

Spesa di personale

Le modalità di computo della "spesa di personale" per gli enti locali che hanno fatto ricorso all'esternalizzazione di funzioni e servizi

di Maurizio Delfino e Luca Di Donna
Esperti enti locali Delfino & Partners srl (*)

Al fine di impedire che lo schema organizzativo delle cosiddette "esternalizzazioni" venga utilizzato dagli enti locali per eludere i vincoli di finanza pubblica, anziché per perseguire obiettivi di maggiore efficienza, efficacia ed economicità nella gestione dei servizi pubblici, la legislazione finanziaria più recente ha notevolmente ampliato l'estensione dell'efficacia soggettiva delle norme vincolistiche in materia di personale, attingendo ad un ampio insieme di figure soggettive pubbliche.

Con la dichiarata finalità di contenere la spesa del personale degli enti locali, il legislatore ha cioè compiuto una decisa virata verso l'accreditamento della nozione di amministrazione pubblica in senso sostanziale, nei confronti della quale la natura pubblica scaturisce dalla resa di un pubblico servizio o dal perseguimento di funzioni amministrative in concreto esercitate dall'organismo partecipato, quale che sia la forma, privatistica o pubblicistica, scelta per la concreta attuazione dell'interesse pubblico.

Premessa

Come noto, con l'espressione esternalizzazione si intende, in linea di principio, il fenomeno che vede l'esercizio di attività pubbliche (1) attribuito a soggetti diversi dalla Pubblica Amministrazione.

L'esternalizzazione di servizi e di attività da parte degli enti locali, che ha assunto principalmente la forma della costituzione e partecipazione in organismi societari, è stato negli ultimi anni un fenomeno in continua crescita, sospinto, talvolta, non solo dalla ricerca delle migliori e più efficienti forme organizzative ma anche dallo scopo di aggirare vincoli normativi e di controllo delle spese ritenuti dagli enti troppo rigidi. Da tale tendenza sono derivate distorsioni sul piano della significatività dei dati contabili e, spesso, anche un uso improprio dello strumento.

L'accentuarsi del fenomeno dell'affidamento dei servizi locali a soggetti terzi in questo contesto, ha in-

dotto perciò la Corte dei conti ad individuare in via interpretativa nuove modalità di verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica (soprattutto in materia di personale) che, prescindendo dalla mera distinzione formale della società affidataria rispetto all'ente costitutore, consentano di valutare unitariamente tutti i flussi di spesa comunque destinati a soddisfare esigenze generali delle collettività amministrate.

Come affermato dalla stessa magistratura contabile in sede di audizione al Parlamento sulla finanza locale del 20 gennaio 2010, infatti, la tendenza a trasformare l'ente locale da erogatore di servizi a soggetto regolatore che opera come holding (o attra-

Note:

(*) www.gruppodelfino.it

(1) Ovvero servizi pubblici, attività strumentali oppure - solo se previsto dalla legge - funzioni amministrative.

verso holding) modifica radicalmente il quadro di riferimento, con conseguente esigenza di pervenire a sistemi di consolidamento dei documenti contabili dell'ente locale che diano una visione completa e trasparente della gestione.

Proprio in quest'ultimo periodo il tema è tornato di grande attualità per via della novella introdotta dal D.L. n. 98/2011 all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 (convertito con modificazioni dalla L. n. 133/2008).

Con il presente lavoro, ci poniamo pertanto l'obiettivo di analizzare, in un contesto normativo e giurisprudenziale ancora in fieri, in che modo i diversi modelli di governance e i processi di esternalizzazione incidano sul rispetto da parte degli enti locali dei limiti imposti dalla legge in materia di personale

La riduzione delle spese di personale in valore assoluto

I vincoli di contenimento delle spese di personale negli enti locali sono divenuti negli ultimi anni sempre più stringenti, in un quadro complessivo di progressiva riduzione della spesa pubblica. A tal proposito, peraltro, pare utile ricordare che il regime vincolistico stabilito in materia dal legislatore risulta diverso a seconda che l'ente sia sottoposto o meno alla disciplina del patto di stabilità interno.

Gli enti soggetti al patto di stabilità interno (comuni con più di 5000 abitanti e province), in particolare, secondo il quadro normativo vigente, sono tenuti a rispettare l'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto alla omologa voce di spesa dell'anno immediatamente precedente, con onere, posto in capo all'ente, di raggiungere tale obiettivo tramite autonomi interventi, tra gli altri negli ambiti indicati come prioritari (riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, contenimento della contrattazione integrativa).

Gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, fra i quali sono da annoverare anche le unioni di comuni, i consorzi e le comunità montane, hanno invece un vincolo ben definito, in base al quale le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.

Per la verifica del rispetto dei su richiamati limiti è dunque rilevante definire la pertinente nozione di "spesa di personale". Come noto, però, il legislatore, nonostante sia più volte intervenuto per indicare agli enti locali gli obiettivi di contenimento quantitativo, non si è tuttavia preoccupato di fornir

re una definizione univoca e chiara di quali voci concorrono a definire l'aggregato in questione.

Va tuttavia ricordato che, in virtù di quanto disposto dall'art. 1, comma 557-bis, della L. n. 296/2006, come introdotto dall'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/2010 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 122/2010), ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Una lettura di ordine sistematico di questa norma, ha portato la prevalente giurisprudenza consultiva della Corte dei conti a ritenere che le spese di personale, quando sono sostenute da soggetti esterni ai quali, a vario titolo, è affidato il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente, devono essere riferite all'ente medesimo.

In altre parole, cioè, per la determinazione dell'importo rilevante ai fini del calcolo dei limiti di spesa per il personale, in assenza di una diversa specifica disciplina legislativa, occorre accedere ad una nozione ampia di tale spesa sommando alla spesa di personale propria, la quota parte di quella sostenuta da tutti gli organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Come chiarito dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia con la Delibera n. 79/pareri/2008, peraltro, tale disposizione, pur essendo esplicitamente volta all'applicazione del comma 557, norma che si riferisce agli enti soggetti al patto di stabilità, individua una nozione di spesa per il personale che può essere estesa a tutti gli enti locali, compresi quelli non soggetti al patto. La giurisprudenza contabile, tuttavia, non sempre è stata concorde. A giudizio della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna (delibera n. 431/2010/PAR del 13 ottobre 2010), infatti, tale opzione ermeneutica è parsa giuridicamente non sostenibile, in quanto la riportata ottica sostanzialistica (che sarebbe espressione dell'intenzione del legislatore) contrasterebbe in toto con l'esplicito ed inequivoco disposto letterale della norma (...tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, **senza estinzione del rapporto di pubblico impiego**) (2).

Nota:

(2) Ad analogo approccio ermeneutico è approdata più recentemente anche la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana con la Delibera n. 186/2011/PAR.

Al contrario, ha proseguito il Collegio, il computo sembrerebbe legittimo e coerente con gli istituti normativamente previsti in materia di pubblico impiego solo ove non vi sia stata “estinzione del rapporto di pubblico impiego” con l’ente.

A dirimere definitivamente la questione, però, ci hanno pensato recentemente le Sezioni Riunite della Corte dei conti con la Delibera n. 3/2011/CONTR. Il supremo consesso della magistratura contabile, nella sua veste nomofilattica, ha infatti evidenziato come vadano “necessariamente tenute presenti - in una lettura unitaria del sistema, volta a ricomporre possibili antinomie - le concorrenti, ma diverse, finalità che emergono in proposito, a partire da quella, più generale, intesa al consolidamento dei conti ed enucleabile anche nella più recente legislazione (cfr., ad es., la nuova formulazione della lett. h) dell’articolo 2, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall’art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, di riforma della contabilità e finanza pubblica, che tra i principi e criteri direttivi previsti al fine di armonizzare i sistemi contabili contempla per gli enti “l’adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati”).

Alla stessa ratio di fondo appare ispirata la ulteriore declinazione di tali principi per il rispetto dei canoni di sana gestione dell’ente, di programmazione e di gestione, ovvero al fine di dare rigorosa attuazione alle diverse disposizioni di contenimento della spesa e di evitare possibili elusioni delle stesse. In altri termini, si intende segnalare, come il richiamo ad una “visione cumulativa” della spesa (susceptibile di diversi livelli di composizione e di aggregazione delle poste contabili), se risponde ad una generale ratio di fondo, si ancora, nel concreto, a specifiche finalità (lo stesso ordinamento può, infatti, apprestare livelli diversi di qualificazione e riconoscimento normativo ed anche ricondurvi diversificate discipline di natura sostanziale).

Alla luce delle considerazioni svolte, si rinviene, dunque, un tendenziale principio inteso alla lettura unitaria delle voci contabili, tenuto conto anche dei necessari profili conoscitivi sottesi alla complessiva disciplina di contenimento della spesa e di maggiore trasparenza della gestione delle risorse”.

In altri termini, come più recentemente affermato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto con la Delibera n. 201/2011/PAR, “è chiaro l’intento del legislatore di non considerare le spese di personale di ciascun ente da un punto di vista puramente formale, ma di valutare le spese in argomento in un’ottica sostanziale, al fine di evitarne un incremento incontrollato; per raggiungere tale obiettivo, non si può prescindere dalla riferibilità della disciplina vincolisti-

ca nella materia non solo al singolo ente locale, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale, oltre che di esternalizzazione, mediante le quali, in caso contrario, come già accennato, potrebbero attuarsi operazioni elusive dei vincoli posti dal legislatore”.

Se questo è il principio da adottare nella fase di espansione delle esternalizzazioni, peraltro, a fortiori il criterio della tendenziale unicità dell’amministrazione si espande in tutto il suo vigore anche nelle fasi di recupero della gestione diretta dei servizi pubblici, in precedenza affidati all’esterno tramite organismi variamente partecipati. La rimodulazione della forma organizzativa dell’ente locale, infatti, non può essere compiuta a detrimento delle norme che prescrivono il contenimento e la riduzione della spesa per il personale.

L’incidenza delle spese di personale sul totale delle spese correnti

L’art. 76, settimo comma, del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008, come sostituito dall’art. 14, nono comma, del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, ha statuito che, con decorrenza dal 1° gennaio 2011, “È fatto divieto agli enti nei quali l’incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale”.

Tale limite quantitativo di carattere generale, parametrato sull’incidenza massima che la spesa di personale può presentare rispetto alle spese correnti, è stato univocamente ritenuto di generale applicazione sia per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, che per i comuni con popolazione inferiore, non prevedendo espressamente limitazioni di ambiti applicativi ed essendo finalizzato ad un generalizzato contenimento delle spese del personale (3).

Come chiarito dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti nella Delibera n. 27 del 12 maggio 2011 “Per la verifica del rapporto tra la spesa corrente e la spesa del personale appare maggiormente coerente prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso, per cui si pone la necessità di stabilire se essa debba essere considerata al lordo di tutte le voci escluse nella determinazione dell’aggregato da considerare per il confronto in serie storica.

Nota:

(3) Sezione Piemonte, n. 51/2010/PAR; Sezione Lombardia n. 871/2010/PAR, n. 872/2010/PAR e n. 989/2010/PAR; Sezione Veneto, n. 227/2010/PAR; Sezione Toscana n. 208/2010/PAR; diversamente Sezione Liguria, n. 82/2011/PAR.

La lettura sistematica delle nuove disposizioni sembrerebbe escludere ai fini del calcolo della percentuale delle spese di personale rispetto alle spese correnti una esatta coincidenza tra l'aggregato spese di personale utilizzato per la verifica dell'obbligo di riduzione previsto dal comma 557 (come riformulato dall'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/2010) e l'aggregato spese di personale da utilizzare ai fini della misurazione dell'incidenza di tale spesa sulla spesa corrente.

Trattandosi, pertanto, non di un obbligo di riduzione della spesa, ma di un vincolo di natura strutturale all'incremento della consistenza di personale, appare utile, e maggiormente coerente, prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso. Resta quindi valida la disamina delle componenti di spesa di personale da considerare ai fini delle misure di contenimento (vuoi quelle che agiscono sulla serie storica, che su quelle che riguardano il rapporto con la spesa corrente), in quanto è opportuno che ci sia continuità nell'interpretazione delle diverse componenti della spesa del personale per l'applicazione delle misure restrittive. La verifica del rispetto degli indici di incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, deve quindi essere effettuata considerando l'aggregato spese di personale al lordo di tutte le voci escluse.

In conclusione, al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per il 2010, ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato "spesa del personale" le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557."

Con la sopracitata Delibera, peraltro, le Sezioni Riunite hanno evidenziato altresì che "L'applicazione del nuovo limite assunzionale in esame converge al generale intento di riduzione della spesa di personale e deve essere collocata nell'ambito di un complesso di misure rivolte a questo scopo.

A tale fine potrebbe non essere appropriato il riferimento all'"intervento primo" della spesa corrente, mentre è necessario scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dall'imputazione formale e attengono all'effettiva qualità della spesa. Non può essere sottaciuto che il limite riferito esclusivamente ad elementi tratti dal bilancio dell'ente può non rilevarsi equo, in quanto non tiene conto dei diversi modelli di governance e dei processi di esternalizzazione che meriterebbero una più accurata valutazione. Per questo motivo è necessario considerare una nozione di spesa di personale più articolata rispetto al relativo intervento inserito al titolo I del bilancio.[...].

Va considerato, infatti, che il limite delineato da tale previsione normativa potrebbe rilevarsi maggiormente penalizzante per i comuni che hanno fatto marginale ricorso all'esternalizzazione e comunque potrebbe costituire un incentivo all'affidamento di servizi all'esterno, ove non sia accompagnato da misure antielusive.

Anche per questo motivo è necessario accedere ad una nozione più ampia di spesa di personale, che vada oltre la rappresentazione in bilancio e tenga conto, nei limiti tracciati dal nuovo testo del comma 557, della spesa del personale impiegato in organismi esterni oltre che di tutte le componenti escluse. In questa ottica, l'ottemperanza alle diverse disposizioni di contenimento della spesa deve avvenire nel rispetto dei principi di sana gestione dell'ente e deve trovare attuazione al di fuori di possibili elusioni delle norme stesse".

Ad avviso delle Sezioni Riunite, quindi, per la verifica del limite della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, tanto le spese di personale quanto le spese correnti sostenute da ciascun ente locale devono tener conto dei vari sistemi organizzativi nei quali si articola l'amministrazione pubblica, assecondando così la necessità di contrastare operazioni elusive dei vincoli di finanza pubblica. L'approdo ermeneutico raggiunto dal Supremo consesso della Magistratura contabile è stato poi più recentemente tradotto in norma di diritto positivo dall'art. 20, comma 9, del D.L. n. 98/2011, a mente del quale «Al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 2008, n. 133, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti:

"Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari."».

Per effetto della novella, dunque, nel calcolo del rapporto percentuale fra spese di personale e spese correnti (4), sono da considerarsi sostenute direttamente dall'ente locale sia le spese di personale che

Nota:

(4) Che se superiore al 40% impedisce agli enti locali di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

le spese correnti iscritte nel bilancio delle società partecipate, tanto nel caso di partecipazione unica totalitaria, quanto nel caso di compartecipazione plurisoggettiva intercorsa fra vari enti pubblici locali.

Si dibatte se l'introduzione di quest'ultima norma abbia innovato l'ordinamento estendendo i vincoli di finanza pubblica in materia di personale alle società pubbliche, o se, al contrario, sia disposizione meramente ricognitiva ed esplicativa.

Secondo alcuni, il legislatore è intervenuto a ratificare le istanze che si andavano consolidando in una parte della giurisprudenza e della dottrina, ed ha disciplinato direttamente il settore delle società pubbliche locali a partecipazione totalitaria o di controllo, al fine di dirimere ogni dubbio circa il loro inserimento a pieno titolo nel perimetro della pubblica amministrazione (norma di interpretazione autentica dotata di efficacia retroattiva).

A nostro avviso, invece, l'uso dell'avverbio "anche" rivela l'intenzione del legislatore di estendere la normativa e non di interpretarla.

In ogni caso, ai fini del rispetto del vincolo, gli enti locali dovranno fin da subito tenere conto delle spese in questione.

Problematiche afferenti al consolidamento dei conti.

Sotto il profilo finanziario e contabile, una governance consapevole non può prescindere da strumenti che assicurino trasparenza e significatività dei conti, ed, al contempo, una corretta e sufficiente informazione destinata ai differenti stakeholders (5) relativa all'affidabilità della gestione dell'ente locale ed alla solidità delle aziende erogatrici.

È noto, però, che uno degli ostacoli più difficili da superare nel consolidamento dei conti è dato dalla coesistenza all'interno del "gruppo ente locale" (ente-organismi partecipati) di sistemi contabili differenti: finanziario ed economico. Di fatto tale situazione impedisce sia una lettura analitica che complessiva delle gestioni, una loro rendicontazione efficace ed una adeguata confrontabilità. A questi fini, di grande ausilio sarebbe l'adozione di un piano dei conti unico costruito in modo da mettere in evidenza le caratteristiche distintive delle categorie contabili, in particolare di quelle che maggiormente richiamano l'attenzione del legislatore, soprattutto con riferimento ai vincoli di spesa (6), e da rendere confrontabili e significative anche le numerose voci di spesa di carattere complessivo e residuale, riscontrabili sia nel rendiconto che nel conto economico.

Servirà dunque un intervento che consenta di rendere omogenei i dati contabili di enti e partecipate, anche se vanno, certo, adeguatamente considerate le difficoltà insite nella ricerca di omogenee tecniche di consolidamento, stante la perdurante coesistenza di documenti contabili redatti secondo logiche differenti, che fanno riferimento alla contabilità finanziaria nel caso degli enti locali, ed alla contabilità generale di matrice privatistica, per quanto riguarda gli organismi partecipati.

Invero, la contabilità economico-patrimoniale, tipica delle società operanti in un regime di tipo civilistico, ha come scopo la determinazione del reddito e del capitale di funzionamento, utilizza il metodo della partita doppia per la contabilizzazione dei dati e si basa sulla rilevazione dei fatti esterni di gestione e di tutti i movimenti di natura sia finanziaria che economica.

La contabilità finanziaria, invece, tipica delle realtà pubbliche, ha come scopo il controllo preventivo, concomitante e consuntivo della gestione delle risorse finanziarie dell'ente, ai fini del rispetto dei vincoli imposti dalla legge (logica autorizzatoria), ed il mantenimento dell'equilibrio finanziario, da ottenersi con il pareggio di bilancio, strutturandosi in fasi predeterminate ed obbligatorie.

Mentre nel primo caso ciò che rileva a fini contabili, per il principio della competenza economica, è il costo, ovvero il valore delle risorse effettivamente utilizzate, nel secondo si guarda alla competenza finanziaria, collegata alla spesa (la quale rappresenta l'esborso monetario legato all'acquisizione delle risorse).

In assenza di precise indicazioni operative circa le concrete modalità di consolidamento fra dati economici (costi e ricavi) e valori finanziari (impegni e accertamenti), riteniamo che i dati concernenti la spesa del personale e la spesa corrente degli organismi partecipati possano essere desunti dal conto economico.

Relativamente al costo del lavoro dipendente si dovrà fare esclusivo riferimento al totale della voce "B9", mentre per quanto concerne le altre forme di lavoro (non dipendente) occorrerà fare riferimento alla voce "B7", considerando solo i costi relativi ai compensi ed ai relativi contributi.

Per quanto attiene all'individuazione della spesa corrente, invece, si dovrà presumibilmente fare riferimento al costo totale della produzione, depurato di quei costi che non hanno natura finanziaria (ov-

Note:

(5) Quali destinatari del servizio erogato, cittadini, dipendenti dell'azienda, azionisti, finanziatori, amministratori locali, politici, ecc.

(6) In tema di consulenze, personale, compensi, debiti e perdite.

vero che non hanno una contropartita finanziaria) come ammortamenti, accantonamenti e svalutazioni.

Sembra altresì logico presupporre che, in caso di compartecipazione plurisoggettiva, il consolidamento dei conti dovrà avvenire nel limite della percentuale di partecipazione detenuta dall'ente, oppure in funzione dell'effettivo utilizzo delle prestazioni lavorative rese dal personale in servizio presso la società partecipata.

Siccome, infine, il bilancio consolidato si basa su una concezione unitaria dei soggetti che fanno parte del gruppo ed offre una rappresentazione contabile del loro insieme come se questo fosse un autonomo soggetto di diritto, si renderà necessario procedere all'elisione di tutte le poste relative ai rapporti "infragruppo".

La difficile conciliazione tra i vincoli di finanza pubblica ed i principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'agire della p.a.

Chiarita la composizione dell'aggregato "spese di personale", tanto per il confronto in serie storica, quanto per la verifica del rapporto con la spesa corrente, si pone l'ulteriore problema di come procedere in presenza di circostanze concrete che possono rendere inconciliabili i vincoli posti alla spesa per il personale con i criteri di economicità, efficienza ed efficacia che devono informare l'agire dell'amministrazione.

Come in proposito recentemente affermato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia con la Delibera n. 428/2011/PAR, infatti, "Nel panorama degli enti locali la criticità dell'attuale sistema normativo - che può in concreto rendere inconciliabili i vincoli della spesa per il personale con i più generali criteri di economicità, efficienza ed efficacia - si ravvisa per quegli enti territoriali che presentano parametri ottimali, sia sotto il profilo dell'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti, sia sotto il profilo del rapporto medio dipendenti/popolazione, come individuato dal Ministero dell'Interno con il D.M. 9.12.2008 che indica i «Rapporti medi dipendenti-popolazione per classe demografica, validi per enti in condizioni di dissesto (per il triennio 2008/2010), ai sensi dell'articolo 263 comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000» In maggior dettaglio, la criticità emerge in presenza dei richiamati parametri in quanto una dotazione organica già fortemente ridimensionata sia sotto il profilo numerico sia sotto il profilo della spesa, induce necessariamente l'ente locale che intende ri-

spettare i vincoli di finanza pubblica ad esternalizzare o, comunque, non reinternalizzare alcuni servizi che, proprio perché gestiti all'esterno con appalti di servizi, in alcuni casi potrebbero diventare "diseconomici".

In altri termini, una normativa statale di coordinamento della finanza pubblica, improntata su una logica di tagli fondati sulla spesa storica, trova il suo punto di criticità e di inconciliabilità con i principi di economicità, efficienza ed efficacia, con riferimento a quegli enti locali che si attestano già su parametri ottimali sotto il duplice profilo dell'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti e del rapporto medio tra i dipendenti e la popolazione dell'ente locale.

Si aggiunga, sotto quest'ultimo profilo, che la tendenza manifestata dal legislatore nelle ultime manovre finanziarie è quella di uno sfavor per l'esternalizzazione dei servizi e per l'affidamento di incarichi esterni all'amministrazione medesima.

In particolare, l'ente locale - attraverso proprie scelte organizzative - può rendere servizi sia direttamente sia esternalizzandoli a società in house o miste. Quando il servizio è affidato a società miste o private, il costo del servizio rileva in bilancio genericamente per i trasferimenti all'organismo secondo le varie forme adottate (es. contratto di servizi, concessione, ecc.); tuttavia, le specifiche componenti di costo del servizio non emergono dal bilancio dell'ente locale e, quindi, non vengono in rilievo ai fini dell'osservanza di specifici vincoli di finanza pubblica come quelli, appunto, in materia di spesa per il personale [...].

In questo quadro normativo, per far fronte alla criticità di sistema sin qui evidenziata, questa Sezione ritiene che possa prospettarsi la possibilità di un'interpretazione delle norme che impongono vincoli di finanza pubblica che vada oltre il mero dato letterale delle norme medesime, purché questa operazione ermeneutica venga ancorata a precisi parametri per evitare forme elusive. Nell'ottica di una interpretazione che vada oltre il dato letterale dei commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della l. n. 296/2006 e dell'art. 76 del D.L. n. 112/08 (nella loro attuale formulazione), i stringenti vincoli in materia di spesa per il personale potrebbero essere sostanzialmente osservati qualora l'ente locale predetermini precisi parametri che mettono in luce quanto meno la neutralità della forma organizzativa rispetto al vincolo di legge. In via esemplificativa, oltre alla necessaria rappresentazione reale delle circostanze, l'ente potrebbe mettere in rilievo i seguenti parametri: un parametro ottimale sotto il profilo dell'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti (ovvero, un parametro inferiore a quello indicato dal comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112/08); un

rapporto medio dipendenti/popolazione inferiore a quello individuato dal Ministero dell'Interno con il D.M. 9.12.2008 che indica i «Rapporti medi dipendenti-popolazione per classe demografica, validi per enti in condizioni di dissesto (per il triennio 2008/2010), ai sensi dell'articolo 263 comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000»; una rappresentazione reale delle circostanze che rendono la gestione del servizio "internalizzata" più economica, efficiente ed efficace (indicando, altresì, quanto la scelta organizzativa incide in termini di risparmio di "spesa per servizi" e quanto incide in termini di incremento della "spesa per il personale").

Si aggiunga che se non si aderisse all'interpretazione da ultimo prospettata ma, al contrario, si avallasse una interpretazione letterale delle norme in esame, si precluderebbe agli enti locali, che hanno in passato esternalizzato servizi a organismi esterni misti o privati, di reinternalizzare i servizi medesimi. Infatti, una reinternalizzazione del servizio implementerà sempre la generica voce della spesa per il personale dell'ente locale se questa non può essere messa a confronto con la spesa sostenuta allo stesso titolo nell'altra forma organizzativa. Quest'ultima considerazione si impone anche alla luce dell'esigenza di procedere ad una corretta determinazione dei costi standard di un singolo servizio (esigenza ancor più sentita alla luce della recente riforma sul c.d. federalismo fiscale), determinazione che necessariamente deve essere riferita ad ogni singolo servizio e non ad una generica valutazione sul costo del personale dell'ente locale.

Da ultimo, questo Collegio osserva che un'interpretazione letterale dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa del personale potrebbe essere anche potenzialmente lesiva di due principi costituzionali: quello del rispetto dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali (art. 114 Cost.) e quello di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.)".

In altre parole, siccome la disciplina vincolistica in materia di spese di personale non prende espressamente in esame l'esternalizzazione di servizi ad organismi esterni misti o privati per la reinternalizzazione degli stessi, sarebbe opportuno che il contenimento dei costi del personale, considerata la finalità della normativa diretta a evitare incrementi di spesa, venisse verificato sotto il profilo sostanziale a tutti i livelli.

Pertanto, per la determinazione dell'importo rilevante ai fini del calcolo dei limiti di spesa per il personale, in assenza di una diversa specifica disciplina legislativa, occorrerebbe accedere ad una nozione ampia di tale spesa sommando alla spesa di personale propria, la quota parte di quella sostenuta

da tutti gli organismi pubblici misti o privati a cui gli enti locali hanno esternalizzato servizi pubblici, attività strumentali oppure funzioni amministrative. Le disposizioni limitative della spesa contenute nelle leggi finanziarie ed il rafforzamento del processo di svolgimento di funzioni con modalità organizzative indirizzate alla efficienza del servizio ed al contenimento della spesa di personale degli enti territoriali sono infatti espressione di un'unica esigenza e, pertanto, si rende necessario ragionare su una nuova interpretazione delle norme vincolistiche che vada oltre il mero dato letterale delle norme medesime.

Competerà alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, alle quali la Sezione Lombardia ha deferito la relativa questione di massima, avvallare o meno questa nuova impostazione ermeneutica.