

Il pubblico impiego nella legge di stabilità 2011

Armando Montemarano *Senior partner dello Studio Montemarano, avvocati e commercialisti in Roma, Milano e Bologna*



Le norme di contabilità impongono vincoli più rigidi nella gestione del personale pubblico soprattutto nei settori della sanità e dei servizi locali

La legge 31.12.09, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) si proponeva un'ardita innovazione: triennializzare la Finanziaria, o meglio il suo «nociolo duro», disciplinando (art. 10) la «Decisione di finanza pubblica», contenente gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo, con la contestuale definizione degli obiettivi, articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali e locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale. La Decisione, inoltre, deve aggiornare le previsioni per l'anno in corso.

Le norme di contabilità

Non sfugge certamente l'incidenza indiretta della legge di stabilità sulla gestione del personale pubblico, contrattualizzato e non, dacché essa, disciplinata sempre dalla l. 196/09 (art. 11), è una componente della manovra triennale di finanza pubblica e deve contenere, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici fissati dalla Decisione e, così, disporre annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale nonché provvedere, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente, al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi. La legge di stabilità dovrebbe contenere esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari, con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale, e non potrebbe introdurre norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale. Ligio all'obiettivo di ridurre a poche disposizioni lo strumento che deve rimediare alla enciclopedica farraginosi-

tà delle precedenti Finanziarie, il disegno di legge presentato il 15 ottobre scorso al Parlamento dal Ministro dell'economia si componeva così di un solo articolo, distribuito su 13 commi.

Le norme per lo sviluppo

Nel volgere di poche settimane, nonostante l'urgenza di approvarne il testo prima del 14.12.2010, data fissata per la votazione della fiducia al Governo, l'articolo è rimasto unico, ma i commi sono diventati 171, pur restando invariato il carattere triennale della manovra da esso disposta. La dilatazione del ddl consegue all'approvazione del maxi-emendamento presentato dallo stesso Governo durante l'esame in Commissione Bilancio della Camera, volto ad aggiungere norme per lo sviluppo economico al nucleo proprio della legge di contabilità, rinunciando contemporaneamente alla preannunciata emanazione di un decreto-legge in materia economico-finanziaria. Il provvedimento non produce effetti correttivi sui saldi di finanza pubblica, tenuto conto che la manovra di aggiustamento dei conti pubblici per il triennio di programmazione era già stata approvata con il Dl 31.5.10, n. 78. Non si può negare, tuttavia, che l'iter parlamentare abbia vanificato il miraggio di una legge

di stabilità sintetica, nonostante che la disciplina contabile di bilancio introdotta dal citato Dl 78/10 garantisca, per il triennio prossimo, un incremento degli strumenti di flessibilità, attraverso la possibilità di rimodulare le dotazioni finanziarie tra le missioni di ciascuno stato di previsione, al fine di rendere compatibili le riduzioni lineari

apportate con l'operatività minima delle pa.

A determinate condizioni possibili assunzioni per turnover

Il patto di stabilità interno

Il comma 87 dell'articolo unico della legge prevede che, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 88 a 122, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pub-

blica (artt. 117, c. 3, e 119, c. 2, Cost.). I successivi commi determinano i criteri per l'aggiornamento degli obiettivi di saldo finanziario tra entrate e spese e il comma 118 aggiunge un periodo all'art. 76, c. 7, Dl 112/2008 che, nel trattare delle spese di personale per gli enti locali, vieta 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, e consente ai restanti enti di procedere a assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. La nuova disposizione ammette, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti, le assunzioni per «turn over» che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali, in deroga al limite del 20% e, comunque, nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale. Le «funzioni fondamentali» sono quelle previste per i Comuni dall'art. 21, c. 3, l. 5.5.2009, n. 42, che delega il Governo all'attuazione del federalismo fiscale: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile al 21.5.09; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia.

Il c. 119, lett. c), vieta poi agli enti locali, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, di procedere, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto a questi enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione vincolistica. A tutto ciò si aggiunga che, secondo le disposizioni del c. 120, le indennità di funzione e i gettoni di presenza degli amministratori locali sono comunque rideterminati con una riduzione del 30%, rispetto all'ammontare risultante alla data del 30.6.2008, per gli enti locali che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità interno. Il c. 123 conferma, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni

di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla Tarsu e per quelli già previsti per i Comuni commissariati ex art. 14, Dl 78/2010.

I servizi locali

Un'altra voce di spesa su cui il legislatore intende incidere è quella dei servizi resi dagli enti locali, che assorbono una cospicua parte della spesa del personale gestito da questi enti. Il comma 23, nel dichiarato intento di favorire l'attuazione del federalismo fiscale, stabilisce che la società a prevalente partecipazione statale incaricata in regime concessorio dell'elaborazione degli studi di settore dovrà predisporre le metodologie ed elaborare i dati per la definizione dei fabbisogni e dei costi standard delle funzioni e dei servizi resi, nei settori diversi dalla sanità, dalle Regioni e dagli enti locali, secondo modalità definite con apposita convenzione stipulata con il Ministero dell'economia. Questa società potrà pure realizzare, sulla base delle informazioni messe a disposizione dall'Agenzia delle Entrate in condizioni di parità, prodotti e servizi per la gestione aziendale da mettere a disposizione delle imprese. L'Anci viene incaricata di provvedere, attraverso l'Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel), all'analisi dei bilanci comunali e della spesa locale, al fine di individuare i fabbisogni standard dei Comuni.

L'autorizzazione di spesa confluita nel Fondo sociale per occupazione e formazione è incrementata dal comma 29 di un miliardo di euro per l'anno 2011; una quota di queste risorse, stabilita con decreti del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia, d'intesa con le singole Regioni interessate, potrà essere attribuita alle Regioni per le esigenze del trasporto pubblico locale.

La sanità

Un'ulteriore serie di provvedimenti va ad incidere nel comparto della sanità che, come noto, costituisce una delle maggiori voci di spesa pubblica. L'art. 2, c. 2-bis, Dl 5.8.2010, n. 125, stabilisce nelle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari nelle quali siano scattati, nel 2010, gli incrementi automatici dell'Irap e dell'addizionale all'Irpef, il blocco automatico del «turn over», tranne che i tavoli tecnici di verifica non abbiano accertato, entro il 31.10.2010, il venire meno delle condizioni che hanno determinato l'applicazione delle citate misure; la disapplicazione è disposta con decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro della salute e il Ministro per i rapporti con le Regioni. Il c. 52 disciplina ora l'attuazione in misura solo parziale dei piani di rientro, stabilendo

che in tale ipotesi non operano le misure di blocco automatico del «turn over», nel limite del 10% e in correlazione alla necessità di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza. Nel senso dello sviluppo va letta la norma, introdotta dal comma 40, in base alla quale, al fine di assicurare il finanziamento di interventi urgenti finalizzati, tra l'altro, alle attività di ricerca, assistenza e cura dei malati oncologici, è destinata una quota del fondo istituito presso il Ministero dell'economia per il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili dall'art. 7-*quinquies*, c. 1, Dl 10.2.2009, n. 5. Un intervento che dovrebbe incidere anche sul contenimento della spesa sanitaria, o meglio sulla sua incidenza nella spesa delle Regioni, è costituito dal riconoscimento dei sistemi regionali integrati. Il comma 154 stabilisce, ad esempio, che la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato da questa Regione in via ordinaria e prevalente costituiscono, nel loro complesso, il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la Regione vengono realizzati attraverso tale sistema e la Regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto di questi obiettivi, quale risultante dal bilancio consolidato che dovrà essere redatto in armonia con le disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci.

L'Università

Le paventate riduzioni di personale particolarmente qualificato nelle Università, almeno quelle dovute alla mancanza di fondi, paiono in larga parte scongiurate. Il comma 24 incrementa la dotazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle Università di 800 milioni di euro per il 2011, nonché di 500 milioni di euro annui a decorrere dal 2012. A valere su quota parte di tali risorse, con decreto del Ministro dell'istruzione, da emanare entro il 31 gennaio di ciascun anno di concerto con il Ministro dell'economia, dovrà essere approvato un piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia per ciascuno degli anni 2011-2016. Per le predette chiamate non troveranno applicazione le disposizioni dettate in tema di «turn over» dall'art. 66, c. 13, Dl n. 112/2008, secondo cui per il triennio 2009-2011 le Università statali possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale soltanto nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 50% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente (ciascuna Università, peraltro, deve destinare la somma corrispondente, per una quota non infe-

riore al 60%, all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato e, per una quota non superiore al 10%, all'assunzione di professori ordinari). Ulteriore intervento rivolto al reperimento di fondi è quello congegnato dal comma 25: al fine di finanziare la concessione di un credito di imposta a favore delle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo ad Università o enti pubblici di ricerca, viene autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2011. Il credito d'imposta spetta per gli investimenti realizzati a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2011, nella misura percentuale, stabilita con apposito decreto ministeriale, rapportata ai costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo riferiti a contratti stipulati con Università ed enti pubblici di ricerca. Il credito d'imposta deve essere indicato nella relativa dichiarazione dei redditi e non concorre alla formazione del reddito né della base imponibile dell'Irap; esso non rileva ai fini del rapporto tra ammontare dei ricavi e altri proventi che concorrono a formare il reddito ed è utilizzabile esclusivamente in compensazione. Il comma 85 riconosce un contributo pari a 5,2 milioni di euro per l'anno 2011, di cui 2 milioni di euro finalizzati alle esigenze dell'Istituto Italiano di Scienze Umane di Firenze, da destinare a favore delle Scuole superiori ad ordinamento speciale costituite per legge.

Le Forze armate

Il personale pubblico non contrattualizzato non è interessato dagli interventi contenuti nella legge di stabilità, se non per quanto concerne quello impegnato nelle missioni di pace e nel controllo del territorio. Per quel che riguarda le missioni internazionali, la partecipazione alle quali era già stata prorogata fino al 30.6.2011, viene incrementato di 750 milioni di euro, per il 2011, dal c. 27, l'apposito Fondo istituito dalla Finanziaria 2007. Il c. 28 contiene un'autorizzazione di spesa per sovvenire alle necessità derivanti dal concorso delle Forze armate nel controllo del territorio ex art. 7-*bis*, Dl n. 92/2008, che, per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, consente l'autorizzazione di un piano d'impiego di un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate, preferibilmente Carabinieri impiegati in compiti militari o comunque volontari delle stesse Forze armate specificatamente addestrati per i compiti da svolgere. Detto personale è posto a disposizione dei Prefetti delle Province comprendenti aree metropolitane e, comunque, aree densamente popolate, per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia.