



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE
DEL MAR IONIO
COSTITUZIONE DI UNA AGENZIA
PER LA FORNITURA DI LAVORO TEMPORANEO

Determinazione del 7 settembre 2023, n. 92



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE
DEL MAR IONIO
COSTITUZIONE DI UNA AGENZIA
PER LA FORNITURA DI LAVORO TEMPORANEO

Relatore: Consigliere Francesco Uccello



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 7 settembre 2023;

visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp), art. 5, commi 3 e 4;

vista la legge 5 agosto 2022, n. 118, art. 11;

vista la nota prot. n. 25308 del 4 agosto 2023 del Presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ionio con la quale è stata trasmessa, ai fini dell'acquisizione del prescritto parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4, del Tusp, come modificato dall'art. 11 della l. 5 agosto 2022, n. 118, la deliberazione n. 11/2023 del Comitato di gestione, adottata nella riunione del 4 agosto 2023, avente ad oggetto la costituzione di una Agenzia per la fornitura di lavoro temporaneo, ai sensi dell'art. 17, comma 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84;

vista l'ordinanza presidenziale n. 31/2023, con la quale la Sezione è stata convocata per l'esame della questione ai sensi dell'art. 5 del Tusp;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere Francesco Uccello;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

PREMESSO

Con deliberazione n. 11 del 4 agosto 2023, il Comitato di gestione dell’Autorità di sistema portuale del Mar Ionio ha deciso di procedere alla costituzione di una Agenzia per la fornitura di lavoro temporaneo, ai sensi dell’art. 17, comma 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, nella forma di società a responsabilità limitata a partecipazione mista, secondo le condizioni individuate nel Piano di fattibilità redatto in data 7 ottobre 2022.

Le caratteristiche, le finalità e le modalità dell’operazione societaria sono brevemente richiamate nelle premesse della deliberazione, la quale rinvia all’anzidetto Piano di fattibilità anche per quanto attiene ai costi di avvio della società, alla sostenibilità finanziaria ed alla convenienza economica dell’investimento.

Giova premettere, al riguardo, come il menzionato Piano di fattibilità sottolinei le peculiari caratteristiche dell’attuale sistema di fornitura di lavoro temporaneo alle imprese del porto di Taranto.

Invero, oltre alla tradizionale società autorizzata, ai sensi del secondo comma del richiamato art. 17 della legge n. 84 del 1994, a somministrare lavoratori temporanei alle imprese che eseguono operazioni portuali o servizi portuali ai sensi dell’art. 16 della legge citata, nel porto di Taranto opera, in via eccezionale e temporanea, una seconda società, costituita direttamente ai sensi dell’art. 4. del d.l. 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2017, n. 18. Detta società, che l’art. 4 denomina “Agenzia per la somministrazione del lavoro in porto e per la riqualificazione professionale”, svolge dal 2017 le funzioni di avviamento al lavoro del personale in esubero della “Taranto Container Terminal” S.p.A., ex società concessionaria (con circa 500 dipendenti) che dal 1998 svolgeva le attività del *terminal container* al molo polisettoriale e che è stata messa in liquidazione nel 2016.

In particolare, la suddetta Agenzia, denominata “Taranto Port Workers Agency” S.r.l., svolge attività di supporto alla collocazione professionale dei citati lavoratori esodati iscritti in



CORTE DEI CONTI

appositi elenchi, nel senso che provvede all'avviamento al lavoro del personale che le imprese portuali intendano assumere nei propri organici (a tempo determinato o indeterminato) e che devono prioritariamente attingere dagli elenchi tenuti da detta Agenzia (così l'art. 4, co. 5, d.l. n. 243 del 2016). Il ruolo dell'Agenzia (società *in house* promossa e partecipata interamente dall'AdSP del Mar Ionio) consiste, dunque, nel riqualificare e ricollocare in ambito portuale gli iscritti in elenco, salvo corrispondere loro, ai sensi dell'art. 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92, una indennità di mancato avviamento, nel limite delle risorse aggiuntive appositamente stanziata dal d.l. n. 243, per tutto il tempo in cui gli stessi non trovano una occupazione sia pur temporanea.

In tal senso, l'Agenzia opera al di fuori della sfera di intervento della richiamata impresa (la "Nuova Neptunia", società consortile a responsabilità limitata) preposta in via esclusiva alla fornitura del lavoro portuale temporaneo ai sensi del secondo comma dell'art. 17 della l. n. 84 del 1994, tanto che quest'ultima, qualora il suo organico operativo (di sole sette unità di personale) non sia sufficiente a far fronte alle richieste di somministrazione di manodopera temporanea da parte delle imprese operanti in porto, è tenuta, a sua volta, ad attingere al personale tenuto negli elenchi dell'Agenzia, per poi metterlo a disposizione delle imprese utilizzatrici.

Occorre evidenziare, altresì, che la precedente impresa di somministrazione che operava ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l. n. 84 cit., svolgeva detto servizio a decorrere dal 17 aprile 2014, allorché, previa procedura ad evidenza pubblica, ne ottenne l'affidamento settennale, con la precisazione che, in data 12 marzo 2019, la "Nuova Neptunia" S.c.a r.l. è stata autorizzata al subingresso nel rapporto afferente al predetto servizio di fornitura di lavoro temporaneo e che con decreto presidenziale n. 116 del 30 dicembre 2020 la suddetta autorizzazione è stata prorogata di due anni (fino al 22 aprile 2023), secondo il disposto dell'art. 199, comma 2, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77.

Per quanto concerne, invece, la "Taranto Port Workers Agency" S.r.l., la stessa è stata inizialmente costituita per un periodo massimo non superiore a trentasei mesi, successivamente prorogato *ex lege* in tre diverse occasioni, con termine ultimo fissato al 7



CORTE DEI CONTI

marzo 2024 con delibera del Comitato di gestione n. 3 del 24 febbraio 2022, in base alle modifiche introdotte dall'art. 1, co. 996, lett. a), della l. 30 dicembre 2021, n. 234.

In prossimità della scadenza della proroga alla "Nuova Neptunia" S.c.a r.l., l'AdSP del Mar Ionio, con nota n. 4889 del 6 marzo 2023, ha chiesto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di essere autorizzata alla costituzione di un'agenzia ai sensi del quinto comma dell'art. 17 della l. n. 84 del 1994 *"nella quale possa essere ricollocato il personale iscritto negli elenchi della Taranto Port Workers Agency"* oltre all'esigua dotazione organica di sette unità della "Nuova Neptunia" S.c.a r.l.

Il Ministero vigilante, con nota n. 8332 del 20 marzo 2023, non ha formulato osservazioni particolari, ma ha espressamente escluso che l'iniziativa in questione possa costituire, al momento della scadenza prevista dall'art. 4 del d.l. n. 243 del 2016, *"presupposto per un automatico passaggio nella costituenda agenzia dei lavoratori che eventualmente rimarranno in carico alla Taranto Port Worker Agency"*.

In questo quadro, la costituenda S.r.l. a partecipazione mista di cui all'art. 17, co. 5, della l. n. 84 del 1994 andrebbe a sostituire, secondo quanto emerge dal Piano di fattibilità, l'attività della "Nuova Neptunia" S.c.a r.l. nella fornitura di lavoro temporaneo, ma con un ruolo diverso, *"poiché al suo interno, su impulso dell'Autorità di Sistema Portuale, opereranno "sinergicamente" tutte le imprese che "utilizzeranno" il personale in carico alla stessa"*. [...] *"La "Taranto Port Workers Agency", invece, finalizzata alla riqualificazione e ricollocamento in ambito portuale, potrà assolutamente ben coesistere con la "nuova" Agenzia, poiché ne condivide le finalità di "accompagnamento al lavoro" e la sua attività non si sovrappone affatto a quella di "intermediazione lavoro" di quest'ultima"*.

Il Piano sottolinea, altresì, come non sia percorribile la trasformazione *tout court* della "Taranto Port Workers Agency" S.r.l. in Agenzia ai sensi del citato art 17, co. 5 (ipotesi pure prevista dall'art. 4, co. 8, del d.l. n. 243 del 2016 in caso di personale residuo alla scadenza del termine della società), stante l'ancora troppo elevato numero di lavoratori da riassorbire (356 unità al 31 gennaio 2023).



CORTE DEI CONTI

In merito alla proposta vicenda soggettiva, il Piano di fattibilità così concludeva: *“In sostanza, partendo dall’attuale situazione, sarà possibile “recuperare” il poco personale attualmente impiegato presso la NUOVA NEPTUNIA (la cui autorizzazione è comunque in scadenza), nonché agevolare l’inserimento, nella “nuova” Agenzia, di personale individuato dall’elenco tenuto dalla “TPW”, somministrato conseguentemente a tutte le imprese portuali richiedenti secondo le attuali esigenze”*.

Pertanto, alla luce di quanto prospettato dal Piano di fattibilità, fino alla scadenza della “Taranto Port Workers Agency” S.r.l. (7 marzo 2024) coesisterebbe con essa la sola Agenzia per la fornitura di lavoro temporaneo che l’AdSP del Mar Ionio ha inteso costituire ai sensi dell’art. 17, comma 5, della legge n. 84 del 1994.

In ordine al modello organizzativo individuato per la costituenda S.r.l., è prevista l’assunzione iniziale di 10 unità di personale (corrispondenti ai 7 lavoratori somministrati e 3 dipendenti flessibili della società Nuova Neptunia). Entro il terzo anno, l’organico salirebbe a 45 unità lavorative, per operare a regime, alla fine del quinto anno di attività, con 80 unità.

Nella fase di *start-up*, l’organigramma prevede un “Amministratore unico” (diretta espressione dell’AdSP del Mar Ionio), coadiuvato da un “Responsabile amministrativo” e da un “Referente” per il personale. Come previsto dall’art. 17 della legge n. 84 del 1994, sarà anche istituito un “Consiglio direttivo”, composto dai rappresentanti delle imprese autorizzate *ex art.* 16, ed un “Comitato di trasparenza”, composto dall’Amministratore unico e da un rappresentante delle imprese e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e/o firmatarie di accordi decentrati.

Il Capitale sociale necessario per la costituzione dell’Agenzia è stimato in euro 100.000, con una partecipazione al 51 per cento dell’AdSP del Mar Ionio e, per il restante 49 per cento, da dividere equamente tra le imprese portuali autorizzate. Tale assetto societario potrà essere oggetto di revisione annuale sia per consentire la progressiva diminuzione delle quote in capo all’AdSP sia per incorporare le eventuali nuove imprese autorizzate.

L’AdSP fornirà in comodato d’uso i locali e l’arredo necessario per lo svolgimento delle attività, oltre alla copertura finanziaria delle utenze previste per i primi 12 mesi (comunque non oltre



CORTE DEI CONTI

il periodo di 24 mesi). Nulla chiarisce il Piano in ordine alle altre spese per lo svolgimento dell'attività potenzialmente a carico dell'AdSP.

CONSIDERATO

La funzione intestata alla Corte dei conti dal novellato art. 5 del Tusp è intesa a sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, secondo parametri di riferimento individuati dal legislatore. Ciò implica, non solo la verifica della ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione dell'atto scrutinato (specie sotto il profilo della sua adeguatezza e completezza), ma anche il riscontro dei presupposti di fatto e di diritto posti a suo fondamento.

Al riguardo, vengono in rilievo tre distinte fattispecie normative, due delle quali attengono all'art. 17 della l. n. 84 del 1994 ed una terza introdotta dall'art. 4 del d.l. n. 243 del 2016.

La prima fattispecie è individuabile dal primo periodo del comma 2 dell'art. 17, ai sensi del quale: *“Le Autorità di sistema portuale o, laddove non istituite, le autorità marittime, autorizzano l'erogazione delle prestazioni di cui al comma 1 [fornitura di lavoro temporaneo alle imprese di cui agli artt. 16 e 18 per l'esecuzione delle operazioni e dei servizi portuali, n.d.r.] da parte di una impresa, la cui attività deve essere esclusivamente rivolta alla fornitura di lavoro temporaneo per l'esecuzione delle operazioni e dei servizi portuali, da individuare secondo una procedura accessibile ad imprese italiane e comunitarie. [...]”*.

La disposizione è seguita dal comma 5, a tenore del quale: *“Qualora non si realizzi quanto previsto dai commi 2 e 3 [mancata dismissione di ogni eventuale attività e partecipazione in altre imprese di cui agli artt. 16 e 18, n.d.r.], le prestazioni di cui al comma 1, vengono erogate da agenzie promosse dalle Autorità di sistema portuale o, laddove non istituite, dalle autorità marittime e soggette al controllo delle stesse e la cui gestione è affidata ad un organo direttivo composto da rappresentanti delle imprese di cui agli articoli 16, 18 e 21 [...] Con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto*



CORTE DEI CONTI

con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sono adottate le norme per l'istituzione ed il funzionamento dell'agenzia".

La terza fattispecie da tenere in considerazione è dettata, infine, dall'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 243 del 2016, la cui versione in vigore così recita: "1. Al fine di sostenere l'occupazione, [...] in via eccezionale e temporanea, per un periodo massimo non superiore a settantotto mesi, a decorrere dal 1° gennaio 2017 è istituita dalla Autorità di Sistema portuale, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, [...] una Agenzia per la somministrazione del lavoro in porto e per la riqualificazione professionale, nella quale confluiscono i lavoratori in esubero delle imprese che operano ai sensi dell'articolo 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 [...].

2. L'Agenzia è promossa e partecipata, nel periodo di cui al comma 1, dall'Autorità di Sistema portuale competente, in deroga all'articolo 6, comma 11, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e secondo le norme recate nel testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175".

Tanto premesso, si passa ad esaminare singolarmente i parametri di riferimento individuati dall'art. 5 del Tusp.

a) Sulla "compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese".

Il primo parametro che la Sezione deve prendere in considerazione attiene alla corretta applicazione dell'art. 17, comma 5, della l. n. 84 del 1994, norma alla quale l'Ente fa riferimento ai fini della costituzione della società in esame. In particolare, la richiamata disposizione così recita: "Qualora non si realizzi quanto previsto dai commi 2 e 3, le prestazioni di cui al comma 1 vengono erogate da agenzie promosse dalle Autorità di sistema portuale...".

In proposito, occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 17, comma 2, l. n. 84 cit., è fatto carico all'AdSP di attivare apposita procedura ad evidenza pubblica, accessibile ad imprese italiane e della Comunità europea, per l'individuazione del soggetto autorizzato alla fornitura di



CORTE DEI CONTI

lavoro portuale temporaneo. Ne consegue che nel solo caso in cui non sia possibile autorizzare un'impresa ai sensi dei commi 2 e 3, l'AdSP può promuovere la costituzione dell'Agenzia di cui al comma 5.

Tale fondamentale passaggio è confermato dallo stesso *Regolamento per la fornitura di lavoro portuale temporaneo nel porto di Taranto*, che il Presidente dell'Autorità portuale di Taranto ha adottato con ordinanza n. 3 del 14 aprile 2014, il quale all'art. 6 chiarisce: *“Qualora non sia realizzabile quanto previsto all'art. 17, co. 2 della legge 84/94 per mancanza di soggetto idoneo, il Comitato portuale, sentita la Commissione Consultiva Locale, dà mandato al Presidente affinché promuova la costituzione dell'Agenzia di cui all'art. 17, co. 5 della medesima normativa”*.

Poiché la dimostrazione della impossibilità di rilasciare l'anzidetta autorizzazione non è stata fornita dall'Ente, né si fa cenno delle ragioni ostative all'avvio della suddetta procedura selettiva entro la scadenza del termine dell'affidamento prorogato *ex lege* al 22 aprile 2023, la decisione del Comitato di gestione di procedere alla costituzione di una Agenzia per la fornitura di lavoro temporaneo, ai sensi dell'art. 17, comma 5, della l. n. 84 del 1994, è da ritenere, alla luce della documentazione pervenuta, adottata in carenza dei presupposti legittimanti l'utile ricorso a detta facoltà.

Ne consegue che, allo scadere delle proroghe concesse sia alla “Nuova Neptunia” S.c.a r.l. sia alla “Taranto Port Workers Agency” S.r.l., le imprese portuali anziché rivolgersi, come previsto dall'art. 17, co. 6, della l. n. 84 del 1994, alle agenzie di somministrazione di lavoro autorizzate ai sensi del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, saranno tenute a rivolgersi unicamente alla costituenda Agenzia, la quale potrà così beneficiare di un affidamento diretto ed esclusivo di servizi di somministrazione in assenza dei tassativi presupposti previsti dalla legge, in un settore chiave dove esiste, o potrebbe esistere, una situazione di concorrenza.

Pertanto, stante anche la potenziale distorsione della concorrenza e la selettività della misura adottata dall'AdSP del Mar Ionio, si ritiene che il sostegno fornito alla costituzione del capitale sociale dell'Agenzia per la fornitura di lavoro temporaneo possa tradursi in una fattispecie



CORTE DEI CONTI

astrattamente configurabile come aiuto di Stato di cui all'articolo 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, incompatibile con il mercato comune.

Pur considerato che la norma è preclusiva, si svolgono, per completezza, ulteriori considerazioni in ordine agli altri profili richiesti dall'art. 5 del Tusp.

b) Sulla “necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali”.

In ossequio ai principi comunitari, l'art. 6, co. 11, della l. n. 84 del 1994 stabilisce che “*le Autorità di sistema portuale non possono svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse*”. La finalità del divieto è di evitare ogni possibile conflitto di interessi tra il soggetto controllante, incaricato della funzione di indirizzo e programmazione delle attività portuali, e i soggetti controllati, quali, da un lato, le imprese abilitate allo svolgimento di operazioni e servizi portuali e, dall'altro, le imprese autorizzate alla fornitura di lavoro temporaneo. Alla luce di tale dettato normativo, un eventuale svolgimento da parte dell'AdSP di attività economiche connesse alla fornitura della manodopera necessaria allo svolgimento delle operazioni o dei servizi portuali rischierebbe di compromettere la posizione di neutralità e di indipendenza necessaria ad esercitare i poteri di controllo, regolamentazione e vigilanza sul libero e corretto svolgimento delle attività delle imprese operanti in porto.

Il principio di separatezza trova conferma anche nel successivo art. 17, co. 2, ai sensi del quale l'impresa autorizzata alla fornitura esclusiva di lavoro temporaneo “*non deve esercitare direttamente o indirettamente le attività di cui agli articoli 16 e 18 [...] né deve essere detenuta direttamente o indirettamente da una o più imprese di cui agli articoli 16, 18 e 21, comma 1, lettera a), e neppure deve detenere partecipazioni anche di minoranza in una o più imprese di cui agli articoli 16, 18 e 21, comma 1...*”. In questo caso, ogni commistione di interessi deve essere esclusa anche tra gli stessi soggetti controllati, ciò al fine di scongiurare possibili disparità di trattamento o alterazioni delle dinamiche concorrenziali tra gli operatori in ambito portuale.



CORTE DEI CONTI

Come già detto, l'art. 4, co. 2, del d.l. n. 243 del 2016, ha consentito all'AdSP del Mar Ionio non solo di "promuovere", ma anche di "partecipare" attivamente alla costituzione della "Taranto Port Workers Agency" S.r.l. *"secondo le norme recate nel testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175"*. In tal caso, tuttavia, il rischio di un conflitto di interessi è da ritenere escluso, stante la partecipazione totalitaria, da parte dell'AdSP, nel capitale sociale dell'Agenzia e l'osservanza del principio della riserva di fornitura di lavoro in capo al soggetto autorizzato ex art. 17, co. 2, della l. n. 84, con relativa astensione dall'erogazione dei servizi e delle operazioni portuali.

In tale contesto, la decisione dell'AdSP del Mar Ionio di costituire una Agenzia per la fornitura di lavoro portuale temporaneo ai sensi dell'art. 17, co. 5, della l. n. 84 del 1994, con iniziale partecipazione dell'AdSP al 51 per cento del capitale sociale e il resto suddiviso in parti uguali tra altre 7 imprese portuali che hanno aderito all'iniziativa (sulle 15 attualmente autorizzate all'espletamento di operazioni e servizi portuali ai sensi dell'art. 16 della l. n. 84 del 1994), non sembra assicurare analoga posizione di neutralità ed indipendenza. Vero è che l'Agenzia si occuperà esclusivamente del fabbisogno di lavoro temporaneo, senza sovrapporsi alla gestione della "Taranto Port Workers Agency" S.r.l., ma l'Amministratore unico della società, designato dall'AdSP del Mar Ionio, risponderà comunque ad un Consiglio direttivo composto dai rappresentanti delle imprese socie e ad un Comitato di trasparenza nel quale figura anche il rappresentante delle organizzazioni sindacali.

Ma quel che desta maggiori perplessità è il fatto che in ordine alle motivazioni che hanno determinato l'AdSP del Mar Ionio a costituire l'Agenzia in esame non è dato ravvisare alcun fattore necessitante che abbia escluso la percorribilità di soluzioni alternative alla costituzione di un'Agenzia a partecipazione mista ai sensi dell'art. 17, co. 5, della l. n. 84 del 1994. In astratto, infatti, la formula societaria prescelta avrebbe dovuto essere perseguita dall'AdSP solo dopo aver chiesto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'art. 4, co. 8, del d.l. n. 243 del 2016, l'autorizzazione a trasformare la "Taranto Port Workers Agency" S.r.l. in Agenzia ai sensi dell'art. 17, co. 5, della l. n. 84 del 1994, o, in alternativa, solo dopo aver esperito infruttuosamente, come detto, le procedure selettive per rinnovare l'affidamento del servizio



CORTE DEI CONTI

di fornitura di lavoro temporaneo ad una nuova impresa autorizzata ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l. n. 84 del 1994.

La preferenza accordata alla soluzione individuata dall'AdSP sembra, piuttosto, trovare fondamento in ragioni di mera opportunità, consistenti nel costituire l'Agencia a partecipazione mista ai sensi dell'art. 17, co. 5, in prossimità della scadenza dell'autorizzazione alla "Nuova Neptunia" S.c.a r.l., in modo da dimensionare la strategia di ricollocazione del personale in esubero in un contesto di maggior gradualità e di concerto con le esigenze espresse dalle imprese operanti nel porto.

Invero, è da osservare che il comma 5 dell'art. 17, della l. n. 84 del 1994, prefigura uno strumento normativo di carattere straordinario inteso ad offrire una soluzione transitoria nei casi in cui l'ordinaria procedura ad evidenza pubblica non consenta l'individuazione di un soggetto idoneo ad assicurare il corretto subentro nelle attività rivolte alla fornitura esclusiva di lavoro temporaneo. In tal caso, la gestione delle attività verrebbe affidata ad una o anche più agenzie dirette da organi rappresentativi delle imprese di cui agli artt. 16, 18 e 21, co. 1, lett. a), della l. n. 84 del 1994, secondo norme di funzionamento che avrebbero dovuto essere adottate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, e, comunque, sotto il controllo esterno delle AdSP.

Riguardo a queste agenzie, infatti, non può essere trascurata l'essenziale funzione di mera "promozione" e "controllo" affidata dal legislatore alle AdSP, come espressamente disposto dal comma 5 dell'art. 17, a differenza della funzione di "promozione" e "partecipazione" da esercitare in deroga all'art. 6, co. 11, della l. n. 84 del 1994, come invece previsto dall'art. 4, co. 2, del d.l. n. 243 del 2016.

Pertanto, la soluzione societaria adottata dall'AdSP del Mar Ionio, discostandosi significativamente dallo schema normativo delineato dal comma 5 dell'art. 17, non sembra poter corrispondere alle finalità istituzionali dell'Ente, in quanto l'interesse pubblico astrattamente perseguito dall'AdSP del Mar Ionio con la costituzione della società partecipata



CORTE DEI CONTI

può dirsi realizzabile in concreto solo se attuato nel pieno rispetto della normativa ad essa applicabile.

c) Sulla compatibilità della scelta “sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria”.

Benché le argomentazioni sovraesposte siano di per sé dirimenti, si evidenzia, altresì, che nella specie è onere dell’Ente effettuare i necessari approfondimenti istruttori idonei a supportare la motivazione dell’atto deliberativo sotto il profilo della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell’investimento nella costituenda società, dando conto, altresì, della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa.

Sotto tale profilo, la deliberazione n. 11/2023 del Comitato di gestione affida l’onere motivazionale alla documentazione contenuta nel Piano di fattibilità redatto in data 7 ottobre 2022 e richiamato *per relationem*. Quest’ultimo rinvia, a sua volta, al Piano dell’organico del porto di Taranto per il triennio 2022-2024, approvato dall’AdSP del Mar Ionio con decreto n. 110/2022, relativamente alla determinazione del fabbisogno di personale a tempo determinato.

Alla luce di quanto emerge dalle analisi effettuate dal citato Piano dell’organico, le esigenze medie annuali, in termini di unità di lavoro a termine, corrispondono a circa 43 unità, date dalla sommatoria delle risorse mediamente utilizzate dalla “Nuova Neptunia” S.c.a r.l. e di quelle avviate al lavoro dalla “Taranto Port Workers Agency” S.r.l. Muovendo da tale stima, il Piano di fattibilità ipotizza un fabbisogno crescente di lavoratori a tempo determinato che parte, nella fase di *start-up*, da 10 unità, per poi aumentare, progressivamente, a 25 unità nel secondo anno, a 45 nel terzo, 60 nel quarto e 80 nel quinto. Tale crescita occupazionale si fonda sulle proiezioni di sviluppo della “retro-portualità” e dei conseguenti insediamenti produttivi, le cui necessità professionali, è bene sottolineare, prescindono però dalle professionalità “portuali” in senso stretto.



CORTE DEI CONTI

Le linee generali dell'operazione societaria sono poi tradotte e sintetizzate in quattro tabelle, che espongono i dati previsionali dello stato patrimoniale, del conto economico e dei rendiconti finanziari (illustrati con il metodo diretto e indiretto) relativi alla sola fase di *start-up* della società. I risultati previsionali che emergono al termine del primo anno di attività, durante il quale, peraltro, i costi delle utenze energetiche e di struttura sono posti integralmente a carico dell'AdSP (impegnata altresì a fornire in comodato i locali e gli arredi necessari allo sviluppo della società), espongono una perdita di esercizio pari a euro 21.164, che comporta una riduzione del capitale investito del 21,2 per cento e una perdita della liquidità iniziale di euro 32.954.

In chiave prospettica, il Piano di fattibilità elabora, altresì, proiezioni riferite al primo quinquennio di attività, formulate, tuttavia, sotto il solo profilo economico. Il profilo della sostenibilità finanziaria, inteso come capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento, risulta, invece, del tutto trascurato, così come le ragioni della convenienza economica dell'operazione, intesa come capacità del progetto di generare livelli di redditività superiori a quelli realizzabili con altre possibili soluzioni gestionali.

Ulteriore limite di affidabilità delle proiezioni formulate dal Piano di fattibilità è ravvisabile nella prospettazione dei costi e dei ricavi. Invero, il quadro economico previsionale del quinquennio evidenzia disavanzi economici nei primi due esercizi, seguiti da avanzi crescenti negli altri tre; ciò è dovuto al fatto che i ricavi sono parametrati al numero delle unità di personale che si prevede di assumere nell'anno, ipotizzando la piena occupazione delle stesse. Ne consegue che fino a 25 unità di personale, i ricavi, non riuscendo a coprire anche i costi fissi, generano un disavanzo, mentre, al contrario, da 45 unità in su, stante la supposta presenza di costi e ricavi marginali costanti, i proventi sormontano in misura sempre maggiore i costi fissi, con avanzi di gestione progressivamente crescenti.



CORTE DEI CONTI

L'evidente semplificazione del metodo di calcolo, benché fondato sui dati di monitoraggio delle 7 unità lavorative della "Nuova Neptunia" S.c.a r.l., ipotizza che le 10 unità lavorative iniziali saranno impiegate a tempo pieno "12 mesi su 12" e così anche le unità da assumere successivamente. Ove, tuttavia, l'utilizzo del personale fosse minore, come è ragionevole supporre al crescere delle unità lavorative in organico, le ipotesi di ricavo dovrebbero tendere a diminuire (non a crescere) e, con esse, anche gli utili finali di gestione.

A ciò si aggiunga che il Piano di fattibilità non dà conto di probabili altre voci di costo di non trascurabile entità, quali gli oneri per il personale amministrativo (il quale dovrebbe figurare come privo di un ritorno in termini di ricavi) e gli oneri del personale diversi dalle voci stipendiali (le sole prese in considerazione dal Piano).

Deve ritenersi, pertanto, che la deliberazione n. 11/2023 risulta carente sotto il profilo motivazionale, in termini di completezza e di adeguatezza dell'analisi di fattibilità, sicché la Sezione non può valutare come sufficientemente attendibili le conclusioni che l'AdSP del Mar Ionio trae in merito alla sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione ed alle ragioni di convenienza economica sottese alla scelta dello strumento societario.

In conclusione - e con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 2 della l. 21 marzo 1958, n. 259 e di cui all'art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 - la Corte dei conti, Sezione del controllo sugli enti;



CORTE DEI CONTI

P.Q.M.

rende in senso negativo, nei termini di cui in parte motiva, il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della l. 5 agosto 2022, n. 118, sulla deliberazione del Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ionio, adottata nella riunione del 4 agosto 2023, con la quale ha deciso di procedere alla costituzione di una Agenzia per la fornitura di lavoro temporaneo, ai sensi dell'art. 17, comma 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84.

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo p.e.c., al Presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ionio, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente.

Così deliberato nella Camera di Consiglio del 7 settembre 2023.

RELATORE

Francesco Uccello
firmato digitalmente

PRESIDENTE

Manuela Arrigucci
firmato digitalmente

DIRIGENTE

Fabio Marani
depositato in segreteria

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

