



# Enti locali & Federalismo

LA RIFORMA  
DEL LAVORO  
in edicola con



IL GIORNALE DELLE AUTONOMIE

**SPENDING REVIEW** Inchiesta di ItaliaOggi sull'impatto delle manovre degli ultimi anni

## Personale, tagli per modo di dire Nonostante i blocchi molti comuni continuano ad assumere

Pagine a cura  
di FRANCESCO CERISANO

Chissà se al momento di scrivere la spending review, Mario Monti e Piero Giarda avranno dato un'occhiata agli ultimi dati della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico. Dalla relazione 2012 emerge che quattro anni di manovre lacrime e sangue di Giulio Tremonti hanno sì contribuito a ridurre il numero dei dipendenti di regioni ed enti locali, ma in modo molto timido: meno 1,6%.

Ciò significa che, nonostante i divieti, molti enti locali hanno continuato ad assumere in allegria. E il rischio che continuino a farlo, nonostante la spending review, è forte. La Corte conti, infatti, ha armi sempre più spuntate dopo la riforma del 2009 (cosiddetto lodo Bernardo) che richiede non più una denuncia semplice, ma un esposto circostanziato perché i magistrati contabili possano attivarsi. In mancanza, le procure contabili non possono andare a ficcare il naso nelle gestioni dei comuni e quando ci riescono ormai è troppo tardi.

Lo dimostrano gli ultimi dati sulle sentenze di responsabilità erariale per irregolarità sul personale emesse dalla Corte tra il 2011 e i primi mesi di quest'anno: una decina o poco più. Il campionario è sempre lo stesso: contratti a termine illegittimi (Capannori, Lu), illecite assunzioni di personale (Graffignano, Tv), stabilizzazioni di personale esterno infischiosene dei divieti (Catania), affidamenti di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione (Laglio, Co), collaborazioni prive dei requisiti (Castellana Grotte, Ba), incarichi esterni inutili (S.Arcangelo, Pz), dirigenti esterni prorogati (Trento). In tutti i casi le sezioni regionali hanno condannato sindaci, giunta e dirigenti a risarcire il danno erariale cagionato.

Ma se le sentenze sono così poche, si dirà, allora vuol dire che la maggior parte dei sindaci applicano i divieti? Nulla di tutto questo, avvertono alla Corte dei conti, perché «si tratta un tipo di illecito che fa fatica a venire a galla». «Il numero esiguo di pronunce non vuol dire che i comuni abbiano smesso di assumere con leggerezza, perché ciò che arriva sul tavolo della Corte è solo la punta di un iceberg».

E così, andando a leggere con attenzione i dati della magistra-

tura contabile, si scopre che a farne le spese sono state soprattutto le figure apicali degli enti (dirigenti, direttori generali e segretari comunali) che hanno subito tagli rispettivamente del 3,9%, 6,3% e 6,1%. Mentre in alcune categorie (collaboratori a termine, impiegati di categoria D) il personale è finanche aumentato. E così gli ultimi dati ufficiali del comparto parlano di un totale di 569.000 dipendenti nel 2010 contro i 578.000 del 2009 (si veda tabella in pagina).

Di questi, 430.000 lavorano nei comuni. Se siano troppi o no sarà Mario Monti a stabilirlo con un decreto da approvare entro fine anno in cui si fissa una media nazionale degli organici comunali sulla base del rapporto tra personale e popolazione residente. Chi sfora questa media di oltre il 20% non potrà più assumere a nessun titolo. Sopra il 40% di differenza scatterà l'obbligo di tagliare un dipendente su dieci e un dirigente su cinque. Questo dice la spending review, ma il dubbio che le buone intenzioni del premier e del fido Enrico Bondi possano restare tali è forte. Perché nella

continua a pag. 34

### REGIONI A STATUTO ORDINARIO E AUTONOMIE LOCALI - PERSONALE IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE PER CATEGORIA E TIPOLOGIA DEL RAPPORTO DI LAVORO

Categoria	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Segretari comunali e provinciali	3.918	3.683	3.457	-6,1
Direttori generali	561	527	494	-6,3
Dirigenti	9.667	9.451	9.083	-3,9
Qualifica dirig. a tempo indet.	7.397	7.161	6.884	-3,9
Qualifica dirig. e a tempo determ.	2.270	2.290	2.199	-4,0
Personale non dirigente	501.041	499.435	495.263	-0,8
Categoria D	127.550	128.869	129.757	0,7
Categoria C	205.200	207.673	207.719	0,0
Categoria B	142.580	138.734	135.066	-2,6
Categoria A	25.711	24.159	22.721	-6,0
Pers. contrattista	2.604	2.435	2.289	-6,0
Dirig. e alte specializ. fuori dotaz. organica	1.164	1.024	92	-11,9
Collaboratori a tempo determ.	3.370	3.544	3.594	1,4
<b>TOTALE</b>	<b>522.325</b>	<b>520.099</b>	<b>515.082</b>	<b>-1,0</b>
Tempo determinato	39.770	34.125	32.750	-4,0
Formazione lavoro	1.100	741	407	-45,1
Interinale	4.616	4.049	3.820	-5,7
Lavori socialmente utili	20.918	19.168	16.946	-11,6
<b>TOTALE RAPP. FLESSIBILE</b>	<b>66.405</b>	<b>58.083</b>	<b>53.923</b>	<b>-7,2</b>
<b>TOTALE COMPARTO</b>	<b>588.730</b>	<b>578.182</b>	<b>569.005</b>	<b>-1,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

PARLA IL PRESIDENTE DELLA CORTE CONTI LUIGI GIAMPAOLINO

### Tornare ai controlli preventivi di legittimità

Tornare ai controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali. E'



Luigi Giampaolino

«sarebbe opportuna una riflessione». A ItaliaOggi il presidente della Corte conti propone la sua ricetta: più controlli sulle società partecipate e più poteri inibitori «in modo da intervenire quando il danno erariale è in atto».

**Domanda.** I dati della relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico evidenziano una flessione tutto sommato modesta del numero di dipendenti del comparto regioni-autonomie locali. E questo nonostante le politiche restrittive di contenimento dei costi delle ultime manovre. Il sospetto, dunque, è che i sindaci continuino a fare assunzioni per così dire «allegre» anche se, a giudicare dal numero limitato di sentenze di condanna della Corte conti sembrerebbe il contrario. I sindaci sono diventati improvvisamente virtuosi o questo tipo di illecito fa fatica a venire a galla?

**Risposta.** Credo che sarebbe errato at-

tribuire alle sentenze di condanna emesse dalla Corte dei conti il valore di strumento di misurazione della virtuosità o meno degli amministratori. L'attività giurisdizionale, ivi compresa quella che si svolge innanzi alla magistratura contabile, ha valenza episodica, in quanto legata alla singola e specifica fattispecie portata all'esame del giudice che, peraltro, è spesso chiamato a valutarne solo gli aspetti patologici. Di talché è arduo far emergere dall'esame della casistica giudiziaria valutazioni di sistema. Senza dubbio più adatte a tale scopo sono le risultanze dell'attività di controllo, quali, per l'appunto, i dati della relazione da lei citata. Attraverso l'attività di controllo ad essa affidata (di cui la fase giurisdizionale costituisce il momento sanzionatorio eventuale ma necessario alla chiusura del sistema), la Corte ha, infatti, una vasta e approfondita conoscenza della fisiologia dell'azione amministrativa.

D. Quali ulteriori poteri potrebbero es-

continua a pag. 34

# Più poteri di indagine alla Corte

segue da pag. 33

sere affidati alla Corte per scovare i comportamenti contrari alla legge? Quanto influisce negativamente sul lavoro della Corte il fatto che ora si richiedano denunce circostanziate?

**R.** La previsione normativa che impone un alto grado di determinatezza delle denunce alla Procura contabile risponde, senza dubbio, a un principio di civiltà giuridica. Peraltro, tale disposizione non tiene nel debito conto la circostanza che la stessa Procura non gode degli ampi poteri di indagine attribuiti alle Procure presso i tribunali ordinari né della diffusa scarsità di denunce da parte dei pubblici dipendenti in relazione a comportamenti maturati all'interno delle stesse amministrazioni. Si tratta di circostanze su cui potrebbe essere opportuna un'ulteriore riflessione, in considerazione della necessità di favorire un'azione, quale quella del pubblico ministero contabile, finalizzata alla difesa esclusiva dell'erario pubblico. A tal fine, riterrei opportuna l'estensione dei poteri della Corte nei confronti dei soggetti, quali ad esempio le società partecipate, che, nonostante una veste formale privatistica, hanno una natura sostanzialmente pubblica. Parimenti opportuna sarebbe l'attribuzione al giudice contabile di poteri inibitori idonei a intervenire sul danno erariale in atto, così da impedire l'ulteriore realizzazione.

**D.** In materia di personale la Corte purtroppo non può che intervenire quando ormai il danno è fatto. A 11 anni di distanza dalla riforma del Titolo V come

giudica l'abolizione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali?

**R.** La disciplina vigente prevede l'attribuzione della funzione di controllo esterno sulla gestione degli enti locali alla Corte dei conti, organo terzo e imparziale, garante degli equilibri di finanza pubblica delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di controlli orientati appunto all'esigenza del coordinamento della finanza pubblica fra i diversi livelli di governo, per assicurare che tutte e ciascuna delle componenti della Repubblica impieghino correttamente le risorse pubbliche. In tale contesto, vi sarebbe spazio per la reintroduzione di controlli di carattere preventivo anche sugli atti degli enti territoriali. Infatti, da un canto l'esigenza dell'autonomia sarebbe garantita dall'attribuzione di tali controlli alla Corte dei conti, organo terzo e imparziale; d'altro canto, basterebbe individuare specifiche tipologie di atti degli enti territoriali (quali i principali atti di programmazione comportanti spese, gli atti di variazione del bilancio, gli atti con i quali vengono programmate le risorse di provenienza comunitaria) al fine di valutarne ex ante la loro rispondenza

alle norme parametro di coordinamento della finanza pubblica. Tale previsione sarebbe doppiamente auspicabile: per un verso in quanto il controllo preventivo è controllo «dinamico» per eccellenza in quanto orienta, prima ancora che l'atto stesso entri nel mondo giuridico, l'azione amministrativa in conformità con i parametri della legalità, economicità, efficacia ed efficienza; per altro verso, a chiusura del regime dei controlli, consentirebbe di introdurre (attraverso un'apposita auspicabile previsione di legge) anche per le regioni a statuto ordinario, un giudizio di

parificazione dei conti consuntivi regionali così come attualmente è previsto per rendiconto generale dello stato e per quelli di quasi tutte le regioni ad autonomia differenziata, anche allo scopo di monitorare il rispetto dei principi del pareggio, dell'equilibrio e della copertura finanziaria delle leggi di spesa.

**D.** Crede che la nuova procedura sul dissesto introdotta dal federalismo fiscale e che dà maggiori poteri alla Corte conti servirà a far emergere le reali situazioni di difficoltà dei comuni italiani? E, considerando che in caso di dissesto il sindaco è colpito dalla sanzione dell'incandidabilità, ritiene che questa riforma possa essere dissuasiva?

**R.** Le disposizioni in tema di dissesto, previste dal recente dlgs n. 149 del 2011, hanno introdotto nell'ordinamento misure particolarmente delicate che esigono grande equilibrio che solo una magistratura speciale, qual è la Corte, può garantire. Difatti, l'art. 6, comma 2, del dlgs n. 149 del 2011 affida alla sezione regionale di controllo competente

della Corte dei conti l'accertamento dell'adempimento da parte dell'ente dell'adozione delle misure correttive previste dall'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 in conseguenza di pronunce rese dalla sezione concernenti l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario dell'ente locale ed affida alla medesima sezione l'accertamento della sussistenza delle condizioni di dissesto di cui all'art. 244 del Tuel ove risulti perdurare l'inadempimento da parte dell'Amministrazione nell'adozione delle misure correttive. Nello svolgimento di tale controllo la Corte potrà far emergere le reali situazioni di difficoltà in cui versano i comuni italiani, accompagnando i percorsi di risanamento attraverso appositi monitoraggi per modo che gli amministratori comunali potranno responsabilmente riorientare le gestioni verso percorsi virtuosi. Va da sé che nei casi in cui l'amministrazione comunale continuasse a discostarsi dai canoni della buona amministrazione scatterebbero, quale extrema ratio, le previste sanzioni che arrivano sino alla incandidabilità degli amministratori responsabili. La disciplina è stata da poco introdotta e relativamente pochi sono ancora i casi esaminati dalla Corte, anche se già allo stato la disciplina vigente merita un giudizio di apprezzamento anche sul versante della dissuasione da parte degli amministratori dal porre in essere comportamenti non coerenti con i principi della buona amministrazione.



Luigi Giampaolino

## SEGUE DA PAG. 33

corso degli anni un posto in comune o in regione non si è negato a nessuno e in molti casi l'accesso facile al pubblico impiego è stato visto (e giustificato) come una sorta di ammortizzatore sociale.

Eppure da tagliare ce ne sarebbe, eccome. Bisognerà solo capire quanto Monti deciderà di affondare la lama. Perché fino ad oggi i sindaci hanno usato più di un escamotage per dribblare i divieti. Basta una partecipata su cui scaricare gli oneri del personale scambiandosi a vicenda debiti e crediti, un bel po' di residui attivi (somme che si sa non verranno mai riscosse ma servono solo per rendere più belli i bilanci e finanziare altra spesa corrente) un revisore compiacente e il gioco è fatto.

### Le regioni con più travet

La maglia nera spetta alla Sicilia dove in comune lavorano 57.403 dipendenti (uno ogni 87 residenti, mentre la media italiana è di uno ogni 128). Ma anche al Nord non si scherza. In Valle d'Aosta, Trentino Alto-Adige e Friuli-Venezia Giulia il posto fisso in comune ha continuato a mantenere negli anni un fascino indiscusso.

L'autonomia spinta di cui godono queste tre regioni ha fatto lievitare i costi del personale a livelli «siciliani». Trento e Bolzano nel 2009 hanno speso per questa voce quanto la Sicilia (1,7 miliar-

di) e la piccola Valle d'Aosta più della Lombardia (263 milioni contro 223). Il Friuli (188 milioni) più di Emilia-Romagna (160), Puglia (175), Toscana (157) e Veneto (150). Dal 2001 al 2009 la spesa delle regioni al netto della sanità è passata da 42 a 58 miliardi di euro di cui 6,5 solo per pagare gli stipendi del personale.

### Il pugno di ferro su chi trucca il Patto

La legge di stabilità 2012 (legge n. 183/2011, ultimo atto del governo Berlusconi) ha previsto che qualora le sezioni giurisdizionali accertino che il patto di stabilità è stato rispettato artificialmente dagli enti, mediante una non corretta imputazione delle entrate e delle uscite in bilancio, i giudici contabili puniscano gli amministratori colpevoli con una multa che può arrivare a dieci volte l'indennità di carica percepita e il responsabile finanziario con una sanzione pari a tre mesi di stipendio. Un pugno di ferro mica male anche perché prescinde dall'accertamento di un danno risarcibile a favore della p.a. Il problema, però, è che si tratta di una norma nuova che non ha ancora prodotto frutti tangibili.

### Il dissesto imposto dalla Corte

Altrettanto non può dirsi per la stret-

ta introdotta da uno dei decreti attuativi del federalismo fiscale (quello su premi e sanzioni, dlgs n. 149/2011) che affida ai magistrati contabili il compito di accertare il dissesto dei comuni e di valutare la presenza di un nesso di causalità tra il buco in bilancio e la condotta dolosa o colposa del sindaco. La prima ad applicare la norma (a un mese di distanza dalla sua entrata in vigore) è stata la Corte conti Toscana che ha ordinato il default del comune di Castiglion Fiorentino (Ar).

Alessandria sarà il primo comune capoluogo di provincia a subire quest'onta. La Corte conti Piemonte ha trasmesso la richiesta di dissesto al consiglio e in caso di inerzia di quest'ultimo ci penserà il prefetto con la nomina di un commissario ad acta. Sul banco degli imputati è finito l'ex sindaco **Piercarlo Fabbio** (Pdl) che in soli 5 anni ha accumulato 19 milioni di disavanzo e 27 di debiti fuori bilancio. «Avevamo un piano di rientro, ora la nuova giunta ha aggravato la situazione», si è difeso accusando il suo successore **Maria Rita Rossa** (Pd) che l'ha sconfitto al ballottaggio nelle scorse elezioni di maggio (già perché Fabbio non era stato nemmeno sfiorato dall'idea di non ricandidarsi).

Ora però in consiglio c'è una maggioranza di centrosinistra. Se deciderà di dichiarare il dissesto, per Fabbio scat-

terà il fallimento politico: non potrà ricandidarsi ad alcuna carica elettiva per dieci anni. E la stessa sanzione scatterà per i revisori che in questi anni hanno certificato il bilancio del comune: non potranno più ricoprire incarichi di questo tipo per un decennio.

Se il decreto (messo a punto dalla commissione tecnica guidata dal professor **Luca Antonini**) fosse stato già in vigore qualche anno forse non ci sarebbero stati casi come quello di Catania, portata da **Umberto Scapagnini** (sindaco dal 2000 al 2008) alle soglie del dissesto, evitato solo grazie a un generoso assegno di 140 milioni staccato dall'allora premier **Silvio Berlusconi** (di cui Scapagnini era medico personale).

Casi come quelli di Catania, Alessandria o Palermo (che potrebbe essere il prossimo comune a dichiarare il default) non sono isolati ma rappresentano purtroppo la punta di un iceberg. Perché molte sono state in questi anni le gestioni contabili quantomeno allegre non approdate a una dichiarazione di dissesto per il semplice fatto che era più conveniente per il consiglio comunale di turno scaricare i debiti sullo Stato e tirare a campare. Ora le cose cambiano perché sarà la Corte a doverci attivare. Anche se, ancora una volta, a cose fatte.