



Gli  
**approfondimenti**  
di **Publika**

ART. 76 COMMA 5 DL N. 112/08

IL PERSONALE SEGUE SEMPRE LE  
ESTERNALIZZAZIONI

NESSUN SCONTO SULLE  
ASSUNZIONI PER MANCATO  
RISPETTO DEL PATTO

SPESE DI PERSONALE IN ALTO MARE

Numero 24  
Novembre 2009

[www.publika.it](http://www.publika.it)

**Riportiamo di seguito alcuni approfondimenti del Dott. Gianluca Bertagna apparsi anche su Il Sole 24 Ore del 9 novembre 2009 nella speranza che possano contribuire nell'attività lavorativa quotidiana.**

**HA SENSO L'ART. 76 COMMA 5 DEL DL N. 112/08 ?  
di Gianluca Bertagna**

Ad oltre un anno dall'entrata in vigore del DL n. 112/08 gli enti locali si stanno ancora chiedendo come applicare la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto alle spese correnti previste dall'art. 76 comma 5.

In risposta a diversi quesiti inoltrati alle Sezioni regionali della Corte dei conti si è dapprima avuta l'impressione che l'obbligo scattasse immediatamente anche senza l'approvazione del Dpcm attuativo collegato; successivamente è stata invece data un'interpretazione che va più nella direzione della norma di principio da rispettare in un'ottica di condotta prudentiale. Quest'ultima sembra peraltro l'unica via percorribile, confermata anche dal fatto che nei questionari predisposti dalla Corte dei conti ai fini del controllo sui bilanci degli enti locali, l'indice non sia stato per nulla monitorato.

Sintetizziamo quindi di seguito i maggiori dubbi ancora presenti, nella speranza che il Dpcm provveda a definire una volta per tutte la questione.

Prima domanda: gli enti locali avevano davvero bisogno di un altro parametro di riferimento per la riduzione della spesa di personale?

Se ci pensiamo solo un attimo, la percentuale richiesta può essere ridotta solamente con due operazioni: o diminuendo il numeratore, ovvero le spese di personale, oppure incrementando il denominatore. La prima azione è già presente nel nostro sistema, con il comma 557 della Finanziaria del 2007. La seconda possibilità per raggiungere l'obiettivo, quella di aumentare le spese correnti, è una logica aberrante che non vale la pena nemmeno di prendere in considerazione.

Se questo fosse l'unico indice da monitorare nel tempo, forse avrebbe un senso, ma ad oggi la disposizione appare superflua, o comunque, spesso, di impossibile realizzazione. Ci sono enti che, pur riducendo la spesa di personale, si trovano con una percentuale più alta rispetto al passato, solo perché hanno anche (virtuosamente) ridotto le spese correnti.

Qualcosa non va, e occorre chiarirlo il prima possibile.

Gli altri due dubbi sono più applicativi: quale anno è da prendere come riferimento per ridurre il parametro? Nessuna indicazione e quindi, ancora una volta, gli enti dovranno fare da sé. Inoltre ci chiediamo a cosa faccia riferimento il concetto di "spesa di personale" del numeratore; all'intervento 01 del bilancio, come da sempre fatto per la verifica dei parametri di deficiarietà, oppure a quello calcolato come da comma 557? Un altro mistero che ad oggi non trova risposta.

**IL PERSONALE SEGUE SEMPRE LE ESTERNALIZZAZIONI**

Gli enti che costituiscono delle società devono necessariamente adottare provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie e di conseguenza non possono ricorrere ad istituti diversi quali distacco o comando del personale dipendente.

Il caso sottoposto alla Corte dei conti Lombardia è quello di un comune che intende costituire un'azienda speciale per la gestione dei centri di formazione professionale. Infatti la legge regionale n. 19/07 impone che tali attività siano destinate a personalità giuridica e autonomia statutaria. A questo punto il comune si trova di fronte alla domanda su come gestire il trasferimento del personale.

I giudici contabili ritengono che l'ente non può sottrarsi al vincolo imposto dall'art. 3 comma 30 della L. 244/2007 (finanziaria 2008) che prevede l'adozione di provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti esterni e la necessità della corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica. Tale disposizione si integra poi con l'art. 76 comma 1 del DL n. 112/08 che fa rientrare tra le spese del personale degli enti soggetti al patto di stabilità anche tutti i dipendenti a vario titolo utilizzati dall'ente locale senza estinzione del rapporto di pubblico impiego in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o facenti comunque capo all'ente locale.

L'intento è evidente. Cercare di superare tutte quelle situazioni di comando o distacco che gli enti hanno realizzato negli ultimi anni anche a fine elusivo delle disposizioni cogenti, ovvero un'esternalizzazione non completa con il personale che rimaneva comunque in capo all'ente locale.

La sezione regionale della Lombardia nel parere n. 21/06 aveva già avuto modo di precisare che l'istituto del comando non appare utilizzabile come mezzo di dotazione di personale di società pubbliche.

Ora con il parere n. 640/09 si rafforza la posizione precisando che il ricorso al comando o distacco del personale dipendente costituisce violazione dell'art. 3 comma 30 della Legge finanziaria 2008 e che quindi il processo di esternalizzazione deve sempre essere basato su un piano economico-finanziario pluriennale che consenta alla costituenda società di disporre di risorse umane, finanziarie e strumentali per garantire una gestione efficace ed efficiente dei servizi.

**NESSUN SCONTO SULLE ASSUNZIONI PER MANCATO RISPETTO DEL PATTO**

L'ente già a conoscenza di non poter rispettare il patto di stabilità nell'esercizio in corso non potrà procedere ad assunzioni di personale fin da subito.

È questa la considerazione finale del Parere n. 605/2009 della Sezione regionale della Corte dei conti della Lombardia.

Ripercorrendo tutte le regole attualmente vigenti per gli enti soggetti a patto, i giudici contabili si concentrano su quanto previsto dall'art 76 comma 6 del DL n. 112/2008 convertito nella L. 133/08 che ha ripristinato la sanzione del divieto di assunzione per comuni e province che non rispettano il patto nell'anno precedente.

Tra gli elementi di maggiore discrezionalità nella gestione delle risorse umane, non vi è dubbio che l'assunzione rappresenti la situazione che più consolida maggiori spese per l'ente locale. Ecco quindi la sanzione imposta dal legislatore il quale ha preferito collegarla al rispetto del patto piuttosto che al mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione della spesa del personale di cui al comma 557 della Finanziaria 2007, che ad oggi rimane ancora una norma sfornita di sanzione.

Il Sindaco del comune in oggetto ha opportunamente sottolineato nella richiesta del parere che non si tratta di nuove assunzioni oltre al numero dei dipendenti già presenti in servizio, ma bensì azioni di sostituzione dei dipendenti che verranno a cessare nel corso di quest'anno. Non ne scaturirebbe quindi una maggior spesa di personale e neppure un aggravio dell'incidenza percentuale sul rapporto tra spese di personale e spese correnti.

Ciò nonostante la Corte dei conti della Lombardia offre un'interpretazione rigida della norma: l'art. 76 comma 6 non fa nessuna distinzione tra le tipologie di assunzioni vietate per chi non rispetta il patto. Anzi, la disposizione sottolinea piuttosto il contrario con la locuzione "a qualsiasi titolo e per qualsivoglia tipologia contrattuale".

L'ente quindi che già nel corso del 2009 ha verificato il mancato rispetto del patto non potrà procedere fin da subito a nuove assunzioni. È peraltro necessario che tale verifica sia avvenuta nei luoghi istituzionali di comuni e province, ovvero all'interno del consiglio comunale, in particolare in occasione della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio da adottarsi entro il trenta settembre e in quella dell'assestamento generale prevista entro il 30 novembre. Un comportamento diverso, ovvero l'assunzione di personale pur in presenza di verifica di mancato rispetto del patto nel 2009, potrebbe quindi apparire estremamente elusivo delle disposizioni vigenti.

**SPESE DI PERSONALE IN ALTO MARE**

Iniziano a pervenire agli enti le prime osservazioni da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti sui questionari relativi al bilancio di previsione 2009.

Come sempre negli ultimi anni, la parte relativa alle spese di personale assume rilievo rispetto alla verifica della sana gestione finanziaria.

All'ente quindi che registra negli stanziamenti del bilancio 2009 una spesa maggiore rispetto a quella dell'anno 2008 i giudici contabili di alcune regioni, in primis il Veneto, richiedono ulteriori informazioni.

È innanzitutto da rilevare che l'anno di riferimento sia ancora quello precedente, nonostante proprio gli stessi questionari abbiano previsto per la prima volta la possibilità di indicare il periodo preso come obiettivo per ridurre la spesa. Si tratta forse di un'impostazione non totalmente chiara da parte della tabella medesima, la quale contiene solamente i dati effettivi (impegni o stanziamenti) e mai invece il dato obiettivo da cui l'ente è partito per la riduzione effettiva.

In caso quindi di scostamento (anche lieve) rispetto all'anno precedente, viene chiesto al revisore di confermare che le voci di spesa siano interamente riferibili sia all'art. 76 comma 1 del Dl. n. 112/2008 che anche alla Circolare del MEF 9/2006. Quest'ultima sembra che ad oggi costituisca ancora la pietra miliare in termine di definizione di spesa di personale. Se questo appare razionale da un punto di vista sistematico, va però ricordato che la Circolare dava indicazioni interpretative ad una norma totalmente disapplicata. Le regole normative per la riduzione della spesa sono ad oggi contenute esclusivamente nel comma 557 della Legge finanziaria 2007 e nell'art. 76 comma 1 del Dl n. 112/2008 sopra citato. Mentre su queste voci non vi è dubbio che sia il legislatore a comandare, per quanto riguarda le altre singole partite di spesa si sono avvicendate, spesso in contraddizione, non poche interpretazioni delle sezioni regionali della Corte dei conti che hanno reso vita non facile agli operatori che a seconda dell'ubicazione geografica inseriscono o meno tra le spese determinati valori.

Ma non finisce qui. All'ente che supera l'obiettivo, i giudici contabili hanno calcolato due ulteriori percentuali, ovvero il rapporto tra spese di personale e spese correnti e il rapporto tra spese di personale ed entrate correnti.

Il primo fa riferimento all'art. 76 comma 5 del Dl n. 112/08 che costituirà oggetto di applicazione da parte dell'atteso Dpcm attuativo. Il secondo è un parametro che appare spesso nei Ccnl al fine della verifica della possibilità di incremento delle risorse decentrate.

Anche in questo caso gli operatori hanno sempre messo sul tavolo i dubbi relativi al calcolo di tali indici. Da sempre si è ritenuto che la spesa di personale da utilizzare fosse quella di bilancio (ovvero l'intervento 01) e non tanto la spesa calcolata con i criteri del comma 557. Non vi era dubbio, ad esempio, che la percentuale richiesta dai Ccnl andasse nella direzione di verificare la virtuosità contabile dell'ente prima di procedere ad ulteriori incrementi del fondo.

Le Sezioni regionali hanno persino fissato dei limiti di criticità, tanto che ad un ente che aveva il primo indice al 34% ed il secondo indice attorno al 32% sono stati fatti alcuni rilievi, senza esserci peraltro ad oggi alcuna norma che individui tali valori di allarme.

Non sono inoltre mancate le richieste di integrazione dei dati con l'indicazione della quota parte di spesa per il personale sostenuta dall'eventuale unione o gestione associata di cui l'ente fa parte.

Se avete a disposizione pareri che Aran, Corte dei Conti, Funzione Pubblica o altri Istituti hanno rilasciato ai Vostri enti e ritenete che gli stessi si possano condividere con i colleghi potete inviarli a [info@publika.it](mailto:info@publika.it). Provvederemo ad inserirli nei nostri approfondimenti gratuiti. Grazie.