

condizione che i relativi risparmi di spesa fossero comunque conseguiti con ricorso ad altre tipologie di assunzioni a costo ridotto rispetto alle ordinarie assunzioni di personale).

Quindi, la legge finanziaria 2002 (n. 448 del 2001), fermo restando il principio di programmazione degli accessi, per un verso impose alle Amministrazioni statali di realizzare, in ciascuno degli anni 2003 e 2004, una riduzione di personale di almeno l'1 per cento rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2002 e, per altro verso, sancì il divieto assoluto di nuove assunzioni a tempo indeterminato (con limitate eccezioni per talune categorie di personale).

Complessivamente, la riduzione del personale delle Amministrazioni statali e degli enti non economici era fissata, dalle leggi finanziarie 1998-2002, in una misura non inferiore al 3,5 per cento del personale in servizio alla data del 31 dicembre 1997.

Quindi, la legge finanziaria 2003 (n. 289 del 2002) ha obbligato le amministrazioni a rideterminare le loro dotazioni organiche in base ad una serie di criteri concorrenti (l'efficienza economica, l'invarianza della spesa, il non superamento dei posti esistenti alla data del 29 settembre 2002) e, comunque, tenendo conto di tutti i processi di trasformazione in atto (la riforma dei ministeri ex legge n. 137 del 2002 e le disposizioni riguardanti specifici settori; il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, anche in attuazione del nuovo titolo V Cost.; le esternalizzazioni previste dalla legge n. 448 del 2001)²².

Nell'attesa delle nuove dotazioni, la legge disponeva il "congelamento" dei posti in organico (con alcune eccezioni) nel numero di quelli che risultavano effettivamente coperti al 31 dicembre 2001, inclusi i posti per i quali erano in corso, a quella data, procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale. Inoltre, le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici erano chiamate a realizzare, in ciascuno degli anni 2004 e 2005, una riduzione del loro personale in misura non inferiore all'1 per cento di quello in servizio al 31 dicembre 2003²³ (fermi restando, peraltro, i piani delle assunzioni per le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo dei vigili del fuoco, previsti dalla legge finanziaria 2002 per gli anni 2004 e 2005). Le altre amministrazioni erano tenute ad adeguare le loro politiche di reclutamento del personale al principio di contenimento della spesa.

La norma in esame ha reso, pertanto, ancor più severa la disciplina sulla riduzione del personale nelle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, in quelle statali e degli enti pubblici, con presumibili effetti anche sull'ammontare delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva dei diversi comparti.

²² Su tali processi di trasformazione organizzativa, si v. il capitolo precedente, par. 4.

²³ Tale riduzione era da intendersi ulteriore rispetto a quella già prevista, con riguardo al personale in servizio al 31 dicembre 2002, sia per il 2003 che per il 2004, dall'art. 19, comma 3, l. n. 448/2001.

A tale disciplina si aggiungeva un nuovo blocco delle assunzioni, vietandosi (con numerose eccezioni) quelle a tempo indeterminato nelle amministrazioni dello Stato, con una deroga generale per un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa annua lorda a regime di 220 milioni (80 milioni per il 2003 e 220 milioni a decorrere dal 2004), per un totale di circa 4.400 nuove assunzioni, con precedenza per l'immissione in servizio degli addetti a compiti di sicurezza pubblica, al rispetto degli impegni internazionali, alla difesa nazionale, al soccorso tecnico urgente, alla prevenzione e vigilanza antincendi, alla ricerca scientifica e tecnologica, al settore della giustizia e alla tutela dei beni culturali, nonché dei vincitori dei concorsi espletati entro il 29 settembre 2002 e di quelli le cui graduatorie siano state approvate entro il 31 dicembre 2002.

Limitazioni erano anche stabilite per le assunzioni a tempo determinato o "a convenzione" o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che sono ammesse nel limite del 90 per cento della spesa media annua sostenuta nel triennio 1999-2001.

Infine, la legge finanziaria 2004 (n. 350 del 2003) ha stabilito, da una parte, un relativo allentamento del blocco delle assunzioni, consentendo l'avvio delle relative procedure in una serie numerosa di amministrazioni ed enti, e, dall'altra, l'obbligo per le amministrazioni dello Stato e per gli enti pubblici non economici (con organico superiore a 200 unità) di un ulteriore snellimento delle dotazioni organiche, da ridurre, in ciascuno degli anni 2005 e 2006, in una misura non inferiore all'1 per cento del personale in servizio al 31 dicembre 2004. Viene consentito anche per il 2004 che le amministrazioni si avvalgano di personale a tempo determinato.

Regioni ed enti locali sono tenuti a rispettare una serie di condizioni e adempimenti per poter procedere a nuove assunzioni, anche in relazione all'eventuale mancata osservanza (da parte degli enti locali) del patto di stabilità interno. In ogni caso, sono tenuti ad "adeguare le proprie politiche di reclutamento di personale al principio del contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica" (art. 3, comma 69).

I dati più recenti sull'effettiva riduzione del personale nel complesso delle pubbliche amministrazioni sono stati forniti (sia pure parzialmente e – come detto – con carattere di non definitività) dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nel Conto annuale 2002.

In base ad esso, il totale dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche evidenzia un incremento complessivo di poco meno del 3 per cento fra il 1997 e il 2002, dovuto in buona parte alle nuove assunzioni, fra il 1999 e il 2001, di personale della scuola (oltre 62.000 unità) e del Servizio sanitario nazionale (circa 40.000 unità), nonché dei militari volontari (oltre 17.000 unità, a seguito del processo di professionalizzazione delle Forze armate). Un lieve ribasso si

sarebbe registrato fra il 2000 e il 2001 (-1 per cento circa), mentre il dato sarebbe rimasto sostanzialmente stabile nel 2002.

Nel rinviare, per più analitiche valutazioni, alla citata “Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002”, va peraltro rilevato che tali dati non coincidono con quelli elaborati dall’ISTAT in sede di contabilità nazionale, poiché questi assumono le unità di lavoro non “in senso fisico”, ma “in senso economico”, rapportandole alla durata media delle ore di lavoro contrattuali pro-capite (talché più dipendenti a orario settimanale non completo possono comporre una sola unità di lavoro). Ciò nonostante, i dati di contabilità nazionale espongono un *trend* in aumento anche per il 2001 e per il 2002 (ma, per quest’ultimo anno, si tratta di dati ancora provvisori).

L’esigenza di ricomporre ad unità metodologica o, almeno, di rendere confrontabili i dati provenienti dalle due fonti è tanto più avvertita in quanto queste assumono valore, rispettivamente, per la determinazione delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva e per la verifica di conformità ai parametri comunitari di evoluzione della spesa pubblica. Di qui, l’iniziativa assunta dalla Corte di costituire un gruppo di lavoro, composto – oltre che da rappresentanti della stessa Corte – da esperti del Dipartimento della funzione pubblica, dell’Istat, della Ragioneria generale dello Stato e dell’ARAN, con il compito, fra l’altro, di formulare proposte volte a garantire la tempestività, la qualità e l’omogeneità dei dati in materia di personale del settore pubblico e delle dinamiche salariali nei vari comparti.

Ad ogni modo, risulta evidente che l’obiettivo di progressiva riduzione del personale non è stato realizzato; e siccome le minori spese derivanti da tale riduzione vengono assunte nei documenti di bilancio come una voce rilevante delle annuali manovre finanziarie, appare problematico, nelle future manovre, continuare a fondare su questa “voce” aspettative di risparmi rivelatesi difficilmente realizzabili.

Del resto, per il 2004 è prevista una dinamica delle assunzioni accentuata dalla circostanza che la legge finanziaria 2004 da un lato ha incrementato il fondo per le assunzioni in deroga (fissato a regime in 280 milioni a decorrere dal 2005); dall’altro ha previsto, al di fuori del suddetto fondo, specifiche autorizzazioni ad assumere (n. 9.340 Carabinieri in un triennio; n. 1.000 appuntati e finanziari del Corpo della guardia di finanza in un biennio; n. 500 unità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; ricercatori dell’università e degli enti di ricerca vincitori di concorso al 31 dicembre 2003, stimati in circa 1.500 unità)²⁴.

²⁴ Cfr. l’audizione del Ragioniere generale dello Stato del 18 marzo 2004 dinanzi alla V Commissione permanente del Senato, cit., par. 5.3.

4.2. L'introduzione nel settore pubblico di rapporti di lavoro flessibili, secondo regole comuni a quelle del settore privato, dovrebbe costituire un ulteriore strumento di contenimento del costo del lavoro.

Tuttavia, anche su questo versante, la situazione – quale rilevata dal Conto annuale 2002 – è incerta e non univoca.

I rapporti di lavoro *part-time* hanno ricevuto un relativo incremento: dall'1,7 al 3,8 per cento degli occupati, rispettivamente nel 1997 e nel 1999, fino a superare il 5,3 per cento nel 2001, ma scendendo al 3,5 per cento nel 2002. L'incremento più significativo del *part-time* superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro completo si registra fra i dipendenti dei ministeri, degli enti pubblici non economici e del servizio sanitario nazionale; la crescita del *part-time* inferiore al 50 per cento è dovuta al personale del servizio sanitario nazionale e a quello degli enti di ricerca. La crescita è stata in buona misura favorita dall'obbligo di legge (art. 39 legge n. 449 del 1997) di stipulare contratti *part-time* con il 50 per cento del personale di nuova immissione; la tendenza alla diminuzione sembra, invece, dovuta alla facoltà concessa ai dipendenti di ottenere la conversione in rapporti a tempo indeterminato trascorsi due anni dall'assunzione.

Un ulteriore strumento di riduzione della spesa per il personale dovrebbe essere costituito dall'obbligo per le amministrazioni, ripetuto nelle leggi finanziarie a partire da quella per il 1998, di assumere a tempo parziale o comunque con altre forme di rapporto di lavoro flessibile e, insieme, dall'introduzione di facilitazioni e incentivi al personale in servizio perché trasformi il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. Senonché, persiste la rigidità di tutte le amministrazioni nell'impiego di forme di lavoro flessibile diverse dal *part-time*, quali i contratti di formazione-lavoro, quelli di lavoro interinale e il c.d. telelavoro. Le opportunità offerte da queste tipologie di lavoro non sono, infatti, adeguatamente considerate dalle amministrazioni, che finiscono per effettuare un utilizzo estemporaneo dei menzionati contratti, al di fuori di una pur possibile pianificazione dei rapporti che, all'interno di ciascuna amministrazione, sono suscettibili di flessibilizzazione nelle diverse forme consentite²⁵.

Anche per queste ragioni, il documento dell'Organismo di coordinamento dei comitati di settore sulle "Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2002-2005" del 21 maggio 2002 impegna la parte pubblica a regolare i diversi profili di flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro.

Con riferimento al personale assunto con contratto a tempo determinato, al netto del

²⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento*, cap. VI, par. 3.5.

personale appartenente al comparto scuola, i dati tratti dal Conto annuale 2002 evidenziano una progressiva crescita nel quadriennio 1998-2001 (+13 per cento), seguita da una contenuta contrazione nell'esercizio 2002 (-2,8 per cento).

I contratti di formazione e lavoro, sviluppatasi soprattutto nel comparto "regioni e autonomie locali", sono in progressiva crescita (dai 294 del 1998 ai 1.788 del 2002), ascrivibile anche al più volte reiterato blocco delle assunzioni che, impedendone la trasformazione in contratti a tempo indeterminato, ne ha prolungato nel tempo la efficacia.

I contratti di lavoro interinale, introdotti a partire dal 2001, hanno evidenziato la crescita più significativa raggiungendo nel 2002 il numero di 5.443, quasi interamente nel comparto regioni-autonomie locali (3.940).

Più contenuto il ricorso al telelavoro (216 contratti nel 2001 e 315 nel 2002), che tuttavia richiede anche un impegno economico delle amministrazioni, in relazione al finanziamento degli investimenti preliminari all'organizzazione di questa modalità di lavoro.

Anche l'evoluzione numerica dei "lavoratori socialmente utili" è concentrata nel comparto "regioni e autonomie locali". Essi, dopo il picco registrato nel 1999 (poco più di 102.000 unità), segnano una progressiva flessione, passando dai 71.700 del 2000 ai 61.100 del 2001 e ai 57.000 del 2002, essenzialmente come conseguenza della stabilizzazione dei rapporti di lavoro, autorizzata da numerose norme statali e regionali malgrado i limiti e i vincoli alle nuove assunzioni.

La "Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002" evidenzia, infine, il ricorso sempre consistente a convenzioni e a contratti di diritto privato, mediante i quali le amministrazioni acquisiscono prestazioni a tempo indeterminato in deroga al blocco e alla programmazione delle assunzioni di personale di ruolo. Il personale contrattista a tempo indeterminato, passando infatti dalle 10.150 unità del 1998 alle 12.070 del 2001 (+19 per cento circa) e alle 11.570 del 2002 (-4,1 per cento), rappresenta attualmente circa lo 0,4 per cento del complesso del personale pubblico.

Da segnalare, peraltro, che la recente disciplina di riforma del mercato del lavoro (legge n. 30 del 2003, d.lgs. n. 276 del 2003) ha escluso l'estensione alle pubbliche amministrazioni delle forme di lavoro flessibile da essa regolate (contratti a contenuto formativo e di tirocinio, contratti a tempo parziale, a chiamata, temporanei, a prestazioni ripartite, ecc.), salvo una limitata applicazione dei "contratti d'inserimento" agli enti di ricerca. Per contro, il d.lgs. n. 276 del 2003 conserva soltanto per le pubbliche amministrazioni un istituto, il "contratto di formazione e lavoro", ormai superato dalla stessa riforma del mercato del lavoro (v. pure l'art. 3, comma 63, legge n. 350 del 2003).

5. La nuova disciplina della dirigenza.

5.1. L'ordinamento della dirigenza ha costituito, fin dalla "prima privatizzazione" del lavoro pubblico (1993), un aspetto decisivo della riforma amministrativa in cui si inscriveva la "riconduzione" del pubblico impiego alla disciplina del codice civile. Peraltro, la "seconda privatizzazione" (1998) ha fatto emergere i problemi della difficile convergenza fra i poteri di indirizzo amministrativo, riservati al vertice politico, e i compiti di amministrazione, attribuiti alla dirigenza, a sua volta investita di una capacità "manageriale" da gestire – ad un tempo – in condizioni di autonomia e con assunzione di responsabilità nei confronti del vertice politico.

Le criticità del sistema consistevano, per un verso, nella disciplina del conferimento degli incarichi e, per altro verso, nella definizione dei meccanismi per attivare il circuito autonomia-responsabilità.

Quanto al primo aspetto, la discrezionalità attribuita ai vertici politici nella scelta e sostituzione dei dirigenti alla scadenza dei loro incarichi (o al succedersi dei Governi) costituiva una forte remora all'autonomia di questo personale, la cui permanenza nei posti di funzione era, appunto, condizionata ad una manifestazione di volontà essenzialmente politica.

Quanto al secondo aspetto, il funzionamento del circuito autonomia-responsabilità avrebbe richiesto la messa in opera di adeguati servizi di controllo interno, peraltro specificamente disegnati dal d.lgs. n. 286 del 1999, sia sul versante dei controlli strategici, sia su quello della valutazione di *performance* dei dirigenti.

Su entrambi tali versanti, la legge n. 145 del 2002, di ulteriore riforma della dirigenza, non ha apportato – come detto nella relazione dello scorso anno²⁶ – elementi di maggior chiarezza, ché, anzi, l'abbreviazione della durata massima degli incarichi, l'eliminazione del termine di durata minima e la decadenza automatica al passaggio di Governo hanno accentuato le caratteristiche di precarietà e di dipendenza della dirigenza dai vertici politici, talché la prima è portata a rimettere, di fatto, ai secondi le decisioni più impegnative; donde, fra l'altro, l'impossibilità di individuare le precise responsabilità di una gestione e dei suoi risultati, mentre perde ogni significato il potere-dovere del vertice politico di valutare i dirigenti in rapporto agli obiettivi che essi sono formalmente chiamati a realizzare²⁷.

Con riguardo, poi, ai controlli interni, le nuove disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale (art. 3, comma 2, legge n. 145 del 2002, che ha modificato l'art. 21 d.lgs. n. 165 del

²⁶ Cap. V, par. 3.

²⁷ Alla legge ha fatto seguito la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica 31 luglio 2002, "Modalità applicative della legge sulla dirigenza", in *G.U.*, serie gen., 5 agosto 2002, n. 182.

2001) non sono particolarmente innovative rispetto a quelle precedenti, il cui principale *handicap* era costituito da un elemento ad esse esterno, vale a dire dalla mancata attivazione dei meccanismi di valutazione dei risultati e degli obiettivi conseguiti dai dirigenti; e s'è già detto, nel precedente capitolo²⁸, delle diffuse carenze, insufficienze e inadempienze che tuttora è dato riscontrare nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento di tali controlli.

Nondimeno, le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri per la predisposizione delle direttive generali dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per gli anni 2002 e 2003 esplicitamente riconoscono che non esistono nelle amministrazioni dello Stato – salvo rare eccezioni – sistemi validati e funzionanti di valutazione dei dirigenti. Infine, e di conseguenza, non sono noti casi nei quali le amministrazioni abbiano fatto valere, nel vigore della precedente disciplina, ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Peraltro, l'abbassamento della durata massima degli incarichi, l'eliminazione del limite minimo di durata e, soprattutto, l'automatica loro cessazione allo spirare del termine per il quale erano stati conferiti rende di fatto superflua, ai fini della eventuale non-conferma nell'incarico, ogni valutazione circa gli obiettivi e i risultati conseguiti dal dirigente.

Il risultato è quello di una ulteriore precarizzazione della dirigenza, con incarichi la cui breve durata non potrà che rafforzare il potere d'influenza del potere politico sulla gestione amministrativa e, quindi, accrescere la problematicità – già presente nel precedente ordinamento – della essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione. Di tale problematica è tuttora investita la Corte costituzionale²⁹.

Da segnalare, infine, la recente emanazione del regolamento per l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dei ruoli dei dirigenti presso le singole amministrazioni dello Stato (DPR 23 aprile 2004, n. 108) e del regolamento recante le modalità di individuazione delle posizioni professionali di dipendenti privati, equivalenti a quelle di dipendenti pubblici, per l'ammissione ai corso-concorso di formazione dirigenziale, svolti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (DPCM 11 febbraio 2004, n. 118).

5.2. La prima applicazione della legge n. 145 del 2002 ha registrato comportamenti diversi delle amministrazioni, alcune delle quali hanno confermato la totalità dei dirigenti negli incarichi precedentemente svolti, mentre altre ne hanno confermato una quota anche inferiore al 30 per

²⁸ Par. 4.

²⁹ Pret. Roma, giud. lav., ord. 11 maggio 2004, causa n. 220017/2003; Pret. Roma, giud. lav., ord. 23 aprile 2004, causa n. 213387/2003.

cento (ma attribuendo a gran parte dei dirigenti non confermati un incarico di livello retributivo equivalente al precedente o un incarico di studio e motivando, in molti casi, le mancate conferme con la necessità di effettuare una qualche rotazione fra i posti di funzione).

Nell'insieme, i dirigenti – generali e ordinari – confermati nell'incarico precedentemente svolto sono stati 244, pari al 54,3 per cento degli incarichi in precedenza ricoperti; non sono stati confermati, invece, 104 dirigenti, pari al 23,2 degli incarichi ricoperti. Di questi ultimi, a 59 (13,1 per cento) è stato conferito un incarico equivalente e a 45 (10 per cento) un incarico di studio.

Quanto, in particolare, agli incarichi di livello dirigenziale generale, i dirigenti di prima fascia confermati nell'incarico precedentemente rivestito sono stati 137; incarichi equivalenti sono stati conferiti a 36 dirigenti, mentre 23 hanno ricevuto un incarico di studio.

I dirigenti di seconda fascia cui è stato conferito un incarico di livello dirigenziale generale sono stati 176, equivalenti al 37 per cento della dotazione organica dei posti di funzione di livello dirigenziale generale (n. 476). I dirigenti di seconda fascia confermati nel precedente incarico sono stati 84; altri 70 hanno ricevuto per la prima volta un incarico dirigenziale generale. Dei dirigenti non confermati nel precedente incarico, 22 hanno ricevuto un incarico equivalente e 13 un incarico di studio.

Gli incarichi dirigenziali generali a dirigenti provenienti da altre amministrazioni non facenti parte del ruolo unico (regioni, enti locali, enti pubblici non economici) sono stati 11, pari al 2,3 per cento della dotazione complessiva dei dirigenti di prima fascia. Di essi, 4 risultano da conferme negli incarichi precedenti, 1 è equivalente ad altro precedente incarico e 6 sono i nuovi incarichi.

Infine, sono stati conferiti ad estranei all'amministrazione 29 incarichi (pari al 6,1 per cento dei posti di funzione di livello dirigenziale generale): 6 confermati e 23 nuovi.

5.3. Le pronunce della Sezione controllo Stato relative all'attuazione della disciplina in materia di incarichi dirigenziali hanno affrontato alcuni problemi di particolare importanza.

Il primo riguarda le nomine di "esperti", estranei *tout court* alla pubblica amministrazione o estranei all'amministrazione conferente l'incarico (ma appartenenti ad altra amministrazione), ovvero interni alla stessa amministrazione.

Al riguardo, è stato stabilito che il conferimento di incarichi dirigenziali a persone che non dipendono da una pubblica amministrazione implica comunque il possesso del diploma di

laurea, a sua volta necessario per l'accesso alla dirigenza mediante concorso³⁰.

Ancora, nel conferire un incarico dirigenziale ad un soggetto estraneo all'amministrazione, è necessario specificare il tipo di attività cui questi è destinato, essendo altrimenti impossibile verificare la rispondenza tra la professionalità dell'interessato e le funzioni che esso è chiamato a svolgere³¹.

Peraltro, è stato ritenuto legittimo (in un caso nel quale disposizioni normative *ad hoc* consentivano di confermare a persone prive di laurea gli incarichi dirigenziali da esse rivestiti prima dell'entrata in vigore delle menzionate disposizioni) il provvedimento col quale un incarico dirigenziale nel settore della c.d. "comunicazione istituzionale" è stato conferito ad un estraneo all'amministrazione privo di diploma di laurea, ma in presenza di specifiche disposizioni normative che consentono di confermare a persone prive di laurea gli incarichi dirigenziali da esse rivestiti prima dell'entrata in vigore delle menzionate disposizioni^{32 33}.

Quanto agli esperti dipendenti dalla stessa amministrazione, la Corte ha ammesso il conferimento di incarichi dirigenziali (di seconda fascia), ma ha escluso la legittimità della loro attribuzione a soggetti che non abbiano una formazione di livello universitario e che non abbiano disimpegnato, in precedenza, funzioni di rilevanza almeno pari a quelle previste dal provvedimento di incarico³⁴.

Inoltre, l'adeguata qualificazione professionale, che costituisce il presupposto per il conferimento di un incarico dirigenziale al dipendente di un ministero, deve trovare un effettivo e diretto riscontro nelle esperienze maturate dal dipendente, poste a raffronto con i compiti specificamente inerenti all'incarico da conferirgli (su questa base, è stato ritenuto che, ai fini del

³⁰ Sez. centr. contr. (legittimità), 14 maggio 2003, n. 7/P, e, già, Sez. centr. contr. (legittimità), 24 luglio 2002, n. 16/P; Sez. centr. contr. (legittimità), 10 settembre 2001, n. 31/P; Sez. centr. contr. (legittimità), 23 maggio 2001, n. 22/P.

In precedenza, era stato stabilito che l'introduzione, ad opera della l. n. 145/2002, della "vicedirigenza", cui sono ammessi, a regime, funzionari laureati con almeno cinque anni di anzianità [e, in prima applicazione della legge, funzionari non laureati che abbiano comunque superato procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva] costituisce motivo ulteriore per ritenere che il conferimento ad "esperti", esterni o interni all'amministrazione, di incarichi dirigenziali presuppone il possesso, da parte loro, di requisiti superiori a quelli dei vicedirigenti, Sez. centr. contr. (legittimità), 24 luglio 2002, n. 16.

In particolare, e pur senza chiamare in gioco il possesso del titolo di studio universitario, nel senso che il conferimento ad un "esperto" di un incarico dirigenziale presuppone che le relative funzioni richiedano una particolare specializzazione e non si identifichino con lo svolgimento di ordinari compiti burocratici, Sez. centr. contr. leg. n. 31/2001, cit.; nel senso che la pregressa esperienza lavorativa dell'"esperto" debba essere tale da fornire un apporto originale e aggiuntivo rispetto a quello che l'amministrazione è in grado di acquisire attraverso i metodi di ordinaria provvista della dirigenza, Sez. centr. contr. (legittimità), 22 febbraio 2002, n. 7.

³¹ Sez. centr. contr. (legittimità), 28 maggio 2003, n. 10/P.

³² Sez. centr. contr. (legittimità), 14 maggio 2003, n. 7/P.

³³ Sui requisiti di professionalità degli estranei all'amministrazione statale (nonché dei dipendenti dell'amministrazione che già non siano dirigenti) come condizione della conformità a legge dei provvedimenti di conferimento degli incarichi dirigenziali, in senso sostanzialmente conforme alle massime di cui alle note precedenti, Sez. centr. contr. (legittimità), 4 febbraio 2003, n. 3/P.

³⁴ Sez. centr. contr. (legittimità) n. 3/P/2003.

conferimento di un incarico di studio e consulenza presso il gabinetto di un ministro, fosse privo di adeguata qualificazione professionale un dipendente con una limitata esperienza di lavoro nel settore oggetto dell'incarico e senza precedenti esperienze dirigenziali)³⁵.

Quanto alla necessità di assicurare un regime di trasparenza ai procedimenti di conferimento degli incarichi, è stato stabilito che il principio di pubblicità degli incarichi dirigenziali, sancito dall'art. 13 CCNL 1998-2001 per il personale dirigenziale dell' "Area I", non è soddisfatto dal mero esame dei *curricula* dei dirigenti appartenenti al ruolo unico, ma richiede che – previa adeguata regolamentazione della materia – gli interessati siano posti nella condizione di produrre eventuali domande per l'accesso ai posti disponibili (nella specie, è stato ritenuto che il conferimento di incarichi dirigenziali presso il Gabinetto di un ministero, sebbene connotato da un potere di scelta dell'amministrazione più ampio di quello consentito nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali presso le altre strutture ministeriali, deve essere pur sempre ancorato a predeterminati e verificabili parametri)³⁶.

Di rilievo, infine, le affermazioni per cui anche gli appartenenti alla carriera prefettizia sono legati, nell'esercizio delle loro attribuzioni, al perseguimento di obiettivi inerenti all'esercizio dei compiti connessi ai posti di funzione assegnati³⁷.

³⁵ Sez. centr. contr. (legittimità), 16 maggio 2003, n. 8/P.

³⁶ Sez. centr. contr. (legittimità), n. 8/P/2003; Sez. centr. contr. (legittimità), 28 maggio 2003, n. 10/P.

³⁷ Sez. reg. contr. Calabria, 11 giugno 2003, n. 5.

Tabella 1

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1997-2003
SPESE PER IL PERSONALE STATALE
 (milioni di euro, valori correnti)

COMPETENZA							RESIDUI ANNI PRECEDENTI							CASSA		RIEPILOGO						
PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI (Let. F + C)	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)			
	TOTALE	Residui stanz. nuova form. (Let. F)	EFFETTIVI			TOTALE	Let. F	Let. C		TOTALE	Let. F	Let. C				TOTALE	Let. F	Let. C		TOTALE	Let. F	Let. C
a	b=c+d+e	c	d	e	f=a-b	g=c+d	h=i+l	i	l	m	n=o+p	o	p	q=h-(m+n)	r	s=e+m	t=u+v	u=c+o	v=d+p	x=f+q		
SPESE PER IL PERSONALE STATALE - dati assoluti																						
1997	63.395.754	58.526.677	262.771	869.384	57.394.523	4.869.077	1.132.155	4.512.074	712.104	3.799.969	2.920.984	361.321	2.091	359.230	1.229.769	67.598.412	60.315.507	1.493.475	264.861	1.228.614	6.098.846	
1998	64.956.044	60.850.758	6.196	857.940	59.986.623	4.105.286	864.135	1.493.729	264.861	1.228.868	3.730.373	312.381	387	311.994	-2.549.025	65.575.153	63.716.996	1.176.516	6.582	1.169.934	1.556.262	
1999	68.616.452	67.055.302	461.541	5.588.023	61.005.739	1.561.149	6.049.563	1.178.029	6.582	1.171.447	2.593.379	325.893	82	325.811	-1.741.242	67.500.345	63.599.118	6.375.456	461.623	5.913.834	-180.093	
2000	70.989.245	66.517.568	744.589	1.989.871	63.783.108	4.471.676	2.734.460	2.677.319	497.374	2.179.946	4.243.236	672.250	1.140	671.111	-2.238.167	71.561.889	68.026.344	2.662.121	1.140	2.660.981	2.233.510	
2001	71.365.804	72.364.629	536.618	1.747.277	70.080.734	-998.825	2.283.895	3.653.840	745.839	2.908.001	4.845.092	1.096.166	4.629	1.091.538	-2.287.418	72.729.714	74.925.826	2.843.443	4.629	2.838.815	-3.286.243	
2002	76.404.315	74.696.835	2.248.232	1.966.004	70.482.599	1.707.481	4.214.235	4.221.074	433.647	3.787.428	3.261.344	1.184.208	23.818	1.160.389	-224.478	77.492.027	73.743.943	3.150.211	23.818	3.126.393	1.483.003	
2003	80.197.298	80.691.132	1.729.214	1.738.833	77.223.084	-493.834	3.468.047	6.655.081	1.478.143	5.176.939	3.492.241	964.630	46.953	917.677	2.198.210	81.036.977	80.715.326	2.703.463	46.953	2.656.510	1.704.376	
SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente																						
1997	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
1998	2,46	3,97	-97,64	-1,32	4,52	-15,69	-23,67	-66,89	-62,81	-67,66	27,71	-13,54	-81,51	-13,15	-307,28	-2,99	5,64	-21,22	-97,51	-4,78	-74,48	
1999	5,64	10,20	7349,56	551,33	1,70	-61,97	600,07	-21,13	-97,51	-4,67	-30,48	4,33	-78,81	4,43	-31,69	2,94	-0,19	441,89	6913,28	405,48	-111,57	
2000	3,46	-0,80	61,33	-64,39	4,55	186,43	-54,80	127,27	7456,43	86,09	63,62	106,28	1291,16	105,98	28,54	6,02	6,96	-58,24	-99,75	-55,00	-1340,20	
2001	0,53	8,79	-27,93	-12,19	9,87	-122,34	-16,48	36,47	49,96	33,40	14,18	63,06	306,16	62,65	2,20	1,63	10,14	6,81	306,16	6,68	-247,13	
2002	7,06	3,22	318,96	12,52	0,57	-270,95	84,52	15,52	-41,86	30,24	-32,69	8,03	414,58	6,31	-90,19	6,55	-1,58	10,79	414,58	10,13	-145,13	
2003	4,96	8,02	-23,09	-11,55	9,56	-128,92	-17,71	57,66	240,86	36,69	7,08	-18,54	97,13	-20,92	-1079,26	4,57	9,45	-14,18	97,13	-15,03	14,93	
								-100,00	-100,00	-100,00												

N.B.: Per gli anni dal 1997 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria II per intero; per il 2000 e il 2001, gli importi sono organizzati secondo la nuova classificazione (SEC'95) e, per presentare un dato omogeneo al passato, si è considerata la categoria I (al netto della voce "contributi sociali figurativi") cui sono state sommate la categoria III (IRAP) e la sottocategoria relativa alle missioni della categoria II (consumi intermedi).

PAGINA BIANCA

Capitolo VI

L'attività contrattuale

1. **Considerazioni di sintesi.**
2. **Notazioni generali e profili istituzionali in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche:** 2.1 *Aspetti di maggior rilievo;* 2.2 *I rapporti Stato-Regioni in materia di governo del territorio;* 2.3 *Appalti pubblici ed elaborazione legislativa della Unione Europea.*
3. **L'assetto normativo e sua evoluzione; valutazioni specifiche sull'ordinamento dei lavori pubblici.**
4. **Linee emergenti dalla programmazione economico-finanziaria.**
5. **Aspetti finanziari, contabili e gestionali:** 5.1 *Considerazioni in ambito di principi e regole contabili;* 5.2 *Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato;* 5.3 *Le spese per investimenti diretti della pubblica amministrazione.*
6. **Profili innovativi:** 6.1 *La centralizzazione degli acquisti come modulo operativo per il risparmio di spesa ed il livello tecnologico dei prodotti;* 6.2 *Note sulla finanza di progetto;* 6.3 *L'esternalizzazione.*
7. **La funzione di controllo della Corte dei conti e suoi riflessi in materia di attività contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche.**
8. **Aspetti desumibili dall'attività delle autorità indipendenti:** 8.1 *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato;* 8.2 *L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.*

1. Considerazioni di sintesi.

In ordine all'attività contrattuale rilevano sia i provvedimenti di variazione di bilancio intervenuti nella prima parte dell'anno 2003 sia la legge di assestamento, con cui sono stati disposti – nell'ambito dei “consumi intermedi” dello Stato – recuperi di risorse nei confronti delle amministrazioni centrali: in proposito si rinvia alle considerazioni sugli andamenti e tendenze generali di finanza pubblica.

Nel recente periodo sono venuti in evidenza alcuni aspetti di specifico interesse per la materia della contrattualistica pubblica:

- l'introduzione, nel complesso sistema normativo che governa i lavori pubblici, di consistenti innovazioni;
- l'identificazione della missione principale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella promozione ed attuazione di interventi finalizzati all'ammodernamento e potenziamento delle reti;
- la rilevanza degli investimenti nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), in relazione alla impostazione di fondo sottesa alle politiche dell'e-government;
- la complessità dei rapporti Stato-regioni in materia di governo del territorio.

E' stato anche ravvisato, in termini generali, un orientamento dell'azione del Governo volta a sostenere fortemente l'efficacia degli interventi infrastrutturali, con problematiche derivanti dalla realizzazione delle grandi opere pubbliche connesse agli aspetti procedurali, finanziari, di valutazione economica d'insieme, di incidenza sul tessuto sociale e di rispetto delle regole della concorrenza.

I profili innovativi si rinvengono nella centralizzazione degli acquisti come modulo operativo per il risparmio di spesa ed il livello tecnologico dei prodotti, nella finanza di progetto e nei processi di esternalizzazione.

Nell'anno 2003 ha continuato a dispiegarsi, con un suo proprio rilievo istituzionale, l'attività dell'Autorità Garante della Concorrenza del Mercato e dell'Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici.

2. Notazioni generali e profili istituzionali in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.

La materia degli investimenti e delle opere pubbliche, e la connessa attività contrattuale, viene considerata dalla Corte da angolazioni che - partendo da fenomeni di ampia dimensione e di difficile percepibilità anche a livello di esposizione contabile - mirano a valutare sia gli assetti dell'ordinamento che i moduli procedurali al fine di cogliere la complessiva coerenza delle linee evolutive.

2.1. Aspetti di maggior rilievo.

2.1.1. Una prima angolazione è quella contabile: in base ai dati desunti dal rendiconto generale dello Stato gli impegni di categoria II (consumi intermedi) rivelano un notevole aumento (da 10.776 milioni di euro del 2002 a 13.693), mentre alquanto riflessivo si appalesa il comparto degli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (categoria XXI), con un rapporto complessivo di circa l'1,3 per cento rispetto alle spese finali (titoli I e II). Quanto ai pagamenti totali del 2003 sussiste ancora un incremento per i consumi intermedi (da 11.816 milioni di euro del 2002 a 13.749 milioni), mentre la categoria XXI registra anch'essa un innalzamento, ma di minore entità (da 4.980 milioni del 2002 a 5.820 del 2003).

2.1.2. E' chiaramente percepibile, nell'arco temporale che si diparte dall'inizio del 2003 e ancor oggi persistente, l'impegno ad attuare un piano strategico di opere pubbliche che si avvale di uno specifico strumento giuridico, la "legge obiettivo"; questo strumento è teso a favorire, attraverso la revisione del processo decisionale ed autorizzativo delle grandi opere infrastrutturali, una maggiore rapidità nella realizzazione delle opere stesse, prevedendo il coinvolgimento di risorse finanziarie pubbliche e private.

Due aspetti, in particolare, sembrano manifestarsi, dopo una prima affermazione teorica nell'anno 2002, nelle prassi operative di esperienze recenti: a) l'esigenza di qualificare, in termini di efficienza, i complessi meccanismi che attraversano le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, della realizzazione e del collaudo delle opere pubbliche; b) la necessità di ricompattare la frammentazione del processo decisionale.

2.1.3. Un altro tema di fondo, che doverosamente si anticipa, continua a caratterizzare la pubblica amministrazione nelle materie del governo del territorio: quello della impossibilità di addivenire, concretamente, ad un "actio finium regundorum" di competenze e funzioni tra i diversi livelli di governo, nell'incerta distribuzione del titolo a governare specifici comparti, aree determinate, essenziali settori dell'intervento pubblico.

In proposito va anche richiamata la scelta di selezionare gli investimenti sul territorio in modo concentrato, secondo logiche che, di necessità, richiedono la condivisione dei soggetti coinvolti; sussistono peraltro – come si vedrà nel successivo sottoparagrafo – non irrilevanti problematiche connesse alla riforma del titolo V della Costituzione, con accensione di rilevanti - e quasi imponenti - forme di contenzioso scaturenti dal disegno di fondo sotteso alla legge obiettivo e, quindi, alla esigenza di negoziare la concreta individuazione delle grandi opere infrastrutturali con le Regioni.

2.1.4. Ulteriore aspetto sul quale la Corte ritiene di soffermarsi in questa parte generale della relazione al Parlamento attiene all'esistenza di condizioni di essenziale transizione del sistema che ricomprende – complessivamente – gli investimenti diretti dell'amministrazione e la sua connessa attività contrattuale. Le cause sono da ricercare nel processo di riforma legislativa e procedurale posto in essere con la legge obiettivo del dicembre 2001 (dispiegante operatività ai primi di settembre dell'anno 2002) e nella riorganizzazione istituzionale delle amministrazioni. In proposito vengono in evidenza la configurazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con connessi nuovi assetti organizzativi e accorpamenti di funzioni svolte in precedenza da dicasteri diversi; la mutazione in forma societaria dell'ANAS; la dinamica evolutiva di altre aziende e di altri enti pubblici; la trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti.

Le ripercussioni più significative dei nuovi assetti sono chiaramente percepibili nell'anno 2003, malgrado le inevitabili vischiosità degli adeguamenti funzionali dei moduli operativi.

In particolare, quanto alle attribuzioni definitivamente ben consolidate nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Corte ritiene di sottolineare la centralità di competenze istituzionali situate in posizione di notevole rilievo e, quindi, potenzialmente idonee a garantire efficienza nell'impiego delle risorse disponibili (nonché efficacia nel conseguimento degli obiettivi e trasparenza nello svolgimento dell'azione amministrativa). Il dicastero perciò è oggi sempre più chiamato a sviluppare – con direttive ed atti di indirizzo – i nuovi principi del monitoraggio dei bisogni, della verifica e del confronto delle soluzioni, degli studi di fattibilità per una adeguata programmazione (prevedendo - in ordine a quest'ultima - le priorità e i tempi di attuazione).

2.1.5. Le notazioni generali devono ricomprendere infine, prima della disamina dei profili istituzionali inerenti al rapporto Stato-Regioni e alla recentissima evoluzione del contesto di riferimento normativo elaborato in sede di Unione europea, la tematica dell'e-government che sta dispiegando, sempre più, cospicua rilevanza nell'attività contrattuale della pubblica amministrazione (rinviando, al riguardo, anche al recente referto specifico – legislativamente previsto – trasmesso dalla Corte al Parlamento, di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8/Contr/Rel/ del 14 aprile 2004).

L'attività contrattuale si radica ormai, e si sviluppa, in ambito informatico; in questo contesto ritiene la Corte che assumono speciale rilievo le seguenti enunciazioni governative, che comunque richiedono attento monitoraggio quanto a riscontri operativi: