

l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) per assistere gli utilizzatori della "Rete unitaria della pubblica amministrazione" (RUPA)⁵⁶; dall'altra parte⁵⁷, la possibilità per tutte le amministrazioni di stipulare convenzioni con la CONSIP S.p.a. anche per l'esercizio di attività informatiche, secondo un apposito regolamento governativo.

Infine, il Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie assume una posizione di primo piano nella politica dell'informatica pubblica, con compiti di indirizzo (sentita la Conferenza Stato-regioni) in ordine all'impiego ottimale delle nuove tecnologie in tutte le amministrazioni, nonché di valutazione tecnica ed economica dei progetti in corso (nelle amministrazioni statali). Le eventuali economie di spesa saranno reinvestite in nuovi progetti. Per l'esercizio di queste funzioni, egli si avvarrà dell'AIPA, all'uopo riformata (v. *retro*, par. 2.7).

5.4 Tutte le misure passate in rassegna hanno lo scopo – come detto – di ridurre sensibilmente la spesa pubblica attualmente destinata al funzionamento di un'ampia area di amministrazioni. Resta, tuttavia, da verificare la loro portata effettiva, anche in relazione a quelle che avevano visto la luce, negli anni scorsi, in tema di riordino degli enti pubblici e di esternalizzazione dei servizi. Così, con riguardo allo sfolgimento degli enti pubblici, si deve considerare che un processo di riforma degli enti è stato realizzato, di recente, in attuazione della legge n. 59 del 1997⁵⁸, con norme che hanno ristrutturato o trasformato una serie di enti, mentre il d.lgs. n. 419 del 1999 ha avviato la riforma di altri cinquanta (circa) enti pubblici; inoltre, dopo il nuovo titolo V (parte II) Cost., spetta alle regioni di riordinare gli enti che svolgono la loro attività in settori materiali ormai transitati nella potestà legislativa regionale, o rispetto ai quali lo Stato conserva il solo potere di dettare "principi fondamentali" (comunque, non per condizionare l'organizzazione degli enti).

Le esternalizzazioni di servizi erano già previste da leggi degli anni precedenti, almeno con riguardo alle c.d. "attività non essenziali"⁵⁹.

Ancora, nell'autorizzare la concessione a privati (non soltanto dei servizi accessori "di assistenza culturale e di ospitalità", oggi compiutamente regolati dal "testo unico dei beni culturali e ambientali"⁶⁰, ma, direttamente) della gestione dei beni culturali, al fine di accrescerne la valorizzazione⁶¹, non si è considerato che il nuovo Titolo V (parte II) Cost.

⁵⁶ Cfr. art. 17, comma 19, legge n. 127 del 1997.

⁵⁷ Art. 29, comma 6, secondo periodo, legge fin. 2002.

⁵⁸ Art. 11, comma 1, lett. b, e art. 14.

⁵⁹ Cfr. l'art. 44 legge n. 449 del 1997 (di accompagnamento alla legge fin. 1998).

⁶⁰ Art. 113 d.lgs. n. 490 del 1999.

⁶¹ La nozione di "valorizzazione" dei beni culturali è contenuta nell'art. 152 d.lgs. n. 112 del 1998 e, ora, nel capo VI,

rimette alla “legislazione concorrente” la valorizzazione di tali beni, lasciando, perciò, alla legislazione statale soltanto la determinazione dei “principi fondamentali” della materia; né è stato considerato che la potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente spetta non allo Stato, ma alle regioni (art. 117, comma 6, nuovo testo, Cost.), laddove la legge rimette ad un regolamento ministeriale la definizione dei criteri e delle modalità con le quali procedere all’affidamento dei servizi e dei beni⁶².

Infine, di incerta conformità a Costituzione, per mancanza di criteri direttivi al legislatore delegato, appare la previsione, in funzione di autofinanziamento delle amministrazioni, di tariffe per l’accesso dei cittadini a servizi finora finanziati a carico della fiscalità generale o con forme diverse di contribuzione.

Sulle disposizioni qui esaminate, ulteriori osservazioni sono state formulate dalla Corte nella terza relazione quadrimestrale al Parlamento sulle leggi di spesa per il 2001⁶³.

5.5 Il citato d.d.l. A.C. 1534-B, “Riforma organizzativa del Governo”, proroga di un anno il termine per l’emanazione dei regolamenti governativi, previsti dall’art. 28 della legge finanziaria 2002 al fine di accorpate, sopprimere, mettere in liquidazione o trasformare in S.p.a. o in fondazioni di diritto privato enti pubblici, amministrazioni e agenzie (art. 2).

Il disegno di legge non chiarisce, tuttavia, le conseguenze che la proroga determinerebbe sui risparmi, previsti già per il 2002, connessi all’applicazione del menzionato art. 28 (oltre che degli artt. 29 e 32).

6. L’organizzazione amministrativa nel nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione.

6.1 E’ noto che il nuovo titolo V (parte seconda) Cost. ha rovesciato il “principio del parallelismo”, di cui al preesistente art. 118 Cost., in virtù del quale la competenza amministrativa accedeva alla competenza legislativa. Ora, la scissione tra funzione legislativa e funzione amministrativa (comprensiva di quella regolamentare) è predicata, anzitutto, con riguardo allo Stato; in secondo luogo, alle regioni. Così, in base al nuovo art. 117, la funzione regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie che ricadono nella sua potestà legislativa esclusiva; spetta, invece, alle regioni, oltre che nelle materie di loro potestà legislativa esclusiva, anche in quelle di legislazione concorrente (nelle quali compete allo Stato la sola determinazione dei “principi fondamentali”).

Peraltro, a norma del nuovo art. 118, 1° comma, “le funzioni amministrative sono

titolo I, t.u.b.c.

⁶² Art. 33, comma I, legge fin. 2002.

⁶³ Sez. riun. 1 marzo 2002, n. 11/contr.

attribuite ai comuni”, e ciò sia nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato o delle regioni, sia nelle materie di legislazione concorrente fra Stato e regioni, a meno che non ricorrano esigenze di “unitario esercizio” che rendano necessaria l’allocazione delle funzioni ad altro livello di governo e, comunque, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Di qui, alcune conseguenze di non lieve portata, poiché le norme di cui s’è detto fissano, da una parte, una regola di distribuzione della competenza all’esercizio delle funzioni amministrative; dall’altra, e di conseguenza, una regola organizzativa.

Sotto il primo profilo, lo Stato e le regioni debbono attribuire le loro funzioni amministrative agli enti locali, a meno di dar conto delle ragioni che li inducono ad esercitare direttamente determinate funzioni.

Sotto il secondo profilo, il nuovo art. 118, 1° comma, implica che l’organizzazione delle amministrazioni dello Stato sia costituita da un ridotto numero di strutture con compiti limitati all’esercizio delle competenze amministrative statali.

Vi è, poi, un complesso di funzioni amministrative che, essendo relative a materie di competenza legislativa esclusiva delle regioni (come l’agricoltura, le politiche del lavoro, le reti regionali di trasporto e di navigazione, la produzione e la distribuzione di energia in ambito regionale, le entrate extratributarie, la previdenza integrativa, l’istruzione e la formazione professionale, la polizia amministrativa locale), saranno le stesse regioni ad organizzare e distribuire fra sé medesime e gli enti locali (a meno che non siano già state riconosciute, dalla legge dello Stato, come “fondamentali” degli stessi enti locali).

L’assetto delle funzioni qui sommariamente delineato non può che avere importanti ripercussioni sul disegno organizzativo delle amministrazioni statali. Ferma restando, infatti, la pertinenza allo Stato delle funzioni corrispondenti a compiti indivisibili e ad interessi infrazionabili (come, ad esempio, la politica estera, la difesa e le forze armate, l’ordine pubblico e la sicurezza, le dogane, la tutela dell’ambiente) e delle relative strutture organizzative, si rende necessaria una precisa ricognizione delle strutture ministeriali destinate a permanere dopo l’entrata in vigore del nuovo Titolo V e di quelle che, invece, debbono essere soppresse o diversamente configurate, in ragione: (a) dell’instanziazione di potestà legislativa esclusiva alle regioni (ad es., agricoltura, commercio, sviluppo economico locale, artigianato, turismo); (b) della persistenza allo Stato del potere di definire con legge i “principi fondamentali” delle materie in regime di legislazione concorrente, spettando alle regioni l’attuazione legislativa di quei principi, nonché il potere regolamentare; (c) della “naturale” spettanza ai comuni delle funzioni amministrative; (d) dell’attribuzione allo Stato di funzioni che – per assicurarne

l'esercizio unitario – siano state (dalla legge statale o regionale) conferite allo Stato.

A tale operazione dovrà seguire il trasferimento a regioni ed enti locali delle risorse finanziarie e di personale corrispondenti alle funzioni amministrative non più esercitate dallo Stato.

In ultima analisi, l'attuazione del Titolo V porrà, ad un tempo, problemi di ridimensionamento e di riqualificazione degli apparati statali, ben maggiori di quelli conseguiti alla "terza regionalizzazione" realizzata alla fine degli anni Novanta. Donde l'esigenza di avviare quanto prima il processo di adeguamento dell'amministrazione centrale alla nuova realtà istituzionale.

In tale direzione, l' "intesa interistituzionale" Stato-regioni, sottoscritta nell'ambito della Conferenza inificata il 31 maggio 2002, impegna il Governo ad introdurre – fra l'altro – nel DPEF 2003 la previsione "dell'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge cost. n. 3 del 2001, da definire in legge finanziaria, ... con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture ed il personale statali".

6.2 Ulteriori prospettive di modifica nel disegno organizzativo dell'amministrazione statale sono aperte dal d.d.l. costituzionale A.S. n. 1187, recante "Modifiche dell'art. 117 della Costituzione", che si propone di devolvere alle regioni la competenza legislativa esclusiva in materia – fra l'altro – di "organizzazione sanitaria" e di "organizzazione scolastica", con conseguente ridimensionamento degli apparati ministeriali attualmente preposti alla gestione operativa di compiti inerenti alle menzionate funzioni.

7. Le "note preliminari" e le direttive generali per l'azione amministrativa.

7.1 Tutti gli stati di previsione delle amministrazioni dello Stato, ad eccezione di quelli relativi al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero delle infrastrutture e dell'ambiente, presentano, in allegato al disegno di legge di bilancio per l'esercizio 2002, la "nota preliminare" prevista dall'art. 2, comma 4-*quater*, legge n. 468 del 1978 (come novellato dall'art. 1 legge n. 94 del 1997).

La struttura delle note preliminari riflette l'articolazione dei ministeri in centri di responsabilità, salvo quella relativa allo stato di previsione del Ministero della difesa, che fa riferimento, in modo sintetico ma incisivo, ad una classificazione di tipo funzionale.

Le note preliminari presentano, fra loro, rilevanti disomogeneità, sia per la metodologia

utilizzata nella formulazione delle previsioni di spesa, sia per il dettaglio delle informazioni offerte.

Nel complesso, esse risultano elaborate, rispetto al passato, con maggiore accuratezza, sebbene si riscontrino casi di indicazione astratta degli obiettivi strategici, senza alcuna correlazione con i tempi e il grado di realizzazione degli obiettivi in relazione alle risorse disponibili (ministeri del lavoro, dell'istruzione, delle comunicazioni).

Per altro verso, gli obiettivi di spesa vengono ricostruiti, ora, attraverso la classificazione per funzioni-obiettivo, ora per leggi di spesa.

Permane, quale problema generale, il mancato riferimento agli esiti dei controlli interni e alle ragioni della riparametrazione degli obiettivi strategici, in relazione alla scarsità delle risorse: difetta ancora la consapevolezza del carattere "circolare" delle informazioni per la programmazione della spesa e per la valutazione dei risultati gestionali, agli effetti delle strategie d'intervento. Il che è dovuto, essenzialmente, alla mancata attivazione dei servizi di controllo interno e all'assenza di monitoraggio in ordine all'attività di pianificazione strategica e di programmazione operativa.

Non a caso, i testi delle note preliminari risalenti all'avvio della sessione di bilancio non vengono aggiornati per tener conto del dimensionamento delle risorse finanziarie quale si realizza nel corso della manovra di bilancio, con il risultato che gli obiettivi strategici risultano, spesso, eccedenti rispetto agli effettivi margini finanziari disponibili.

7.2 Quanto alle direttive, un documento del Comitato tecnico-scientifico istituito dal d.lgs. n. 286 del 1999, recepito in una direttiva del Presidente del Consiglio 12 dicembre 2000⁶⁴, ha indicato linee-guida e criteri metodologici per la loro redazione, di modo che il loro contenuto essenziale comprenda: la precisa definizione delle missioni istituzionali di ciascuna amministrazione, con la identificazione degli obiettivi da raggiungere anche in un arco temporale pluriennale; la specificazione degli obiettivi dei centri di responsabilità (e, cioè, delle strutture di primo livello) per il 2001; la determinazione dei progetti di particolare rilevanza, con l'indicazione delle scadenze temporali per la loro attuazione; la definizione del ruolo e delle funzioni dei servizi di controllo interno nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione all'attività dei ministri.

Tuttavia, l'elaborazione delle direttive, ad eccezione che per il Ministero dell'economia e delle finanze e, sotto alcuni aspetti, per il Ministero degli esteri, non ha ancora raggiunto un sufficiente livello qualitativo.

Permane insoddisfacente la definizione degli obiettivi, spesso formulati, come nelle note preliminari, in modo generico o rinviandone l'elaborazione ai titolari dei singoli centri di responsabilità.

E' carente la metodologia impiegata per la definizione degli indirizzi della gestione, che in nessun caso attinge dagli esiti e dalle valutazioni delle gestioni precedenti; inoltre, nel maggior numero dei casi, non sono fissati indicatori per valutare il grado di conseguimento degli obiettivi pianificati.

La difficile attuazione della riforma amministrativa, riscontrabile anche sul versante della elaborazione delle direttive generali, risente delle resistenze provenienti, ad un tempo, dai responsabili politici e dagli apparati burocratici in ordine all'introduzione dei servizi di controllo interno, oltre che del permanere di una forte divaricazione tra la "gestione amministrativa" e la "gestione finanziaria", che rimane nell'esclusiva pertinenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; è noto, invece, che la riforma del bilancio, coeva e sinergica con quella amministrativa, intendeva restituire ai responsabili della gestione un ruolo e una responsabilità propri nel conseguimento degli obiettivi e nel correlativo impiego delle risorse finanziarie.

7.3 Da una sintetica rassegna delle principali caratteristiche delle direttive emanate per il 2002 risulta quanto segue:

la direttiva del Ministro per le politiche agricole e forestali (15 febbraio 2002), nella parte dedicata alla definizione dei programmi di attuazione e degli obiettivi operativi per l'azione amministrativa, contiene un rinvio a specifici programmi di attuazione che i capi-dipartimento e i dirigenti preposti all'ICRF e al Corpo forestale dello Stato sono chiamati ad elaborare entro il 28 febbraio 2002. Tali programmi di attuazione dovranno motivare anche in ordine alle scelte di allocazione delle risorse finanziarie e organizzative disponibili. Il descritto metodo di elaborazione della direttiva non pare coerente con l'esigenza di una programmazione strategica e operativa già sufficientemente matura all'inizio dell'esercizio finanziario di riferimento (art. 14 d.lgs. n. 165 del 2001). In realtà, l'attività richiesta dal ministro ai titolari dei centri di responsabilità dovrebbe precedere e non seguire la definizione della direttiva generale. Va, comunque, evidenziato che la direttiva contiene un minimo di "cronoprogramma delle attività" da realizzare nell'esercizio.

Anche la direttiva del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (8 febbraio 2002) impiega la tecnica del rinvio a successivi programmi esecutivi di azione, da adottarsi entro

⁶⁴ G.U., serie gen., 26 gennaio 2001, n. 21.

trenta giorni dalla data di emanazione della direttiva. In taluni casi (Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, Dipartimento per le politiche del personale e gli affari generali), si prevede anche la successiva elaborazione di obiettivi finanziari, espressi (in percentuale) in termini di capacità di impegno e di pagamento. Di particolare interesse è la sezione dedicata all'attività di monitoraggio, per la quale si prevede, nell'immediato, l'elaborazione di soli indicatori finanziari. In proposito, la direttiva ribadisce il disposto normativo (art. 6 d.lgs. n. 286 del 1999) secondo il quale il Servizio di controllo riferisce "in via riservata" al ministro, raccomandando l'invio delle necessarie informazioni circa l'andamento della gestione entro il 15 luglio 2002 e il 15 gennaio 2003. A tale ultimo riguardo, pare evidente come il secondo rilevamento sia tardivo e, in ultima analisi, non utilizzabile ai fini della predisposizione sia della nota preliminare, sia della direttiva generale; nelle more della chiusura dell'esercizio (ferme restando le necessarie verifiche *ex post*), sarebbe, invece, più utile ricorrere a dati di stima per la valutazione degli andamenti gestionali e la riprogrammazione delle attività.

La direttiva del Ministro delle attività produttive (28 febbraio 2002), particolarmente sintetica, dà conto, in premessa, dei ritardi nell'attuazione della riforma amministrativa, segnatamente con riferimento all'istituzione dei servizi di controllo interno. Per ciascun obiettivo gestionale è previsto un "peso in base a priorità" calcolato in termini percentuali. Tale indicatore, peraltro di non immediata significatività, sembra di per sé solo insufficiente a consentire valutazioni circa gli andamenti della gestione.

La direttiva del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica (25 gennaio 2002) risulta elaborata in modo essenzialmente didascalico e generico; una scheda allegata alla direttiva indica, comunque, per ciascun obiettivo, una "data presunta di raggiungimento".

La direttiva del Ministro delle comunicazioni si presenta come un vero e proprio manuale di rilevazione e misurazione dell'azione amministrativa, oltre che di controllo di gestione e di valutazione dei dirigenti. Tuttavia, gli obiettivi risultano generici, tant'è che la stessa direttiva rinvia ad una fase successiva la loro più precisa definizione, l'indicazione dei loro tempi di attuazione, la fissazione degli indicatori per la misurazione del loro stato di attuazione.

La direttiva del Ministro dell'interno (4 aprile 2002) è impostata sulle missioni fondamentali del dicastero, trasversali rispetto alla sua struttura organizzativa. Pure questa direttiva rinvia a successivi atti dei capi-dipartimento (da emanare entro il 15 febbraio 2002) per la definizione, anche in forma integrata, di "puntuali piani attuativi recanti la precisazione degli obiettivi di dettaglio e della responsabilità per l'attuazione", sulla base di "caratteristiche metodologiche che saranno indicate dal Servizio di controllo interno". Si tratta, pertanto, di un

documento che sembra da qualificare ancora come prodromico rispetto alla elaborazione degli indirizzi annuali della gestione.

La direttiva del Ministro degli affari esteri (8 gennaio 2002) è l'unica ad essere stata tempestivamente emanata. Essa si articola in cinque parti: "linee guida programmatiche generali per l'azione dell'amministrazione" (a ciascuna linea guida corrisponde un centro di responsabilità); "obiettivi strategici dell'intera amministrazione" (con indicazione dei centri di responsabilità coinvolti); "altri obiettivi specifici di ciascun centro di responsabilità"; "meccanismi di monitoraggio"; "valutazione dei dirigenti". Particolarmente interessante è la terza parte, articolata per obiettivi in relazione ai quali sono stati costruiti appositi "traguardi/fasi/indicatori", nonché specifici cronoprogrammi. Nella quarta parte, pur riconoscendosi un ritardo nell'avvio dei meccanismi di controllo interno, si pone comunque in evidenza la centralità degli strumenti di monitoraggio.

La direttiva del Ministro per i beni e le attività culturali (15 febbraio 2002) reca gli obiettivi delle politiche pubbliche del ministero e determina i programmi generali per la loro attuazione ad opera delle singole direzioni generali. Queste sono chiamate a dettagliare il programma in rapporto alle risorse a ciascuna attribuite. La direttiva indica, altresì, le linee guida per il funzionamento dei controlli interni, anche con riguardo agli indicatori per la misurazione dei risultati. Una particolare attenzione è dedicata agli strumenti per il monitoraggio dei piani di spesa che ciascun centro di responsabilità è chiamato ad attuare.

La direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze (31 gennaio 2002) è quella che, più delle altre, risulta elaborata in conformità alle disposizioni vigenti, onde costituisce un utile riferimento anche per le altre amministrazioni. La direttiva si riconnette all'attuazione delle politiche di governo così come formulate nel D.p.e.f. 2002-2006. Essa contiene un "quadro sinottico", che raccoglie in forma sintetica: gli obiettivi dei centri di responsabilità di primo livello, associati alle missioni istituzionali e alle politiche pubbliche di settore; i "piani delle attività per l'anno 2002" di ogni centro di responsabilità. A sua volta, ciascun "piano di attività" indica: il contesto di riferimento; le risorse umane, le risorse finanziarie ed il *budget* economico attribuiti; gli obiettivi assegnati ad ogni centro di responsabilità, corredati da indicatori o da programmi di azione, che individuano, oltre alla struttura responsabile, le principali fasi, le relative scadenze, gli obiettivi intermedi, i risultati attesi (per gli obiettivi privi del programma di azione, è previsto che i titolari dei centri di responsabilità provvedano a predisporli entro il 31 marzo 2002). Quanto alla valutazione e al controllo strategico dei risultati conseguiti dai centri di responsabilità di primo livello, la direttiva indica una serie di criteri: il grado di attuazione dei piani, delle azioni strategiche e delle attività; il livello di congruenza tra le missioni affidate

dalle norme e le scelte operative effettuate; la corretta pianificazione delle attività; i costi finali rispetto a quelli previsti a livello di *budget* economico consolidato di primo livello e delle capacità di gestione delle risorse finanziarie. La direttiva reca, inoltre, un preciso calendario delle verifiche circa lo stato di avanzamento degli obiettivi assegnati e la previsione di un “preconsuntivo” sul loro stato di attuazione, con dati aggiornati al 30 settembre e proiezioni al 31 dicembre. I titolari dei centri di responsabilità sono tenuti a presentare, entro il 10 febbraio 2003, una relazione al ministro sull’attività svolta.

Per l’analisi di dettaglio delle note preliminari e delle direttive, si rinvia ai capitoli relativi ai singoli ministeri.

Capitolo V

PERSONALE

1. Sintesi e conclusioni.
2. I nuovi contenuti della “Relazione sul costo del lavoro pubblico”.
3. La chiusura della tornata contrattuale 1998-2001 e l’apertura della tornata 2002-2005.
4. Un’indagine di controllo sulla dirigenza statale.
5. Altre pronunce in materia di dirigenza.
6. Ulteriori prospettive di riforma della dirigenza.
7. Il lavoro pubblico nel nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione.
8. L’evoluzione della spesa per il personale e l’andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d’inflazione.
9. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2001 e per il 2002.
10. Consistenza del personale, *part-time*, istituti di flessibilità.

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Sono stati numerosi, nel 2001, gli eventi che hanno interessato la materia del personale.

Anzitutto, è giunta a conclusione la tornata contrattuale 1998-2001, che ha registrato, complessivamente, la stipula di 103 contratti collettivi¹.

In secondo luogo, la Corte costituzionale ha consacrato la conformità a Costituzione della disciplina normativa che, nel contesto della c.d. “seconda privatizzazione del pubblico impiego”², ha conferito un nuovo assetto alla dirigenza pubblica.

In terzo luogo, le preoccupazioni per il debordamento della contrattazione collettiva dai limiti compatibili con l’evoluzione degli equilibri economico-finanziari hanno indotto il legislatore ad introdurre ulteriori misure di controllo della spesa autorizzata al livello della

¹ Di essi, 21 sono accordi-quadro, 44 sono accordi di comparto (compresi quelli per il personale degli enti “a disciplina singolare”), 38 di interpretazione autentica, integrativi, ecc.

² Si tratta dei d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387, sui quali v. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 1999*, cap. V.

contrattazione integrativa.

In quarto luogo, la nuova distribuzione dei poteri normativi e amministrativi fra Stato, regioni ed enti locali, determinata dal nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione, ha posto il problema di verificare quanta parte della disciplina attualmente contenuta nel d.lgs. n. 165/2001 (“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”) conservi tuttora il suo valore nei confronti delle autonomie regionali e locali.

Infine, è stato avviato un ulteriore processo di riforma della dirigenza (con norme essenzialmente rivolte alla dirigenza statale), che si propone di intervenire su alcuni nodi problematici della precedente disciplina.

Persistono, peraltro, rilevanti problemi in ordine all’ “incrocio” fra le politiche del personale pubblico e l’assetto delle strutture organizzative, talché le esigenze del personale finiscono, spesso, per condizionare le decisioni delle amministrazioni circa la propria organizzazione. La contrattazione collettiva ha, infatti, introdotto (mediante “percorsi di riqualificazione” del personale) meccanismi di progressione nelle qualifiche che prescindono dal riordino, tuttora in corso, dei ministeri (in relazione, prima, al conferimento di numerose funzioni amministrative statali al sistema regionale-locale e, ora, all’entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione), talché la riorganizzazione delle strutture risulterà fortemente condizionata dall’attribuzione di più elevate qualifiche ai dipendenti.

1.2 Di rilievo, altresì, le questioni che attengono alla inosservanza, da parte di molte amministrazioni, delle prescrizioni normative che impongono una netta distinzione fra poteri (e responsabilità) di indirizzo, programmazione e controllo, propri del corpo politico, e poteri (con relative responsabilità) di gestione, rimessi alla esclusiva competenza dei dirigenti.

La distinzione tra “politica” e “gestione” richiederebbe, infatti, che i ministri adottassero precise direttive per l’azione dei dirigenti responsabili delle unità operative e, ancor prima, che essi elaborassero puntuali “note preliminari” agli stati di previsione della spesa. Senonché, vi sono ancora importanti ministeri che non operano secondo tali criteri, malgrado la Corte abbia più volte rimarcato – nelle annuali relazioni sul rendiconto ed anche in apposite “osservazioni” (1998 e 1999) inviate al Presidente del Consiglio dei ministri (1998 e 1999) – il carente esercizio, da parte dei ministri, del potere di direttiva nei confronti dei dirigenti responsabili della gestione³.

³ Cfr. Sez. riun. 27 aprile 1998, n. 25, e Sez. riun. 26 maggio 1999, n. 22. V. pure, in questa relazione, il capitolo “Organizzazione della pubblica amministrazione”, par. 7.

2. I nuovi contenuti della “Relazione sul costo del lavoro pubblico”.

2.1 E' noto che la Corte presenta annualmente al Parlamento una specifica “relazione sul costo del lavoro pubblico” (prevista dall’art. 60 d.lgs. n. 165/2001, già art. 65 d.lgs. n. 29/1993). La relazione ha ad oggetto “la gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico”, nonché “i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione”.

Fino al 1999, la relazione veniva elaborata a distanza di due o tre anni dall’anno cui essa si riferiva, causa il sistematico ritardo con il quale il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato predisponessa il “conto annuale del personale” (ritardo che determinava, fra l’altro, la scarsa o nulla utilità del documento per tutti i soggetti istituzionali – i governi nazionali, regionali e locali, l’ARAN, i comitati di settore, il Parlamento e le assemblee regionali e locali – che su di esso avrebbero dovuto, da una parte, fondare le valutazioni economiche alla base delle scelte di politica del personale e, dall’altra, impostare le relazioni negoziali nella sede del rinnovo dei contratti nazionali come in quella della stipula dei contratti integrativi).

Dal 1999 al 2001, la relazione è stata elaborata con la finalità di fornire al Parlamento un complesso di informazioni che, scontando i ritardi nella costruzione del “conto annuale”, considerava, oltre ai dati dell’ultimo conto (riferito, in genere, all’anno $n-2$ rispetto a quello di presentazione del conto), dati provvisori e di varia provenienza relativi all’anno precedente.

La relazione approvata dalla Corte nel 2001⁴ si riferisce, invece, all’anno immediatamente precedente ed utilizza dati ad essa pervenuti dal Dipartimento della Ragioneria nel novembre 2001. Si è, così, realizzato l’obiettivo di presentare al Parlamento un documento sufficientemente tempestivo rispetto all’epoca cui esso attiene; il che è stato reso possibile sia dalla migliore organizzazione del Dipartimento nelle sue articolazioni dedicate alle rilevazioni del costo del personale, sia dall’accresciuta qualità dei dati contenuti nel conto annuale.

Alla menzionata relazione si rinvia, pertanto, per il quadro complessivo delle informazioni e delle analisi circa la dinamica del personale e della relativa spesa nell’ultima tornata contrattuale (1998-2001). Altri dati e valutazioni del documento verranno richiamati nel seguito di questo capitolo.

2.2 Permangono, naturalmente, ampie aree di possibile ottimizzazione sia del conto annuale, sia della relazione della Corte. Strumenti utili in questa direzione sarebbero l’interconnessione dei sistemi informativi prevista dall’art. 58 d.lgs. n. 165/2001 (già art. 63 d.lgs. n. 29/1993),

l'integrazione delle rilevazioni sull'universo delle amministrazioni con valutazioni di ordine statistico basate su tecniche di campionamento (il che permetterebbe di anticipare la valutazione delle tendenze di fondo del costo del lavoro), il monitoraggio della spesa derivante dall'applicazione dei contratti collettivi di lavoro.

Da segnalare, altresì, che sono del tutto disattese le prescrizioni normative che richiedono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di elaborare una "relazione illustrativa" al conto annuale e, soprattutto, il "conto della previdenza" delle amministrazioni statali, mai predisposto dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993, pur essendo stata nel frattempo costituita un'apposita struttura del Dipartimento – l'Ispettorato generale per la spesa sociale⁵ – che ha fra i suoi compiti proprio quelli di "analisi, verifica e monitoraggio del costo del personale delle amministrazioni pubbliche".

3. La chiusura della tornata contrattuale 1998-2001 e l'apertura della tornata 2002-2005.

3.1 La legge finanziaria 2001 elevò sensibilmente l'ammontare delle risorse finanziarie che la legge finanziaria 2000 aveva destinato ai rinnovi contrattuali del personale "statale" ed agli incrementi retributivi per i dipendenti (statali) non contrattualizzati.

La maggiore spesa autorizzata dalla legge finanziaria 2001 fu pari, per il 2001, a 4.119 miliardi (+163%) e, per il 2002, a 3.899 miliardi (+121%). Ciò, per consentire un incremento della massa retributiva nella misura media del 3,6% rispetto al 2000, comprensivo dell'anticipazione all'anno 2001 di una quota – circa mezzo punto percentuale – della maggiore inflazione prevista per il 2002 (operazione, questa, che mirava ad evitare, almeno in parte, nella tornata contrattuale 2002-2005, la rinegoziazione degli effetti prodotti dal maggior valore dell'inflazione eventualmente registrato, rispetto alle previsioni, per l'anno che precede il rinnovo contrattuale).

Questi dati non scontano, peraltro, i trasferimenti di personale e risorse finanziarie al sistema delle autonomie, che sono stati operati (in relazione al "conferimento" di funzioni e compiti realizzato dal d.lgs. n. 112/1998) da una serie di provvedimenti emanati nel 2000, con effetti decorrenti dal 2001 e, perciò, con la conseguenza che l'onere finanziario dei rinnovi contrattuali ricadente oltre l'anno 2000 dovrebbe far carico, relativamente al personale statale trasferito, non più al bilancio dello Stato, ma a quello delle regioni e degli enti locali.

Conclusivamente, la contrattazione collettiva nazionale (e quella integrativa) per il personale dei comparti statali (esclusi i militari e le forze di polizia) è stata finanziata, con

⁴ Sez. riun. 21 dicembre 2001, n. 20/contr/cl/02, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nell'anno 2000*.

⁵ D.p.r. 28 aprile 1998, n. 154, art. 2, comma 1, lett. d.

riguardo all'intero periodo di validità economica dei contratti 1998-2001, per un ammontare di oltre 11.500 miliardi (5.940 ml. euro) relativamente ai comparti "statali", mentre la spesa "sostenibile" per i bilanci degli enti compresi nei comparti "non statali" è stata valutata nell'ordine di circa 13.000 miliardi (6.713 ml. euro).

Sui contratti collettivi nazionali stipulati per il quadriennio giuridico 1998-2001 e per il biennio economico 2000-2001, la Corte si è espressa con altrettanti "rapporti di certificazione". Le osservazioni di maggior rilievo formulate in tali rapporti sono ampiamente riferite nella relazione sul costo del lavoro pubblico, alla quale, pertanto, si rinvia⁶.

Sugli oneri "a consuntivo" dei contratti stipulati, la Corte effettuerà le proprie valutazioni nella sede della "Relazione sul costo del lavoro pubblico per il 2001".

3.2 Conclusa la tornata contrattuale 1998-2001, per la prima volta senza "effetti di trascinamento" sulla tornata successiva⁷, la legge finanziaria 2002 ha, a sua volta, finanziato i rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni statali (ministeri, aziende autonome, agenzie, scuola), relativamente al biennio 2002-2003.

L'onere a regime viene stimato in 2.300 ml. euro, comprensivi delle risorse (pari allo 0,5% dell'onere complessivo) destinate alla contrattazione integrativa.

La corrispondente autorizzazione di spesa consente il riconoscimento dell'inflazione programmata per gli anni 2002 e 2003 (1,7% e 1,3%), nonché della maggiore inflazione maturata nel biennio 2000-2001 (2,5%, di cui lo 0,3% già corrisposto con i rinnovi contrattuali dello stesso biennio).

Secondo un documento elaborato dall' "Organismo di coordinamento dei comitati di settore"⁸, i menzionati fondi dovranno essere impiegati dalla contrattazione collettiva per realizzare precisi "obiettivi qualitativi di priorità": valorizzazione delle risorse umane e delle professionalità necessarie al processo di innovazione delle pubbliche amministrazioni; politiche retributive incentrate sulla difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni, sulla produttività e sul conseguimento di obiettivi di efficienza, contrattati anche in sede integrativa; forte supporto alle politiche di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, favorendo le diverse forme di impiego flessibile del personale; incentivazione della formazione professionale.

⁶ Le caratteristiche e i risultati dell'attività di "certificazione" svolta dalla Corte sono stati da questa illustrati anche nell'audizione svoltasi il 7 marzo 2002 davanti alla Commissione V (bilancio e tesoro) della Camera dei deputati.

⁷ Cfr. Aran, *Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n. 3 (marzo 2002), 6.

⁸ *Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2002-2005*.

3.3 Per il personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale, enti non economici, enti di ricerca, università), è previsto che gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici – che la relazione tecnica al disegno di legge finanziaria 2002 quantifica in 1.224 ml. euro per il 2002 ed in 2.247,62 ml. euro per ciascuno dei due anni successivi – siano posti a carico dei rispettivi bilanci. La disposizione ripete, in realtà, quella generale dell'art. 48, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, di cui la Corte ha sempre sottolineato gli elementi di rischio per gli equilibri della finanza pubblica, dal momento che le leggi finanziarie, nel prevedere i periodici incrementi retributivi per tutto il personale pubblico, sarebbero autorizzate a non indicare – neppure sommariamente – i mezzi di copertura degli oneri posti a carico della finanza regionale e locale. Si aggiunga che i contratti collettivi determinano l'immediata insorgenza di diritti soggettivi, a fronte dei quali gli enti sono comunque tenuti a reperire le necessarie risorse finanziarie; e siccome si tratta di oneri correnti, per i quali non è consentito agli enti il ricorso all'indebitamento (v., ora, l'art. 119, ultimo comma, Cost.), la Corte ha sempre avvertito che le difficoltà di copertura finanziaria eventualmente incontrate dagli enti rischiano di ripercuotersi, in ultima analisi, sugli andamenti e sugli equilibri della finanza nazionale.

Nel suo insieme, il sistema di finanziamento della contrattazione collettiva è stato, infatti, costruito dal legislatore in maniera tale che soltanto i contratti (nazionali e integrativi) per i comparti "statali" siano rigorosamente disciplinati quanto a preventive autorizzazioni di spesa e loro "registrazione" nei documenti di bilancio (legge finanziaria e legge di bilancio). Per le amministrazioni "non statali", invece, gli oneri della contrattazione non vengono posti, nemmeno parzialmente, a carico del bilancio dello Stato e gravano, quindi, direttamente sui bilanci degli enti (talvolta, la relazione tecnica che accompagna il disegno di legge finanziaria indica la spesa "sostenibile" dagli enti per i rinnovi contrattuali che li riguardano).

Nel sistema delineato dall'art. 48 d.lgs. n. 165/2001 (già art. 52 d.lgs. n. 29/1993), il rispetto dei vincoli e delle compatibilità economico-finanziarie derivanti, per la finanza regionale e locale, dal "patto di stabilità interno" (art. 28 l. n. 448/1998 e successive modificazioni) e dalle regole del "federalismo fiscale" (d.lgs. n. 56/2000)⁹, è stato, quindi, sostanzialmente rimesso alla responsabilità degli enti, che comunque – al fine di rendere trasparenti e verificabili, nei loro parametri e nei loro effetti, le decisioni di spesa per il

⁹ V., in proposito, il capitolo di questa relazione dedicato agli "Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica".

personale – sono tenuti a deliberare la relativa spesa nelle stesse forme con cui approvano i bilanci degli enti e “con distinta indicazione dei mezzi di copertura”¹⁰.

In tal modo, la “seconda privatizzazione” del pubblico impiego ha inteso valorizzare, ad un tempo, l’autonomia e la responsabilità finanziaria delle regioni e degli enti locali, rimettendo ai controlli interni (e al sistema di controllo sull’attuazione del patto di stabilità interno) il compito di segnalare deviazioni o scostamenti rispetto ai parametri di evoluzione compatibili con i complessivi equilibri di bilancio.

Senonché, questo insieme di controlli non è stato in grado di impedire – come più volte osservato dalla Corte – l’applicazione di contratti non conformi alle regole ed ai vincoli derivanti dalle compatibilità di bilancio dei singoli enti, e ciò, soprattutto, con riguardo alla contrattazione integrativa, il cui “spazio negoziale” è stato fortemente accresciuto dalle norme della “seconda privatizzazione”. Da una parte, infatti, le “pronunce” degli organismi di controllo interno non hanno impedito che gli enti assumessero decisioni da esse difformi; dall’altra, non tutti gli enti hanno costituito gli organismi di controllo interno e, dove questi lo sono stati, presentano – salvo eccezioni – diffuse criticità di funzionamento¹¹.

Si deve aggiungere che anche i contratti integrativi per i comparti “statali” non sono stati esenti da problemi, quanto a verifica dell’effettivo rispetto dei vincoli di bilancio. Essi non sono soggetti, infatti, ad alcun riscontro, indipendente e *a priori*, delle loro compatibilità economiche e finanziarie, ma solo ad un meccanismo, introdotto dalla legge finanziaria 2000¹², che ne subordina l’entrata in vigore ad una sorta di autorizzazione governativa alla sottoscrizione¹³, peraltro limitata ad aspetti di formale compatibilità economica con il contratto nazionale¹⁴.

¹⁰ Art. 48, comma 4, d.lgs. n. 165/2001.

¹¹ Cfr. Corte dei conti. Sezione autonomie, *Relazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nell’anno 2001 sulla gestione degli enti locali*, vol. II, *Funzionamento dei controlli interni*, Roma, 2002.

¹² Art. 20, comma 1, lett. e, che ha aggiunto il comma 3-ter all’art. 39 della l. n. 449/1997, come modificato dall’art. 22, comma 1, l. n. 448/1998.

¹³ I contratti integrativi sottoscritti, corredati da un’apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall’applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dagli organi interni di revisione amministrativo-contabile, sono trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, i quali, entro trenta giorni, ne accertano congiuntamente la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell’art. 45, comma 4, d.lgs. n. 29/1993. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative (art. 20 l. n. 488/1999). La norma si applica ai contratti integrativi delle amministrazioni dello Stato e a quelli degli enti pubblici nazionali con un numero di dipendenti superiore a 200.

¹⁴ Sul punto, v. ampiamente Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2000*, Roma, 2001, vol. I, cap. V, par. 3.1.