

I problemi del d.P.C.M. attuativo dell'articolo 76, comma 5, del decreto legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008

Al di là dei problemi politici posti dalla necessità di trovare un accordo nella Conferenza unificata Stato, regioni ed enti locali, il d.P.C.M. attuativo dell'art. 76, comma 5, del d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008, rimane di difficile emanazione.

Molti, infatti, sono i problemi tecnici connessi alla formulazione di un provvedimento, decisivo per la futura configurazione dei limiti alle spese relative al personale negli enti locali.

Virtuosità

Il decreto dovrà definire, in primo luogo, criteri e parametri di virtuosità. È certamente chiaro che tra i criteri, quello fondamentale consisterà nella riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, prevista espressamente dal comma 5 dell'art. 76. L'incidenza percentuale, però, non sarà l'unico metro valutativo, perché la legge parla di criteri e parametri al plurale: pertanto, il decreto dovrà individuare degli altri.

Con riferimento, comunque, a questo parametro già enunciato, poiché è noto che con un'incidenza uguale o superiore al 50% scatta il blocco assoluto delle assunzioni, la virtuosità sarà tanto maggiore, quanto più bassa risulterà la percentuale. Un ente con un'incidenza del 25% sarà certamente maggiormente virtuoso dell'ente con una percentuale del 45%.

Obiettivi differenziati di risparmio

Pare trattarsi di un'affermazione del tutto ovvia. Ma, forse, le cose non sono così semplici. Infatti, compito del decreto è evidenziare le diversità intercorrenti tra enti, almeno con riferimento a tre parametri:

- le dimensioni demografiche;
- le percentuali di incidenza delle spese di personale rispetto alla spesa corrente attualmente sussistenti;
- l'andamento della spesa di personale nel quinquennio precedente.

Non tutti i comuni sono uguali. Di conseguenza, non tutte le misure per garantire la loro virtuosità possono essere identiche e egualmente efficaci.

Dimensione demografica

Con riferimento alla dimensione demografica è assolutamente evidente che maggiore è la dimensione dell'ente, maggiore tende ad essere la quantità dei dipendenti in servizio. Non è una semplice e banale proporzione tra la popolazione anagrafica e il personale in servizio, ma una constatazione legata alla circostanza che con l'aumentare della popolazione demografica, la complessità dei fabbisogni e, dunque, dei servizi da rendere si articola maggiormente. Per limitarsi ad un solo esempio, in un piccolo comune rurale difficilmente vi può essere un'esigenza di servizi sociali per figli riconosciuti da un solo genitore, paragonabile a quella di quartieri periferici di un centro urbano più grande. Pertanto, possono esservi negli enti di maggiori dimensioni quantità di dipendenti in misura superiore e più che proporzionale, alle esigenze degli enti di minori dimensioni demografiche. Simmetricamente, presso tali enti la semplificazione dei fabbisogni della popolazione non sempre permette una conduzione delle attività e dei servizi commisurata ad essi. Infatti, le strutture amministrative possono risultare anche eccessivamente snelle ed esili, ipotesi particolarmente vere nei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, spese se collocati nel nord-ovest dell'Italia. In termini generali – e solo generali – dunque può darsi che negli enti locali di piccole dimensioni abbiano bisogno di minori quantità di personale, anche e soprattutto laddove siano attive forme di gestione associata dei servizi (convenzioni, unioni di comuni, consorzi). Nei comuni di maggiori dimensioni può avvenire l'inverso.

Certo è, tuttavia, che la resa dei servizi minimi essenziali (che, però, per il sistema locale non sono individuati formalmente da nessuna fonte giuridica) chiarisce come una quantità minima imprescindibile di dipendenti debba pur esservi, a prescindere dalla dimensione piccola o piccolissima del comune. Allo stesso modo, la grande dimensione demografica di una città non è di per sé elemento valido per giustificare strutture amministrative elefantache.

Incidenza della spesa di personale attuale

La situazione di fatto delle strutture amministrative determina, ad oggi, la fotografia dell'incidenza della spesa di personale sul totale della spesa corrente.

Per la verità, la l. n. 133/2008 non ha chiarito a quale data la richiamata "fotografia" dovrebbe riferirsi. L'ottimistica previsione dell'emanazione del

d.P.C.M. entro il settembre 2008 aveva reso inutile una precisazione che, invece, oggi, si rivela fondamentale.

Vi è, comunque, un'opportunità. Il d.P.C.M. probabilmente giungerà ben dopo la fine della primavera e nel 2009 per la prima volta i conti consuntivi degli enti locali si debbono approvare entro il 30 aprile. Potrà essere, dunque, la banca dati dei conti lo strumento al quale attingere per verificare ad una data certa la situazione attuale della spesa di personale, rispetto al totale della spesa corrente.

Ovviamente, come visto prima, l'ente con una percentuale di incidenza più lontana dal 50% risulta più virtuoso; quello che si avvicina a tale soglia o la oltrepassi, denuncia una situazione che secondo il legislatore desta allarme, per presunta cattiva gestione del personale.

Andamento della spesa nel quinquennio precedente

È fondamentale comprendere non solo la situazione "statica" dell'incidenza del personale, ma anche quella dinamica. Un conto, infatti, è verificare che ad una certa data un comune o una provincia abbiano un'incidenza del 30%. Altro conto è accertare che un ente sia giunto a tale incidenza a seguito di una costante riduzione di questo dato; cosa ben diversa è se l'ente abbia mantenuto fermo questo risultato nel corso degli anni o, addirittura, esso sia il frutto di un progressivo peggioramento. Solo nel primo caso, infatti, si avrebbe la testimonianza di una corretta applicazione delle regole di risparmio delle spese di personale, in vario modo poste dalle ultime leggi. Negli altri casi, invece, la staticità della spesa di personale o il suo incremento fornirebbero la chiara traccia della violazione delle rigorose regole poste dal legislatore. Sarebbe, dunque, corretto considerare maggiormente virtuosi gli enti che pervengono ad un certo risultato per effetto di un cammino progressivo.

Internalizzazioni ed esternalizzazioni

C'è, però, un elemento che non viene considerato, almeno esplicitamente, dalla l. n. 133/2008 come parametro di cui tenere conto per la differenziazione tra enti. Si tratta della verifica delle modalità con le quali gli enti si sono organizzati, per rendere le funzioni ed i servizi. Occorrerebbe valutare attentamente, cioè, se dette funzioni e servizi sono svolte in amministrazione diretta, cioè dalle strutture appartenenti all'ente, oppure affidate all'esterno.

Due piccoli esempi. Un comune potrebbe svolgere il servizio di assistenza domiciliare ad anziani con proprio personale. Un comune, di identica tipologia e dimensione demografica, però, potrebbe aver affidato tale attività ad una cooperativa sociale o, comunque, averla esternalizzata in vario altro modo. Il primo comune, ancora, potrebbe preparare i pasti delle scuole materne ed elementari con cuochi e addetti alle cucine, dipendenti dall'ente. Il

secondo comune, invece, potrebbe anche in questo caso aver deciso di appaltare all'esterno il servizio.

È probabile, allora, che il primo comune, più propenso alla produzione diretta dei servizi, abbia un numero maggiore di dipendenti e, di conseguenza, maggiori probabilità di ritrovarsi con un'incidenza della spesa di personale sul totale delle spese correnti più alta del secondo comune. Tuttavia, anche quel comune spende risorse per erogare i medesimi servizi. Risorse che, però, sol perché esternalizzate alzano il totale della spesa corrente, riducono la spesa di personale, determinando un rapporto più favorevole. Che, però, rischia di essere falsato.

Sarebbe opportuno prevedere, allora, una ponderazione che tenga conto di questo fondamentale fattore delle esternalizzazioni. Ovviamente, ciò richiederebbe la necessità di andare maggiormente a fondo nella verifica della qualità della spesa corrente. E renderebbe ancora più complessa la redazione del testo del d.P.C.M.

Visto, però, il tempo che sta passando e considerando la struttura comunque molto articolata dell'insieme dei criteri e dei parametri, questo dovrebbe certamente essere preso in attenta considerazione.

Esternalizzazioni elusive

La ponderazione del fattore legato alle modalità di gestione interna od esternalizzata dei servizi appare, del resto, utile anche per sventare elusioni alle regole sia del d.P.C.M., sia del computo delle spese, previsto dal comma 1 dell'art. 76, della l. n. 133/2008, attraverso il ricorso ad esternalizzazioni "false" o, comunque, solo strumentali ad abbassare il costo teorico del personale.

Ai sensi del citato art. 76, comma 1, della l. n. 133/2008, sono considerate spese di personale quelle relative a «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». Allora, coerenza vorrebbe che non solo tali spese siano prese in considerazione per il calcolo dell'incidenza delle spese di personale sul totale delle spese correnti. Ma che anche esternalizzazioni apparentemente virtuose, cui consegua la risoluzione del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'ente che costituisce enti o società, siano valutate con molta attenzione, laddove risultino all'evidenza poste solo ad alterare i dati delle spese di personale. Una traccia di esternalizzazione solo elusiva potrebbe essere, ad esempio, la stipulazione tra l'ente locale e la società o l'ente comunque denominato di una clausola (di più che dubbia legittimità, per altro) che garantisca al personale comunale trasferito, il successivo rientro nei ruoli comunali, laddove la società o l'ente dovesse successivamente essere soppresso. In questo caso, infatti, la risoluzione del rapporto di lavoro tra il dipendente trasferito e l'ente locale sarebbe solo apparente. Del resto, analoga cautela è contenuta nel comma 4 dell'art. 76, a proposito del blocco delle assunzioni come conseguenza della violazione del patto di stabilità.

Spese di personale minime o standard

Un altro tassello nella l. n. 133/2008 appare mancante, nonostante sia da considerare fondamentale. Si tratta della fissazione di una percentuale minima di incidenza delle spese di personale, sul totale delle spese correnti.

È, infatti, corretto puntare verso la maggiore efficienza possibile dell'attività lavorativa dei dipendenti delle amministrazioni locali, che può passare anche attraverso una riduzione del loro numero, se sorretta da un incremento della produttività

Tuttavia, non si può immaginare che un'organizzazione complessa, come è un ente locale, possa esistere facendo del tutto a meno di struttura burocratica. Deve, dunque, esistere una soglia minima accettabile, in quanto inderogabile o standard, di spesa di personale, necessaria affinché lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza dell'ente locale non sia solo formale.

Il d.P.C.M., dunque, dovrà indicare quella soglia di spesa di personale al di sotto della quale non ha nemmeno alcun senso – in senso puramente astratto – imporre l'obiettivo di ulteriori riduzioni dell'incidenza. Si tratta di una soglia di indifferenza a politiche di contenimento della spesa, perché già di per sé indice di una amministrazione efficiente.

Probabilmente, però, più che di “una soglia”, si dovrebbero determinare “più soglie”, tenendo conto delle differenziazioni tra enti, che il d.P.C.M. è chiamato a porre in essere.

Tipologie di enti

Ancora, non si deve dimenticare che la differenziazione non è connessa solo all'elemento demografico o della modalità con la quale ciascun ente ha organizzato i propri servizi. Vi sono ulteriori specificità che distinguono i comuni turistici da quelli agricoli, quelli a vocazione industriale e quelli degli hinterland delle grandi città, quelli montani e quelli delle zone interne, quelli con sedi amministrative di un certo rilievo (prefetture, Inps, agenzie del territorio) e quelli con rilevanti infrastrutture (porti, aeroporti, snodi ferroviari, caselli autostradali). Tutti questi elementi, infatti, implicano diversità anche molto notevoli nella qualità e quantità dei servizi da rendere e, dunque, del personale da dedicarvi.

Conclusioni

Il d.P.C.M. ottimale dovrebbe creare una griglia estremamente intricata di parametri, per consentire agli enti di rilevare in quale tipologia rientrare e, di conseguenza, quali standard di costi e di incidenza di personale dover dimostrare, per rientrare nel novero di quelli virtuosi.

Poiché gli obiettivi di riduzione dell'incidenza a loro volta debbono essere differenziati, ad ogni tipologia della griglia, dovrebbe corrispondere anche uno specifico grado di riduzione della spesa.

Potrebbe trattarsi della prima prova generale di federalismo: come è noto, il disegno di legge punta proprio sulla definizione di standard di costo, nell'ambito delle diversità dei territori. Ed anche la l. n. 15/2009 si riferisce espressamente ad indici standard di qualità, come strumenti per valutare l'efficienza della gestione.

Luigi Oliveri