici non economici, ivi compresi quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione del personale non amministrativo dei settori sicurezza, difesa, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del settore scuola, AFAM ed enti di ricerca, una ricognizione dei posti da destinare alla ricollocazione del personale di cui al comma 6. A tal fine, le amministrazioni di cui al presente comma comunicano al Dipartimento della funzione pubblica un numero di posti, con priorità per quelli riferiti alle sedi periferiche, nel limite indicato al comma 6 e nel rispetto della loro dotazione organica. Alle amministrazioni che non procedono alla suddetta comunicazione è fatto divieto di assumere nuovo personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione. Il suddetto Dipartimento pubblica l'elenco dei posti comunicati nel proprio sito istituzionale e procede alla conseguente assegnazione del personale nell'ambito dei posti disponibili e con priorità per le esigenze degli uffici giudiziari del Ministero della giustizia. È fatta salva la possibilità dell'applicazione dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da parte delle amministrazioni diverse da

quelle elencate nel primo periodo del presente comma. Al personale trasferito si applica il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti delle amministrazioni di destinazione.

8. Al 31 dicembre 2019, nel caso in cui il personale di cui al comma 6 non sia completamente ricollocato all'esito delle procedure di mobilità di cui al comma 7, si applicano le disposizioni dell'articolo 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

9. Fino al completamento delle procedure di mobilità di cui al presente articolo, alle camere di commercio è in ogni caso vietata, a pena di nullità, l'assunzione o l'impiego di nuovo personale o il conferimento di incarichi, a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione.

(omissis)

L'art. 1, comma 450, della Legge di Bilancio per il 2019 aggiunge, come detto, il comma 9-bis con il seguente tenore:

“A decorrere dal 1° gennaio 2019 e fino al completamento delle procedure di mobilità di cui al presente articolo (vi è, quindi, un termine iniziale “certo” e un termine finale “incerto” ma che, in una logica acceleratoria, viene fatto coincidere con la conclusione dei processi di accorpamento e di assorbimento dei mobilitati), le camere di commercio non oggetto di accorpamento, ovvero che abbiano concluso il processo di accorpamento, possono procedere all'assunzione di nuovo personale, nel limite della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente al fine di assicurare l'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica.”.

Queste due “tipologie” di Camere di commercio (accorpate e che abbiano concluso gli accorpamenti) sembra vengano quindi sottratte al processo generale di assorbimento dei mobilitati eventualmente conseguenti alle procedure di accorpamento non ancora concluse, ma restano ovviamente soggette ai vincoli generali dovendo comunque esperire la preventiva procedura di mobilità di cui all'art. 30, comma 2-bis, D.Lgs. n. 165/2001 (2-bis. Le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti

da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza; il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento assicurando la necessaria neutralità finanziaria) prima di procedere a bandire concorso pubblico, ma non anche prima di coprire la riserva del 20% delle progressioni verticali per il proprio personale qualora si intenda attivare detta riserva.

Mentre per il computo dei posti che possono essere coperti tramite progressioni verticali abbiamo visto che si applica il criterio delle “teste”, per l'individuazione complessiva del *budget* assunzionale delle Camere di commercio si fa riferimento alla spesa delle corrispondenti assunzioni dell'anno precedente.

Dato il carattere derogatorio della norma sembra, quindi, che il limite dell'anno “precedente” sia tassativo e non possa essere superato dal generale principio di cui all'art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014 che prevede il cumulo delle cessazioni in un contesto riferito peraltro a Regioni ed Enti locali e non anche alle Autonomie funzionali quali sono le Camere di commercio:

Art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014 Semplificazione e flessibilità nel turn over

5. Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo.

Ma i vincoli di cui sopra sono tutti applicabili anche alle Aziende speciali delle Camere di commercio? Per rispondere alla domanda dobbiamo, innanzitutto, cercare di capire, brevemente, cosa sono le Aziende speciali delle Camere di commercio.

Il “caso” delle Aziende speciali delle Camere di commercio

Le Aziende speciali delle Camere di commercio trovano la loro disciplina nell'art. 2, comma 5, Legge n. 580/1993.

“Le camere di commercio, nel rispetto dei limiti previsti dalla presente legge e di criteri di equilibrio economico e finanziario, possono costituire, previa approvazione del Ministro dello sviluppo economico, in forma singola o associata, **aziende speciali operanti secondo le norme del diritto privato**. Le aziende speciali delle camere di commercio sono organismi strumentali dotati di soggettività tributaria. Le camere di commercio possono attribuire alle aziende speciali il compito di realizzare le iniziative funzionali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali e del proprio programma di attività, assegnando alle stesse le risorse finanziarie e strumentali necessarie.”. Le Aziende speciali, quindi, operano secondo le norme del diritto privato. Limitandoci a detta affermazione, sembrerebbe che le Aziende speciali siano sottratte a tutti i vincoli assunzionali che sopra abbiamo esaminato.

Ancor più, si noti che le Aziende speciali, a differenza che le Camere di commercio e le Unioni regionali, non sono ricomprese nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni.

Peraltro, per lo più, il personale delle Aziende speciali è sottoposto alla disciplina del CCNL terziario, per il quale, si sa, le “promozioni” o progressioni di carriera rispondono alle regole codicistiche del contemporaneo del rispetto della volontà dell'imprenditore con quella della tutela del dipendente, che deve essere adibito alle mansioni per le quali è assunto.

Si nota subito la maggiore “snellezza” delle norme sul CCNL Terziario:

Art.101: “Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti al livello superiore che abbia

successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte, senza alcuna diminuzione della retribuzione”.

Art. 102: “Ad eccezione delle mansioni relative alla qualifica di addetto a mansioni d'ordine di segreteria (quarto livello, punto 14), di addetto alle operazioni ausiliare alla vendita nelle aziende ad integrale libero servizio (quarto livello, punto 8 e quinto livello, punto 23) e di addetto all'insieme delle operazioni nei magazzini di smistamento, centri di distribuzione e/o depositi nelle aziende ad integrale libero servizio (grandi magazzini, magazzini a prezzo unico, supermercati ed esercizi similari) (quarto livello - quinto livello), in caso di mansioni promiscue si farà riferimento all'attività prevalente”.

Sempre art. 102: “Per attività prevalente si intende quella di maggiore valore professionale, sempre che venga abitualmente prestata, non si tratti di un normale periodo di addestramento e non abbia carattere accessorio o complementare. In tal caso, ferme restando le mansioni di fatto espletate, al lavoratore compete l'inquadramento al livello superiore”.

Art. 103 “Il lavoratore promosso a livello superiore ha diritto alla retribuzione contrattuale del nuovo livello; qualora il lavoratore percepisca, all'atto della promozione, una retribuzione superiore al minimo tabellare del nuovo livello, manterrà la relativa eccedenza come assegno ad personam avente lo stesso titolo e caratteristiche originarie. In ogni caso, tale eccedenza non potrà essere assorbita dagli scatti di anzianità e dall'indennità di contingenza”.

Sempre Art.103: “Il lavoratore appartenente a qualifica non impiegatizia ai sensi di legge, in caso di passaggio a categoria impiegatizia, conserva l'anzianità maturata nelle rispettive qualifiche di impiegato e di lavoratore con mansioni non impiegatizie”.

Epperò le Aziende speciali, gestendo pubblico denaro, rientrano nell'ibrido novero dei cd organismi di diritto pubblico, per cui debbono rispettare quanto meno i principi di cui al Codice degli appalti, del Testo unico pubblico impiego, della Legge n. 190/2012 etc., essendo sottoposte alla responsabilità patrimoniale e alla giurisdizione della Corte dei conti, ma non restando sottratte alla generale disciplina codicistica, ad esempio, sull'azione di responsabilità verso gli amministratori.

Di seguito le norme che estendono i vincoli pubblicistici alle società partecipate e aziende speciali:

Art. 3-bis D.L. n. 138/2011

“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 delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori”.

D.L. n. 66/2014, art. 4, comma 12-bis

“All’articolo 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall’articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il comma 2-bis è sostituito dal seguente: “2-bis. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l’ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello fermo restando il contratto nazionale in vigore al 1o gennaio 2014. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l’infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l’obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l’incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione”.

Circolare Funzione pubblica n. 1/2014: estende alle società partecipare le norme su trasparenza e corruzione

Nella redazione del Piano fabbisogno personale le Camere debbono tenere conto anche dei vincoli per il personale a tempo determinato di cui all’art. 1, commi 557 e 562, Legge n. 296/2006.

Ma torniamo alla nostra domanda: le Aziende speciali sono libere di procedere alle promozioni mediante passaggi di qualifica o debbano tenere conto di tutti i vincoli che valgono per le Camere di commercio?

Abbiamo visto come nessuna norma di diritto positivo (salvo il principio di cui al D.L. n. 66/2014, art. 4 comma 12-bis) estenda tutti quei vincoli: anzi, le norme di riferimento sono quelle del diritto privato.

Va però considerato che le Aziende speciali sono, per così dire, un “pezzo” della Camera, nel senso ancora più stringente di quello valevole per le società *in house* sulle quali, come noto, la Camera esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi. Non a caso, proprio in ragione di questa ancor maggiore immedesimazione, le Aziende speciali non si iscrivono nell’elenco ANAC delle società *in house* per poter essere affidatarie di appalti dalla Camera.

Il principio è quello del divieto del c.d. schermo societario, o del c.d. principio del contagio nel senso che la Camera non deve utilizzare la propria Azienda speciale per effettuare assunzioni in numero che non le sarebbe consentito per essa Camera.

Sul piano pratico può quindi ritenersi che la Giunta camerale, quale Organo di indirizzo politico, ai sensi dell’art. 4, comma 12-bis, D.L. n. 66/2014, nell’approvare il Piano fabbisogno 2019 debba tenere conto delle esigenze occupazionali della propria Azienda speciale, in una logica “unitaria”, potendo quindi cumulare:

- le cessazioni 2018, per spesa, intervenute tra Aziende speciali e Camere al fine della costruzione del *budget* occupazionale di cui alla Legge di Bilancio;
- le cessazioni 2018, per teste, intervenute tra Aziende speciali e Camere, al fine della quantificazione del 20% da destinare eventualmente a progressioni (prediligendo ragionevolmente le aziende speciali proprio in ragione della minore cogenza del vincolo del concorso pubblico di cui all’art. 97 Cost.) e del rimanente 30% per le riserve dei posti.