

schemi aziendalistici dell'*internal auditing* richiamati dall'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 286⁴⁰.

La valutazione dei dirigenti è regolata sia dal d.lgs. n. 286/1999 (art. 5) sia dai contratti collettivi che ne disciplinano, sotto diversi profili, gli aspetti applicativi. Essa, però, non viene attuata (salvo eccezioni nei ministeri delle finanze, dell'interno e dei lavori pubblici), onde il menzionato documento del Comitato scientifico della Presidenza del Consiglio deve constatare che le norme esistenti “regolamentano in dettaglio un procedimento ‘fantasma’ di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche”⁴¹.

Del tutto estranei alle logiche di funzionamento delle amministrazioni sono, infine, i controlli sulla qualità dei servizi pubblici, dei quali pure si interessa il d.lgs. n. 286 (art. 11)⁴².

3.4 Per quanto fin qui esposto, la Corte non può non richiamare l'attenzione sulla circostanza che il sistema dei controlli interni rappresenta, nel programma di riforme impostato dalla legge n. 59/1997, un fattore determinante per il buon fine dell'operazione di riordino e razionalizzazione (soprattutto) dell'amministrazione statale. Il d.lgs. n. 286/1999 pone, infatti, al centro dell'azione amministrativa l'interesse (non solo per la legalità, ma anche) per i costi e i rendimenti dell'azione e dei suoi risultati. Inoltre, esso determina un rilevante mutamento nel rapporto di controllo fra Corte dei conti e amministrazioni, nel senso che l'efficienza dei controlli interni costituisce – accanto ai risultati della gestione – un ulteriore oggetto del controllo esterno che spetta alla Corte dei conti. E tale mutamento è talmente rilevante che, ove i controlli interni raggiungessero un sufficiente livello di operatività, la verifica di funzionalità dei controlli interni potrebbe restringere notevolmente l'area delle analisi di dettaglio (“micro”) della gestione amministrativa. Il che risponderebbe al principio di economicità dei mezzi giuridici, dal momento che il controllo esterno non potrebbe comunque investire l'intera attività che si svolge nelle amministrazioni e che forma oggetto, dopo il d.lgs. n. 286/1999, di controlli interni tendenzialmente generalizzati.

⁴⁰ Op. cit., Cap. III, par. 2.

⁴¹ Op. cit., Cap. II, par. 2.

⁴² Op. cit., Cap. III, par. 4.

Conclusivamente, le verifiche e le valutazioni dei controlli interni dovrebbero costituire elemento essenziale dei controlli che, “anche” in base ai controlli interni (art. 3, comma 4, secondo periodo, legge n. 20/1994), la Corte dei conti è chiamata a svolgere sulle politiche perseguiti dai singoli ministri. Pertanto, la Corte, nel verificare la gestione del bilancio, dovrebbe assumere, a fondamento delle sue valutazioni, il risultato dei controlli interni, di questi eventualmente rilevando difetti di costruzione o di svolgimento. Ferma restando, naturalmente, la facoltà di sottoporre al proprio controllo, direttamente e a prescindere dall'esito dei controlli interni, complessi di attività e gestioni “micro” nelle quali si riparte l'attuazione di una politica pubblica: ad esempio, quando la verifica di funzionalità dei controlli interni abbia rilevato, di questi, carenze e insufficienze; oppure per verificare, attraverso l'esame diretto della gestione, la corretta impostazione (tecnica, metodologica, organizzativa, ecc.) del sistema di controlli interni; o, ancora, per verificare l'attuazione di un determinato piano di spesa o di attività, naturalmente in base ad un programma di controllo previamente definito o, eventualmente, a richiesta del Parlamento o del Governo.

Nelle amministrazioni dello Stato, le attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una “relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni” (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1999). Senonché, la mancata realizzazione del nuovo assetto dei controlli interni, che perdura ormai da oltre un anno, ha finito per determinare, rispetto al passato, una relativa inconoscibilità dell'attività e dei risultati di gestione conseguiti dalle amministrazioni. Non solo manca, per ciascun ministero, la relazione di cui s'è detto, ma è stato soppresso (dall'art. 74, comma 2, nuovo testo, d.lgs. n. 29/1993) l'obbligo dei ministeri, previsto dal d.P.R. n. 748/1972, di predisporre una relazione annuale sui risultati dell'azione amministrativa e sull'andamento dei servizi⁴³, unitamente all'obbligo della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica di elaborare, per il Parlamento, una “Relazione sullo stato della pubblica amministrazione”.

In proposito, la Corte non può far a meno di richiamare l'attenzione del

⁴³ Secondo l'art. 18 d.P.R. n. 748/1972, la relazione aveva la funzione, fra l'altro, di esporre i risultati dell'applicazione delle leggi e dei regolamenti, nonché di avanzare proposte per il miglioramento dell'organizzazione dei servizi e di illustrare le principali osservazioni relative alla gestione degli enti sottoposti a vigilanza.

Parlamento sulla necessità di reintrodurre l'obbligo di elaborare sia le relazioni annuali, sia la Relazione generale, che costituirebbero strumenti essenziali di conoscenza e valutazione della gestione amministrativa.

Capitolo V**Personale**

- 1. Sintesi e conclusioni.**
- 2. Le analisi e le valutazioni della “Relazione sul costo del lavoro pubblico” (rinvio).**
- 3. Aspetti applicativi della “seconda privatizzazione” e problemi di trasparenza della spesa per il personale.**
- 4. Un’indagine sulla dirigenza statale.**
- 5. I rinnovi contrattuali 1998-2001.**
- 6. L’evoluzione della spesa per il personale e l’andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d’inflazione.**
- 7. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2000 e per il 2001.**
- 8. Consistenza del personale, part-time, istituti di flessibilità.**

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 La materia del personale, ormai assestata sui provvedimenti di riforma che hanno dato luogo, nel 1997-98, alla c.d. “seconda privatizzazione del pubblico impiego”¹, ha registrato, nel 2000, eventi che si riportano, essenzialmente, alla determinazione dei trattamenti economici di numerose categorie, sia attraverso la contrattazione di comparto e di area, sia attraverso disposizioni legislative intese ad elevare la misura delle autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali.

Altri interventi legislativi in materia di personale hanno riguardato aspetti della materia che non interferiscono con le regole della “privatizzazione”, la cui disciplina ha dato prova, pertanto, di una soddisfacente tenuta.

Persistono, peraltro, problemi rilevanti in ordine alla “combinazione” della politica del personale pubblico con gli assetti organizzativi e con le esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa, che costituiscono le linee portanti della “privatizzazione”.

Quanto al primo aspetto, la contrattazione collettiva ha introdotto meccanismi di progressione nelle qualifiche (mediante “percorsi di riqualificazione” del personale) che prescindono dal riordino, tuttora in corso, dei ministeri (reso necessario dal conferimento a regioni-enti locali di numerose funzioni amministrative statali), talché la riorganizzazione delle strutture sarà fortemente condizionata dall’attribuzione di più elevate qualifiche ai dipendenti; per altro verso, problemi non lievi suscita la disciplina normativa e contrattuale della dirigenza (e, in particolare, dell’alta dirigenza), con riguardo sia alle procedure di conferimento e revoca degli incarichi, sia alla determinazione dei trattamenti economici.

Quanto al secondo aspetto, accanto a misure di riduzione della spesa, soprattutto sul versante delle nuove assunzioni, suscita preoccupazione la mancanza di stringenti controlli sulla coerenza della contrattazione integrativa con la contrattazione di livello nazionale, malgrado l’introduzione (con riguardo ai contratti per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato e dei maggiori enti pubblici) di un procedimento di verifica preventiva, da parte del Governo, circa il rispetto dei vincoli esterni imposti alle amministrazioni nella gestione delle relazioni contrattuali; persiste, inoltre, un’informazione insoddisfacente circa l’andamento dei maggiori aggregati statistici che interessano la materia del lavoro pubblico, soprattutto ai fini della “certificazione” dei costi contrattuali.

1.2 Altre questioni di rilievo sono quelle che attengono alla persistente 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 le connesse responsabilità) di gestione, rimessi alla esclusiva competenza dei dirigenti.

¹ Si tratta dei d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396, 31 marzo 1998 n. 80 e 29 ottobre 1998 n. 387, sui quali v., da ultimo, la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 1999, cap. V.

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, v’è ancora un consistente numero di ministeri che non opera secondo tali criteri, malgrado la Corte abbia inviato al Presidente del Consiglio, nel 1998 e nel 1999, una serie di dettagliate “osservazioni” sul carente esercizio, da parte dei ministri, del potere di direttiva nei confronti dei dirigenti responsabili della gestione².

1.3 E’, infine, in corso il processo di trasferimento, dallo Stato al sistema delle autonomie, del personale e delle risorse finanziarie corrispondenti alle funzioni ed ai servizi che, per effetto dei decreti di “conferimento” emanati nel 1998 (in primo luogo, del d.lgs. n. 112/1998), più non competono all’amministrazione dello Stato. L’entità dei trasferimenti di personale sembra, tuttavia, meno che proporzionale alla quantità delle funzioni conferite a regioni-enti locali.

2. Le analisi e le valutazioni della “Relazione sul costo del lavoro pubblico” (rinvio).

Come sempre, questo capitolo della relazione sul rendiconto non esaurisce il compito della Corte di riferire al Parlamento sulle problematiche del lavoro pubblico e sugli andamenti della spesa che lo riguardano. Una specifica relazione – prevista dal d.lgs. n. 29/1993 (art. 65, non modificato dai d.lgs. n. 396/1997 e n. 80/1998) – è, infatti, resa annualmente dalla Corte al Parlamento “sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico” e su “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”.

La relazione viene elaborata, dal 1999, con la finalità di fornire al Parlamento un prodotto che cerca di rimediare al consistente ritardo con il quale la Ragioneria generale dello Stato normalmente elabora il “conto annuale del personale”. A tal fine, la relazione si fonda, oltre che sui dati dell’ultimo conto annuale (relativi, in genere, a due anni precedenti), su dati provvisori e di varia provenienza riferiti all’anno precedente.

² Cfr. Sez. riun. 27 aprile 1998, n. 25, e 26 maggio 1999, n. 22.

La relazione per gli anni 1998-1999 è stata approvata dalle Sezioni riunite nel dicembre 2000³. A tale documento, pertanto, si rinvia per un quadro complessivo di informazioni e di analisi circa la dinamica del personale e della relativa spesa nel più recente periodo. Si deve, in ogni caso, segnalare che la mancanza di tempestività nella elaborazione del conto annuale (che dovrebbe essere presentato dal Ministero del tesoro alla Corte non oltre il mese di maggio di ogni anno: art. 65, comma 2, d.lgs. n. 29/1993) ne determina una ridotta utilità per tutti gli operatori (il Governo, l'Aran, il Parlamento) che su di esso dovrebbero fondare le scelte di politica del personale e l'impostazione delle relazioni negoziali in sede di rinnovo dei contratti. Accade, perciò, che le autorizzazioni di spesa recate dalla legge finanziaria siano disposte in base a dati risalenti nel tempo e che su dati ugualmente inattuali sia fondata la gran parte delle quantificazioni degli oneri operate dall'Aran; con la conseguenza di rendere perplessa ogni ricostruzione dei costi recati dai contratti, incidendo sulla stessa funzione di "certificazione" dei contratti collettivi, alla Corte attribuita per garantire che la contrattazione collettiva non ecceda i limiti delle generali compatibilità economiche e finanziarie.

Da segnalare, altresì, che è del tutto disatteso dal Tesoro l'obbligo di elaborare il "conto della previdenza", previsto dal citato art. 65 ma mai predisposto dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993.

3. Aspetti applicativi della "seconda privatizzazione" e problemi di trasparenza della spesa per il personale.

3.1 Il 2000 ha, dunque, costituito l'anno di "entrata a regime" e, al contempo, di prima verifica delle difficoltà e dei problemi connessi all'applicazione dei d.lgs. n. 396/1997, n. 80/1998 e n. 387/1998, nei quali si sostanzia la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego.

Tali norme – come già rilevato in precedenti Relazioni – individuano in maniera in parte comune e in parte diversa, per le amministrazioni statali e per quelle non statali, il procedimento mediante il quale viene definita la "provvista finanziaria" dei rinnovi

³ Sez. riun. 27 aprile 2001, n. 10/ref/01. I dati relativi al 1998 sono stati definitivamente pubblicati, dal Dipartimento della Ragioneria, nel maggio 2000 per i dipendenti di tutti i comparti; i dati provvisori relativi al 1999 sono stati comunicati in via informale alla Corte in occasione della Relazione sul costo del lavoro per il 1998-99.

contrattuali. Per tutte le amministrazioni e per tutti i comparti di contrattazione – statali e non statali – la legge finanziaria deve indicare, in coerenza con i parametri stabiliti dagli strumenti di programmazione e di bilancio, l'onere dei contratti da porre a carico del bilancio dello Stato; nello stesso modo è determinato l'onere ed è autorizzata la spesa per la contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato. Quanto alle amministrazioni diverse da quelle statali, gli oneri della contrattazione nazionale che non siano stati assunti a carico del bilancio dello Stato restano a carico dei bilanci delle singole amministrazioni; gli oneri della contrattazione integrativa sono, comunque, a carico delle amministrazioni.

In tal modo, soltanto la contrattazione di livello nazionale per i comparti “statali” (quella nazionale e quella integrativa) è rigorosamente disciplinata quanto a previsioni di spesa e loro “registrazione” nei documenti di bilancio (legge finanziaria e legge di bilancio).

Per le amministrazioni “non statali”, invece, la prassi che si è affermata è quella per cui l'onere della contrattazione non viene posto, nemmeno parzialmente, a carico del bilancio dello Stato e grava, quindi, direttamente sui bilanci degli enti; la relazione tecnica che accompagna la legge finanziaria indica, comunque, la spesa “sostenibile” dagli enti per i rinnovi contrattuali che li riguardano. Ne discende che le implicazioni finanziarie dei contratti sono gestite in autonomia dalle amministrazioni e dagli enti dei relativi comparti, sicché il rispetto dei vincoli e delle compatibilità economico-finanziarie è in larga parte rimesso alla loro responsabilità, ovviamente nel rispetto dei parametri stabiliti dal “patto di stabilità interno” (art. 28 legge n. 448/1998 e successive modificazioni) e delle regole del “federalismo fiscale” (d.lgs. n. 56/2000)⁴. Inoltre, al fine di rendere trasparenti e verificabili, nei loro parametri e nei loro effetti, le decisioni di spesa per il personale, queste debbono formare oggetto (art. 52, comma 3, d.lgs. n. 29/1993, nuovo testo) di un’apposita “autorizzazione”, decisa nelle stesse forme (deliberazione dei consigli regionali e degli enti locali, deliberazioni dei consigli di amministrazione degli enti pubblici) con cui vengono approvati i bilanci degli enti e, soprattutto, “con distinta indicazione dei mezzi di copertura”.

⁴ V., in proposito, il capitolo di questa relazione dedicato agli andamenti e tendenze della finanza pubblica.

In questo modo, la “seconda privatizzazione” ha inteso far propria la logica che valorizza, 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; a sua volta, l’Aran effettua il monitoraggio dell’applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi⁵.

E’ noto, peraltro, che questo insieme di controlli non è in grado di impedire l’applicazione di contratti non conformi alle regole ed ai vincoli derivanti dalle compatibilità di bilancio dei singoli enti. Da una parte, infatti, le “pronunce” degli organismi di controllo interno non precludono agli enti di assumere decisioni in senso difformi; dall’altra, non tutti gli enti hanno costituito gli organismi di controllo interno e, dove questi sono presenti, tuttora stentano – con poche eccezioni – a svolgere il ruolo di verifica cui sono chiamati dalle norme.

Inoltre, proprio la valorizzazione delle autonomie induce a ribadire l’esigenza di massima conoscibilità e trasparenza delle decisioni di spesa assunte dalle regioni e dagli enti locali (anche nel segno del “coordinamento delle informazioni” previsto dall’art. 6 d.lgs. n. 116/1998) e, in primo luogo, la necessità che i fondi di bilancio destinati al finanziamento della spesa regionale, sanitaria e locale rechino adeguate e specifiche dimostrazioni di copertura degli oneri che derivano dalla nuova contrattazione collettiva.

Si deve aggiungere che anche la contrattazione integrativa per i comparti “statali” non è esente da problemi quanto a verifica dell’effettivo rispetto dei vincoli di bilancio. Ciò, in quanto i contratti integrativi non sono soggetti ad alcun riscontro, indipendente e *a priori*, delle loro compatibilità economiche e finanziarie, ma solo ad un meccanismo, introdotto dalla legge finanziaria 2000⁶, che subordina l’entrata in vigore dei contratti ad una sorta di autorizzazione governativa alla sottoscrizione⁷, peraltro limitata agli aspetti

⁵ Art. 50, comma 5, d.lgs. n. 29 del 1993, sub art. 2 d.lgs. n. 80 del 1998.

⁶ Art. 20, comma 1, lett. e, che ha aggiunto il comma 3-ter all’art. 39 della legge n. 449/1997, come modificato dall’art. 22, comma 1, legge n. 448/1998.

⁷ 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

della compatibilità economica con il contratto nazionale.

Lo stesso Dipartimento della funzione pubblica è avvertito della difficoltà di intervenire “per via amministrativa” a paralizzare l’applicazione degli accordi integrativi, tanto più quando la contrattazione decentrata si svolge secondo linee diverse da (se non opposte a) quelle fissate nei contratti nazionali, ma condivise dalle parti negoziali.

L’aspetto più problematico della vicenda è quello che riguarda la c.d. “progressione professionale”. Questa determina generalizzati movimenti verso l’alto del personale, fino a variare la quantità di personale che compone, secondo la dotazione organica, le diverse aree. Accade, così, che, in varie ipotesi, il contratto integrativo ricolloca il personale non sulla base della dotazione organica storica, ma di una nuova pianta organica, che contestualmente l’amministrazione si impegna ad approvare. Il che comporta, per un verso, la temporanea inapplicabilità del contratto integrativo fino all’approvazione della nuova pianta organica; per altro verso, la sostanziale contrattazione della dotazione organica e della sua composizione, che non sono, invece, oggetto di contrattazione (art. 6 d.lgs. n. 29/1993).

Altre patologie della contrattazione integrativa rilevate dal Dipartimento della funzione pubblica si riportano a fattori quali: la distribuzione a pioggia del salario di produttività; la mancata definizione degli indicatori e dei meccanismi di verifica del raggiungimento dei risultati; il carattere non selettivo delle progressioni; la sottovalutazione del requisito del merito e di quelli culturali ai fini della progressione.

In realtà, le norme sanciscono la “nullità” delle clausole contrattuali in contrasto con i “limiti di oggetto” stabiliti dalla contrattazione nazionale o che comportino oneri non previsti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Ma si tratta di una previsione difficilmente azionabile, stante l’ovvia assenza di soggetti interessati a far valere la nullità di clausole che comportano comunque benefici economici per i loro destinatari.

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 legge 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.

Non sarebbe escluso, per altro verso, che, in caso di accertata esorbitanza dai menzionati limiti di spesa, il Governo si avvalga della facoltà di prorogare l'efficacia temporale, ovvero di sospornerne – totalmente o parzialmente – l'esecuzione. Ma tale facoltà può essere azionata solo se i contratti collettivi espressamente la prevedano e, comunque, richiede che gli andamenti della spesa per il personale negli enti decentrati siano fatti oggetto di un monitoraggio costante e sistematico, che il Ministero del tesoro ha solo di recente attivato.

Resta, in ogni caso, l'esigenza, che la Corte sottopone al Parlamento, di far seguire i controlli interni da controlli esterni indipendenti sulle decisioni di spesa per i contratti dei dipendenti non statali e sulla contrattazione integrativa per i dipendenti statali (con meccanismi analoghi a quelli attualmente previsti per la “certificazione” dei contratti nazionali). Per parte sua, la Corte è impegnata a sviluppare, anche attraverso le sue Sezioni regionali di controllo, un osservatorio permanente sugli andamenti della spesa per il personale pubblico (art. 52, comma 6, d.lgs. n. 29/1993, nuovo testo).

3.2 Sempre in linea generale, resta largamente indefinita l’ “organizzazione sindacale” dei datori di lavoro pubblici, talché risulta difficile sia il coordinamento “orizzontale” fra i diversi compatti di contrattazione, sia il coordinamento “verticale” fra i diversi livelli di contrattazione. L’uno e l’altro sono rimessi a tre strumenti, che sono: un “comitato di coordinamento” fra i comitati di settore, istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica e presieduto dal Ministro per la funzione pubblica, con il compito di elaborare indirizzi comuni a più compatti o a tutte le amministrazioni; la verifica, da parte del Governo, delle direttive che i comitati di settore impartiscono all’Aran (verifica che si esprime mediante “valutazioni” del Governo “per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale”); l’attribuzione alla contrattazione collettiva nazionale (eventualmente su indicazione del “comitato di coordinamento”) del compito di definire l’entità dell’impegno finanziario a disposizione della contrattazione decentrata.

Si tratta di funzioni essenziali e determinanti per assicurare la complessiva tenuta del sistema di contrattazione collettiva. Peraltro, esse richiederebbero il supporto di una struttura organizzativa capace di operare come organo di indirizzo e controllo del

negoziatore pubblico (l'Aran), in modo da evitare tre inconvenienti che costituiscono altrettante anomalie del sistema. Il primo è quello per cui l'analisi degli effetti economici prodotti dai contratti (nazionali) conclusi finisce per essere rimessa allo stesso soggetto – l'Aran, appunto – che li ha negoziati. Il secondo consiste nel riversare sull'Aran la responsabilità di decisioni che spetterebbero agli organi di indirizzo della contrattazione. Il terzo, speculare al precedente, consiste nell'attribuire, di fatto, al Governo un ruolo di negoziatore diretto con determinate categorie, salvo a formalizzare il contratto attraverso l'Aran.

E' noto, per altro verso, che i contratti collettivi debbono contenere (art. 52, comma 2, d.lgs. n. 29/1993) la condizione per cui l'esecuzione (o la proroga di efficacia) del contratto è sospesa, in tutto o in parte, nel caso di esorbitanza dai limiti di spesa risultanti dalla quantificazione certificata dalla Corte dei conti. Anche su tale versante si impongono, pertanto, scelte organizzative che abbiano lo scopo di potenziare – all'interno delle amministrazioni, in collegamento con l'Aran e con il Dipartimento della funzione pubblica – le strutture e gli strumenti conoscitivi necessari a rilevare tempestivamente i fenomeni suscettibili di determinare l'esorbitanza dai menzionati limiti, per poter eventualmente sollevare in giudizio la "questione determinante" della incompatibilità fra una certa interpretazione del contratto e la sua "dotazione finanziaria", ovvero per applicare la clausola di autotutela della sospensione dell'esecuzione del contratto. Da segnalare, peraltro, che nessuno degli atti di riorganizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, emanati in attuazione dei d.lgs. n. 300/1999 e n. 303/1999, accenna all'esercizio di una tale funzione.

3.3 Una delle maggiori incongruenze del procedimento di contrattazione collettiva consiste nella fissazione *a priori* dei possibili costi della contrattazione (con l'unico limite della compatibilità rispetto agli equilibri complessivi di finanza pubblica), a prescindere da ogni negoziato sul *quantum* di incremento della spesa per il personale, come conseguenza di un accertato, accresciuto rendimento delle amministrazioni e dei loro servizi (o, almeno, di una maggiore produttività del lavoro) in relazione ai programmi stabiliti.

Nel dibattito che precedette la “seconda privatizzazione”, fu ipotizzata l’opportunità di iscrivere le previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali non più in una legge finanziaria, ma direttamente in bilancio, nel “fondo speciale di parte corrente”. Quindi, si sarebbe potuto procedere – quanto meno per una parte dei futuri oneri – con il sistema dei “fondi negativi”, che consente di attivare una spesa soltanto alla condizione che siano state acquisite le risorse corrispondenti (ad esempio, mediante risparmi o economie di gestione, razionalizzazioni di strutture e procedimenti, più efficiente “combinazione” del fattore-lavoro con gli altri elementi dell’organizzazione). Nel “fondo positivo” sarebbe stata, ovviamente, iscritta la maggiore spesa destinata a finanziare gli oneri a carico del bilancio.

Tale ipotesi – già fatta propria dalla Corte nella relazione dello scorso anno – merita di esserci nuovamente riproposta, attesa la possibilità di attivare – attraverso i controlli interni regolati dal d.lgs. n. 286/1999 – gli strumenti necessari a verificare le condizioni in base alle quali le amministrazioni possono stabilire, attraverso i comitati di settore, i margini di “utile amministrativo” da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali.

3.4 Il nuovo quadro normativo ha lasciato immutati anche altri e più risalenti problemi di visibilità e trasparenza della spesa per il personale. Su di essi, la Corte richiama da tempo l’attenzione nelle annuali relazioni sul rendiconto, cui, pertanto, si rinvia. Preme, comunque, ribadire tre osservazioni principali.

Si constata, in primo luogo, che gli stati di previsione dei singoli ministeri e il rendiconto dello Stato non distinguono, nell’ambito della spesa per il personale, gli oneri determinati dall’applicazione dei nuovi contratti da quelli che derivano dalla spesa storica per il personale; donde l’impossibilità di individuare, all’interno di ogni stato di previsione e del rendiconto di ciascun ministero, l’incidenza della spesa specificamente dovuta all’applicazione dei nuovi contratti. A ciò si aggiunge che, nel rendiconto 2000, la spesa per il personale a carico del bilancio dello Stato non è più esposta, come in passato, in una unica categoria (la II), ma è distribuita in diverse categorie, rendendo oltremodo complessa la ricostruzione della relativa spesa.

La seconda osservazione riguarda le carenze nell'attività di monitoraggio dei reali andamenti di spesa, che il Ministero del tesoro dovrebbe svolgere, secondo il d.lgs. n. 29/1993, sia a fini conoscitivi, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali “esorbitanze” dalle previsioni, sia – infine – come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale.

L'ultima osservazione si riferisce alla estrema difficoltà, ma – spesso – alla impossibilità di verificare l'effettiva portata dei “risparmi” realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, in mancanza – nei documenti di bilancio – di elementi adeguati ad apprezzare la riduzione della spesa storica per il personale.

3.5 La “seconda privatizzazione” del pubblico impiego, coniugata con le coeve riforme del bilancio e dei controlli, ha fatto emergere anche altre questioni, concorrenti, fra l'altro:

- la difficile applicazione della distinzione (introdotta dal d.lgs. n. 29/1993 e perfezionata dal d.lgs. n. 80/1998) fra poteri (e responsabilità) di indirizzo, propri dei ministri, e poteri (con le connesse responsabilità) di gestione e per i risultati, attribuiti ai dirigenti;
- l'insoddisfacente fattura delle “note preliminari” agli stati di previsione della spesa e delle direttive generali per l'azione amministrativa⁸;
- l'inadempienza delle amministrazioni – con poche eccezioni – nel dare attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 286/1999 sui controlli interni, ai quali spetterebbe un ruolo determinante, nel disegno della riforma amministrativa, nell'ancorare la crescita della spesa per il personale al miglioramento della qualità dei servizi, collegando gli incrementi retributivi a più elevati livelli di produttività del lavoro, qualità dei servizi, snellezza e celerità di procedimenti,

⁸ Cfr. Sez. riun. n. 25/1998, cit. (“Osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri ed al ministro per la funzione pubblica, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in tema di direttive generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998”), ove si afferma, altresì, che il sistema delineato dalla legge n. 94 del 1997 configura un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio, nell'ambito del quale il Parlamento definisce gli obiettivi di ciascun ministero e le relative risorse, e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo, che i ministri sono tenuti a formulare in coerenza con le risorse indicate dalla legge di bilancio. V. pure, nel capitolo di questa relazione dedicato all'organizzazione dell'amministrazione statale, il par. 3.

efficiente-economica organizzazione degli uffici e delle risorse disponibili a fronte degli obiettivi da perseguire;

- i ridotti poteri organizzativi dei dirigenti nell'esercizio delle funzioni loro affidate, malgrado le misure di flessibilità introdotte dalla legge n. 59/1997 e dal d.lgs. n. 80/1998, in virtù delle quali l'articolazione degli uffici e l'organizzazione del lavoro sono stabilite direttamente dalle amministrazioni secondo criteri di elasticità, di adeguatezza e di proporzionalità alle funzioni da svolgere.

Su tutti questi temi ci si è soffermati nel capitolo della presente relazione dedicato all'organizzazione dell'amministrazione statale.

Ulteriore problema è quello – già segnalato in precedenti relazioni – che riguarda il ruolo delle direzioni generali del personale, posto che la risorsa “personale” costituisce, secondo la logica che ispira il d.lgs. n. 300/1999, parte integrante della complessiva dotazione di risorse assegnata ai dirigenti delle grandi unità organizzative (dipartimenti, direzioni generali) per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati di cui essi sono responsabili⁹. Ne dovrebbe discendere che, in sede di programmazione dell'attività amministrativa, l'organo di vertice distribuisca le risorse umane fra le direzioni generali deputate alle diverse funzioni-obiettivo, lasciando ai singoli centri di responsabilità di gestire direttamente il personale ad essi assegnato, con imputazione dei relativi costi alle pertinenti unità previsionali di base (u.p.b.), anziché – come tuttora avviene – ad u.p.b. che fanno riferimento, nei vari ministeri, alle direzioni generali del personale.

Si dà il caso, invece, che la gran parte dei provvedimenti di riordino organizzativo in corso confermi l'esistenza delle direzioni generali del personale (che sovente lievitano, anzi, al rango di dipartimenti), perpetuando la situazione precedente alla riforma.

⁹ In questi termini, Sez. contr. Stato 31 marzo 2000, n. 26 (a proposito dell'organizzazione del Ministero dell'ambiente).