

ripartiti, dalla l. n. 137/2002, tra il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento degli affari legislativi e giuridici della Presidenza del Consiglio. Al primo è attribuita tutta la competenza in materia di semplificazione di norme e procedure (ma è appena il caso di rammentare che, ai sensi dell'art. 116, comma 6, Cost., lo Stato, nelle materie non devolute alla sua competenza legislativa esclusiva, non dispone di competenza regolamentare, sicché i procedimenti da semplificare con norme regolamentari “delegificanti” non potranno essere se non quelli relativi a materie di competenza esclusiva dello Stato); presso il secondo, un apposito servizio si occuperà dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ed un altro servizio avrà il compito di predisporre sistemi informatici di documentazione giuridica a beneficio delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini.

Al primo dei due uffici spetterà, altresì, di aggiornare i regolamenti di attuazione della l. n. 241/1990, relativi ai termini ed ai responsabili dei procedimenti amministrativi, in gran parte emanati prima del 1994 e privi, perciò, di ogni prescrizione o riferimento ai procedimenti introdotti dalle leggi approvate nell’ultimo decennio.

3.3 Mette conto riferire, infine, che, in occasione dell’emanazione dei d.p.c.m. 23 dicembre 1999 e 15 aprile 2000, concernenti – rispettivamente – la disciplina dell’autonomia finanziaria e l’organizzazione della Presidenza del Consiglio, la Corte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Governo per la mancata sottoposizione di tali atti al controllo preventivo di legittimità, in conformità di quanto stabilito dall’art. 9, comma 7 (primo periodo), d.lgs. n. 303/1999, secondo cui i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi al proprio personale, di esercizio dell’autonomia organizzativa, contabile e di bilancio non sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, previsti dall’art. 17, comma 4, l. n. 400/1988 e dall’art. 3 l. n. 20/1994²⁵.

L’art. 9, comma 7, d.lgs. n. 303 cit. è stato, quindi, annullato dalla Corte costituzionale²⁶, avendo essa riconosciuto che il contenuto della disposizione eccedeva i limiti della delega legislativa per la “razionalizzazione” dell’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ledendo, di riflesso, le attribuzioni costituzionali di controllo della Corte dei conti.

²⁴ Art. 1 l. n. 3/2003.

²⁵ Sez. contr. Stato 5 maggio 2000, n. 39, e 23 maggio 2000, n. 48.

²⁶ Sent. 29 maggio 2002, n. 221.

4. Continua: i controlli interni, la dirigenza, i trasferimenti di personale al sistema delle autonomie. I problemi aperti.

4.1 Nel contesto della riforma amministrativa, un ruolo di primaria importanza è rivestito dalla disciplina delle “note preliminari” al bilancio preventivo, delle “direttive generali” per lo svolgimento dell’azione amministrativa e dei “controlli interni strategici”, ai quali spetterebbe di verificare l’attuazione amministrativa dei programmi di spesa predisposti dai ministri e approvati dal Parlamento, rendendo altresì effettiva la distinzione – ormai da un decennio proclamata dalle norme – fra le responsabilità di indirizzo e controllo, proprie dei ministri, e le responsabilità per i risultati della gestione, intestate ai dirigenti²⁷. Su tali versanti, le realizzazioni sono risultate, tuttavia, di scarso rilievo, al punto che la Presidenza del Consiglio ha dovuto ripetutamente richiamare i ministri ad elaborare correttamente le “note preliminari” e le “direttive” ed a costruire un’idonea rete di controlli interni, comprensivi dei controlli direzionali e della valutazione dei dirigenti.

Con riguardo, poi, alla generalità dei controlli interni, il primo rapporto del “Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato”²⁸ e le analisi compiute dalla Corte²⁹ hanno avuto modo di riscontrare una situazione generalizzata di insufficienze e inadempienze rispetto alle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 286/1999.

Entrambe le fonti concordano nel valutare del tutto insoddisfacente la situazione dei controlli di gestione, che soffrono di indeterminatezza e approssimazione per carenza di cultura aziendaleistica fra i loro addetti, per la mancata elaborazione di idonei indicatori di efficienza ed economicità e, ancora, per l’assenza di correlazioni fra le risorse attribuite ai “centri di responsabilità amministrativa” e gli obiettivi ad essi assegnati; la Corte ha rilevato, altresì, non solo il persistere di una diffusa incertezza sui metodi e criteri da adottare, ma anche la scarsa condivisione degli amministratori circa l’utilità dei controlli interni di gestione.

Gli stessi controlli di regolarità amministrativa e contabile sono lontani dall’essere costruiti secondo gli schemi aziendalistici dell’*internal auditing* richiamati dal d.lgs. n.

²⁷ Nella nota preliminare, ciascun ministro espone (dovrebbe esporre, secondo le norme) gli obiettivi che intende conseguire, gli *standard* dei servizi e degli interventi da realizzare, gli indicatori di efficacia ed efficienza con i quali si propone di misurare, anche in corso di esercizio, i risultati di gestione della sua amministrazione. In questo modo, il Governo espone al Parlamento il suo programma di entrata e di spesa, con l’illustrazione della *policy* di ciascun ministero; per il che, chiede al Parlamento la ‘provvista finanziaria’ mediante l’approvazione del bilancio. Quindi, ciascun ministro avvia la sua gestione annuale, impartendo ai suoi dirigenti le direttive generali per lo svolgimento dell’azione amministrativa (*id est*, per l’attuazione del programma) e rimette ad essi la gestione degli interventi e delle risorse, riservandosi – come accennato – di esercitare il controllo sull’attuazione degli indirizzi impartiti, sulla gestione delle risorse assegnate, sullo stato di avanzamento del programma.

²⁸ *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, Roma, 2001.

²⁹ Sez. contr. Stato (gestione), 28 maggio 2002, n. 19, sulla quale v. pure la *Relazione* dello scorso anno, cap.IV, par.

286/1999.

Quanto ai controlli strategici, i vertici politici hanno mostrato, inizialmente, scarsissimo interesse alla loro attivazione, sottovalutando “il valore aggiunto che il sistema dei controlli può portare all’efficacia dell’indirizzo politico”³⁰; la recente costituzione dei relativi servizi nella quasi totalità dei ministeri non è stata accompagnata dalla dotazione di strutture e supporti adeguati, mentre restano da costruire i circuiti informativi fra le diverse strutture di controllo, anche mediante idonei sistemi informatici, per assicurare il monitoraggio dei programmi e l’elaborazione dei numerosi dati necessari alle attività di controllo³¹.

Infine, la valutazione dei dirigenti non è stata attuata (salvo eccezioni nella Presidenza del Consiglio dei ministri e nei ministeri dell’economia e delle finanze, dell’interno, delle infrastrutture e dei trasporti), onde il menzionato documento del Comitato scientifico della Presidenza del Consiglio ha dovuto constatare che le norme esistenti “regolamentano in dettaglio un procedimento ‘fantasma’ di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche”³².

Ben opportunamente, pertanto, il Presidente del Consiglio, nell’impartire indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri sull’attività amministrativa e sulla gestione per l’anno 2002, ha richiamato le amministrazioni all’urgenza di istituire, oltre agli strumenti del controllo di gestione, i servizi di controllo strategico (richiamando l’attenzione sul fatto che essi assolvono ad una funzione decisiva nel fornire “indicazioni per migliorare la funzionalità dell’azione amministrativa ed assicurare coerenza e cogenza al processo di programmazione e controllo”) e, entro il primo semestre del 2002, quanto meno il sistema di valutazione della dirigenza “apicale” (segretari generali, capi-dipartimento, direttori delle agenzie, dirigenti preposti a strutture dirigenziali generali)³³. Gli esiti di tale raccomandazione non sono noti, ma il successivo rapporto del menzionato Comitato tecnico-scientifico (2003) rileva una generale insufficienza nell’organizzazione e nell’attività di tutti i controlli interni, benché riscontrando taluni miglioramenti rispetto al passato³⁴.

Così, quanto al controllo di gestione, il rapporto denuncia una situazione di complessiva arretratezza e di sostanziale inattuazione delle prescrizioni normative, aggravata dall’inadeguatezza numerica del personale addetto (ad eccezione che nel Ministero

4; da ultimo, Sez. contr. Stato (gestione), 7 maggio 2003, n. 15.

³⁰ *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, cit., cap. I, par. 4.

³¹ Sez. contr. Stato (gestione), n. 15/2003, cit.

³² *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, cit., cap. II, par. 2.

³³ Direttiva 15 novembre 2001, in G.U., serie gen., 22 gennaio 2002, n. 18.

³⁴ Presidenza del Consiglio dei ministri, Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei*

dell'economia e delle finanze) e dal diffuso disorientamento dello stesso personale, che non sempre ha le competenze per affrontare l'esperienza e non gode di un'adeguata legittimazione da parte degli organi di vertice³⁵. I contenuti del controllo, poi, si risolvono quasi esclusivamente nel monitoraggio della spesa e si esauriscono, perciò, in una dimensione essenzialmente finanziaria. Solo in alcuni casi il monitoraggio si estende all'avanzamento dei progetti indicati nella direttiva del ministro e altrettanto sporadicamente si riscontrano forme di rendicontazione interna, utili al bilanciamento ed al riassetto delle risorse, in una “logica di correlazione risorse-obiettivi-risultati che, seppure in forme non ancora particolarmente complesse e sofisticate, individua un potenziale percorso virtuoso verso il controllo direzionale”³⁶.

Situazione non più avanzata è quella del controllo strategico, a proposito del quale il rapporto richiama le amministrazioni ad attuare correttamente i presupposti del suo funzionamento: in primo luogo, l'impostazione del “processo di programmazione”, mediante il quale, da una parte, il vertice politico definisce gli obiettivi strategici, i programmi e le priorità dell'azione amministrativa e, dall'altra, i dirigenti identificano i percorsi operativi per il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati che essi sono impegnati a conseguire, tenuto conto delle risorse (umane, finanziarie, tecnologiche) disponibili; in secondo luogo, l'efficienza del servizio di controllo interno (SECIN), che costituisce lo *staff* tecnico a disposizione del ministro per attivare e presidiare il processo di programmazione; in terzo luogo, la professionalità delle risorse umane impegnate nel processo di programmazione e, in particolare, nei SECIN, fra i cui addetti tuttora prevale una formazione di tipo giuridico-amministrativo, mentre del tutto marginali sono le professionalità economico-organizzative³⁷. In mancanza di tali presupposti, le amministrazioni – osserva il rapporto – finiscono per considerare il processo di programmazione “come un mero adempimento formale, destinato a tradursi in un semplice spreco di risorse”³⁸; donde una qualità “decisamente bassa” della stessa programmazione, con ovvi riflessi sulla coerenza delle direttive rispetto alle finalità cui esse dovrebbero assolvere.

ministeri. Stato e prospettive. Secondo rapporto, Roma, 2003, par. 6,7.

³⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri*, cit., par. 5.

³⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri*, cit., par. 5.

³⁷ Osserva peraltro il rapporto che, rispetto a questa situazione generale, la composizione dei Se.c.in. è stata, in alcuni ministeri (in particolare, in quelli della difesa, del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, della salute) recentemente modificata.

³⁸ Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri*, cit., par. 6.1.

Da ultimo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 8 novembre 2002³⁹, preso atto delle criticità emerse in sede di applicazione della precedente direttiva 15 novembre 2001, ha definito ulteriori indirizzi di armonizzazione dei processi di programmazione strategica e proseguito nell'azione di orientamento a migliorare la qualità delle direttive dei ministri in termini di coerenza interna ed esterna, di chiarezza espositiva, di loro concreta applicabilità.

La direttiva individua analiticamente e definisce le singole fasi del procedimento per la predisposizione omogenea delle direttive ministeriali, quale risultato del confronto tra vertice politico e vertice amministrativo. La sequenza procedimentale è così articolata: formulazione, da parte dei ministri, delle priorità politiche, individuate sulla base dei documenti di programmazione (fase descendente); proposta, formulata dai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, degli obiettivi strategici (articolati in obiettivi operativi da tradurre in programmi di azione), previa verifica delle risorse umane finanziarie e materiali (fase ascendente); consolidamento degli obiettivi attraverso l'emanazione della direttiva.

La direttiva indica altresì la necessità di proseguire ed intensificare le linee di azione finalizzate a realizzare le politiche intersettoriali concernenti la semplificazione amministrativa, l'informatizzazione delle amministrazioni, la razionalizzazione della spesa e il miglioramento della qualità dei servizi.

Delinea, inoltre, i compiti del SECIN nell'ambito del processo di programmazione, aggiungendo che “le amministrazioni devono dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti (...), nonché dei sistemi di controllo, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione”.

Individua infine le caratteristiche qualitative – coerenza interna e coerenza esterna - delle Direttive ministeriali, richiamando l'attenzione delle amministrazioni sull'esigenza di incentivare le attività formative della dirigenza in materia di programmazione e di dotare i Servizi di controllo interno di professionalità gestionali e organizzative.

Quanto, infine, alla valutazione dei dirigenti, la direttiva richiama nuovamente la necessità di introdurre – sia pure in via sperimentale – efficienti sistemi di valutazione dei dirigenti, con obbligo per ogni amministrazione di presentare al Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre 2003, una dettagliata relazione sull'esperienza maturata.

A sua volta, il Comitato tecnico-scientifico si riserva di adottare iniziative per sostenere le amministrazioni nella fase di avvio dei sistemi di valutazione.

³⁹ “Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003”, in G.U., serie gen., 3 gennaio 2003, n. 2.

4.2 Sempre secondo il menzionato rapporto, la dotazione di personale dei SECIN è, al 2002, di 230 persone (di cui 35 negli organi di direzione, e le altre – fra cui 4 consulenti esterni – nelle strutture di supporto), con un costo stimato di circa dieci milioni di euro l'anno (esclusi il costo del tempo impiegato dalle strutture di *line* per corrispondere con i SECIN ed i costi delle risorse strumentali).

4.3 Nelle amministrazioni dello Stato, le attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una relazione – ad opera di ciascun servizio di controllo interno – “sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni” (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1999); ma si tratta di un adempimento che è, ad oggi, quiescente.

Inoltre, i servizi potrebbero svolgere, di propria iniziativa o su richiesta del ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione; anche tale compito attende di essere esercitato.

4.4 Una componente di primaria importanza per la riforma dei ministeri è stata costituita, nella legislazione del periodo in esame, dall'introduzione di una riforma della dirigenza improntata alla regola della distinzione fra “politica” e “amministrazione” (d.lgs. n. 80/1998), con l'instaurazione di un vincolo fra il vertice politico e l'alta dirigenza che, senza contraddirsi al principio di imparzialità dell'amministrazione e di autonomia dei dirigenti, imponeva a questi di rispondere ai ministri circa la realizzazione dei programmi e degli obiettivi loro assegnati; il tutto, con le garanzie derivanti da un sistema di valutazione imperniato sulla verifica dei risultati conseguiti e sull'accertamento dell'eventuale “responsabilità dirigenziale” per mancato raggiungimento degli obiettivi e/o per inosservanza delle direttive impartite dai ministri (art. 21 d.lgs. n. 29/1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 80/1998).

In questo quadro, la temporaneità degli incarichi (minimo due, massimo sette anni) era funzionale alla verifica dei risultati conseguiti, in vista della conferma o della revoca dei dirigenti. Ma tali verifiche sono mancate, onde è venuto meno un elemento cardine di quella “cultura del risultato” che costituiva il motivo portante dell'intera riforma della dirigenza.

Si deve aggiungere che la legge del 2002, avendo eliminato il termine minimo (due anni) di durata degli incarichi, ha accentuato il carattere fiduciario delle nomine, senza accompagnarlo con la valutazione oggettiva dell'attività svolta dai dirigenti; il che rischia di compromettere la essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di

gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione.

Sulla nuova disciplina della dirigenza statale (legge n. 145/2002) ci si sofferma nel capitolo sul “Personale”.

Quanto ai suoi effetti sul piano dell'organizzazione amministrativa, mette conto richiamare, in questa sede, come la cessazione automatica dei più elevati incarichi dirigenziali alla data di entrata in vigore della legge abbia determinato un consistente ricambio negli uffici di vertice delle amministrazioni, con la nomina di 126 nuovi titolari di uffici dirigenziali generali (equivalenti ad oltre il 35% degli incarichi dirigenziali generali complessivamente conferibili) e 29 rimozioni (pari al 7% circa del totale) con assegnazione di un incarico di studio e corresponsione, per un anno, del trattamento economico equivalente a quello in precedenza percepito.

4.5 Resistenze allo snellimento degli apparati ministeriali sono rese evidenti anche dalla problematica operazione di trasferimento del personale statale al sistema delle autonomie, in esito al conferimento di funzioni realizzato alla fine degli anni Novanta.

Nel 1999, la quantificazione ufficiale di circa 23.000 unità di personale statale da destinare a regioni ed enti locali fu recepita nella decisione – assunta con i d.p.c.m. emanati soprattutto nel 2000 e nel 2001 – di trasferire poco meno di 21.000 unità, pari al 7% del personale dei ministeri (al netto del personale del Corpo forestale dello Stato). Tale personale era destinato, per il 36,5%, alle amministrazioni regionali; per il 46% alle province; per il 17,5% ai comuni.

Al marzo 2002, risultavano trasferiti alle regioni o, comunque, interessati da procedure di trasferimento poco più di 11.700 dipendenti statali, pari al 43,5% dei dipendenti da trasferire (il 14,2% del personale destinato alle regioni, l'80,3 di quello destinato alle province, l'8% di quello destinato ai comuni)⁴⁰.

Al 31 gennaio 2003, il personale da trasferire risulta rideterminato in 11.868 unità, delle quali 9.271 (pari al 78,1%) effettivamente assegnato a regioni ed enti locali⁴¹. Rispetto alle 21.000 unità complessivamente coinvolte nel processo di trasferimento, le 11.868 unità di cui si parla costituiscono, peraltro, il 44,1%⁴².

⁴⁰ Cfr. Isae, *Rapporto trimestrale*, Roma, aprile 2002, 108.

⁴¹ Dei 9.271 dipendenti trasferiti, oltre la metà (5.639 unità) appartiene alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro ed alle Agenzie per l'impiego e soltanto 3.632 i dipendenti di altre amministrazioni: Isae, *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma, 2003, 28.

⁴² Isae, *Rapporto annuale*, cit., 26.

Ne discende che, per oltre la metà del personale individuato, non si è dato avvio ad alcuna procedura di trasferimento, prevedendosi, almeno per una quota delle unità interessate, una forma di “compensazione” in termini di risorse finanziarie da trasferire⁴³.

Quanto al personale con qualifica dirigenziale (meno dell'1% del personale complessivamente da assegnare), 27 unità su 67 (40%) sono state assegnate e, di esse, soltanto 26 sono state effettivamente trasferite (alle amministrazioni regionali)⁴⁴.

Si può dire, pertanto, che gli effetti del decentramento amministrativo sull'assetto delle amministrazioni centrali risultano, ad oggi, relativamente modesti, laddove la legge n. 59/1997 aveva indicato – fra i criteri direttivi per l'attuazione del decentramento – il ridimensionamento dell'intera amministrazione per ministeri.

4.6 Le riforme di cui s'è detto hanno dato, dunque, risultati solo in parte coincidenti con quelli attesi.

La riorganizzazione dei ministeri, lungi dall'aver determinato una riduzione degli uffici e delle posizioni dirigenziali, ha prodotto – come osservato già nella Relazione dello scorso anno – un consistente aumento degli uni e delle altre (il fenomeno è particolarmente evidente nei ministeri dei beni e delle attività culturali⁴⁵, dell'ambiente e della tutela del territorio⁴⁶, dell'istruzione dell'università e della ricerca⁴⁷; v. pure i capitoli di questa Relazione dedicati a tali ministeri). “Note preliminari” e “direttive” sono tuttora lontane (con eccezioni) da un livello qualitativo soddisfacente, con la conseguenza che i ministri hanno continuato ad occuparsi di gestione amministrativa. Dei controlli interni sono state ripetutamente rilevate carenze e insufficienze nella gran parte dei ministeri. I dirigenti non hanno ricevuto valutazioni di *performance*, né si registrano casi nei quali le amministrazioni abbiano fatto valere la responsabilità dirigenziale. Gli “uffici di diretta collaborazione”, piuttosto che coadiuvare i ministri nel definire programmi di azione (“politiche pubbliche”) e nell'impartire indirizzi alle amministrazioni (verificandone l'attuazione), si sono sovrapposti, in fatto, alle sue strutture operative, rendendo problematica la distinzione dei ruoli fra “politica” e “amministrazione” sotto il profilo dell'autonomia e della responsabilità dei dirigenti per le loro scelte di gestione.

Si deve aggiungere che diversi ministeri, costituiti mediante fusione con strutture prima appartenenti ad altri ministeri⁴⁸, risultano tutt'oggi, malgrado la loro formale riorganizzazione,

⁴³ Isae, *Rapporto annuale*, cit., 26 s.

⁴⁴ Isae, *Rapporto annuale*, cit., 28.

⁴⁵ Cfr. d.p.r. 29 novembre 2000, n. 441.

⁴⁶ Cfr. d.p.r. 3 novembre 1999, n. 549.

⁴⁷ Cfr. d.p.r. 6 novembre 2000, n. 347; d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 477.

⁴⁸ Cfr., in particolare, il d.p.r. 26 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero delle attività produttive; il d.p.r. 26 marzo

dalla mera giustapposizione e sommatoria degli apparati preesistenti⁴⁹, mentre alcune agenzie ad essi collegate non sono state – come detto – neppure istituite.

5. L’organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri dopo la riforma costituzionale del 2001.

5.1 La nuova dislocazione di poteri legislativi e funzioni amministrative realizzata dalla riforma del titolo V (parte seconda) Cost. è destinata ad incidere in profondità anche nell’organizzazione dell’amministrazione statale. Questa, da una parte, non è più legittimata all’esercizio di funzioni ormai interamente devolute al sistema delle autonomie; dall’altra, resta titolare delle funzioni amministrative corrispondenti alle potestà legislative dello Stato nelle materie (indicate, oltre che nell’art. 117, nuovo testo, Cost., nella parte I e negli altri titoli della parte II Cost.) che riflettono interessi generali e indivisibili della Repubblica, nonché in quelle di cui occorra assicurare – secondo il principio di sussidiarietà – l’unitarietà dell’esercizio⁵⁰, ovvero che ineriscono alla difesa dell’unità giuridica ed economica della Repubblica e all’osservanza degli obblighi internazionali e comunitari.

Si rende necessario, pertanto, provvedere “al ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione di strutture che debbono oramai considerarsi trasformate nei compiti e nelle funzioni”⁵¹, onde il Governo è stato delegato ad esercitare, entro il gennaio 2004, un’ampia delega legislativa per la riforma dell’amministrazione statale, degli enti e organismi pubblici, degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività amministrativa (legge n. 137/2002). E’, altresì, avviso del Governo che tale operazione debba essere conclusa in un tempo “ragionevolmente non troppo diluito, al fine di assicurare certezze, efficienza e funzionalità ai soggetti dei rapporti amministrativi” e debba essere accompagnata “dalla definizione e dalla delimitazione – possibilmente concordata

2001, n. 177, relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il d.p.r. 27 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio; i d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 477 e 6 novembre 2000, n. 347, relativi al provvisorio riordino – rispettivamente – del Ministero dell’università e della ricerca scientifica e del Ministero della pubblica istruzione. Non risulta a tutt’oggi emanato il regolamento organizzativo del Ministero dell’economia e delle finanze (a parte quelli “transitori” relativi all’ex Ministero del tesoro e all’ex Ministero delle finanze).

⁴⁹ E’ significativo, al riguardo, che tutti i ministeri risultanti da operazioni di accorpamento di preesistenti ministeri o di loro parti siano presenti in Internet con “siti” che identificano non la struttura attuale ma quelle preesistenti.

⁵⁰ Cfr. l’art. 6 d.d.l. A.S., XIV legislatura, 1545-B (“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”): “Lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative, da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a province, città metropolitane, regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l’*unitarietà di esercizio*, per motivi di buon andamento, efficienza e efficacia dell’azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, ecc.”.

⁵¹ Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento sullo stato*

– delle competenze specifiche statali e regionali nelle materie classificate a legislazione concorrente; ciò, in quanto “anche da tali determinazioni conseguiranno le decisioni circa le strutture organizzative-funzionali degli apparati ministeriali, e comunque a carattere statale, a livello centrale e periferico”⁵².

5.2 La legge n. 137/2002 ha ricevuto una prima applicazione per effetto del d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, che ha, da una parte, modificato l’organizzazione dei ministeri fissata dal d.lgs. n. 300/1999 secondo il modello alternativo “per dipartimenti” e “per direzioni generali”; dall’altra, ha riordinato le funzioni e l’organizzazione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio (peraltro non investito dalla riforma del titolo V Cost.), onde scontare la costituzione dell’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici-APAT⁵³.

Quanto al primo aspetto, viene stabilito che la figura del segretario generale – fermi restando i compiti in precedenza stabiliti⁵⁴ – può essere istituita solo nei ministeri in cui le strutture di primo livello siano costituite da direzioni generali. In realtà, anche la disposizione modificata prevedeva che tali ministeri fossero muniti di segretario generale; ma, ora, tale necessità è abolita, rimettendosi al Governo – in sede di regolamenti organizzativi – la valutazione dell’opportunità di istituire o meno la figura del segretario.

E’ stato, di conseguenza, introdotto un nuovo modello di organizzazione dei ministeri, che lo avvicina – in ultima analisi – al modello “per dipartimenti” e che non trova giustificazione diversa da quella di consentire la diretta dipendenza dei direttori generali dal ministro, cui spetteranno, pertanto, i compiti di coordinamento e vigilanza altrimenti propri del segretario generale.

Al di là di questi aspetti, la parte più impegnativa della delega legislativa è quella che riguarda – come accennato – la “traduzione” sul versante organizzativo delle modifiche ordinamentali recate dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost.

della pubblica amministrazione nel 2000 e nel 2001, Roma, 2003, cap. I, par. 1.2.

⁵² Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento*, cit., *ibidem*.

⁵³ Sulla quale v., da ultimo, il d.p.r. 8 agosto 2002, n. 207.

⁵⁴ A norma dell’art. 6, comma 2, d.lgs. n. 300/1999, il segretario generale, che opera lalle dipendenze del ministro, “assicura il coordinamento dell’azione amministrativa, provvede all’istruttoria per l’elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del ministro, coordina gli uffici e le attività del ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al ministro”.

6. L'organizzazione amministrativa nelle leggi finanziarie 2002 e 2003.

Disposizioni a contenuto organizzativo, specificamente finalizzate alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa, sono contenute nelle leggi finanziarie 2002 e 2003.

La prima si propone – fra l'altro – di limitare i finanziamenti statali agli enti pubblici (in misura crescente dal 2002 al 2004: 2 per cento, 4%, 6%), di ridurre – in prospettiva – il numero di questi enti e di razionalizzare, sempre a fini di contenimento della spesa, l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Lo sfoltimento degli enti pubblici avverrà mediante l'accorpamento (o il riaccorpamento) di enti con amministrazioni statali, la fusione tra enti che svolgono attività analoghe o complementari, la privatizzazione di altri enti mediante trasformazione in società per azioni o in fondazioni private, la soppressione e messa in liquidazione di enti inutili. E' previsto che un "regolamento delegificante" (ex art. 17, comma 2, legge n. 400/1988) individui gli enti da fondere, trasformare o sopprimere, secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. Si tratta, peraltro, di operazione ormai ricompresa in quella di riordino degli enti pubblici nazionali, di cui alla delega legislativa per la riforma dell'organizzazione del Governo (legge n. 137/2002).

La privatizzazione degli enti è subordinata alla "verifica che i servizi siano più proficuamente erogabili al di fuori del settore pubblico" e, cioè, a minori costi di produzione dei servizi, con conseguente riduzione dell'onere a carico degli utenti⁵⁵.

Il contenimento della spesa nell'acquisto di beni e servizi è oggetto di entrambe le leggi finanziarie, con misure che mirano soprattutto a favorire l'adesione delle amministrazioni non statali alle convenzioni stipulate con operatori privati dalla CONSIP S.p.A. (società a totale partecipazione del Tesoro) e fondate su ordini "aperti" all'accettazione di tutte le amministrazioni interessate.

Alla stessa finalità di controllo della spesa è intesa la serie di prescrizioni, contenute nella legge finanziaria 2003, che riducono fortemente la possibilità di ricorso alla trattativa privata, affidando alla Corte un compito di monitoraggio dei contratti così conclusi (si v., in questo

⁵⁵ Numerosi, peraltro, gli enti e gli altri organismi sottratti all'operazione di sfoltimento. Si tratta delle amministrazioni alle quali sono affidati "compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale"; degli enti che gestiscono la previdenza sociale "a livello di primario interesse nazionale"; di quelli che sono "essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza"; di quelli che "svolgono funzioni di prevenzione e vigilanza per la salute pubblica". Un'altra esclusione riguarda gli enti della Difesa, peraltro già riordinati in attuazione di norme inizialmente contenute nella l. 537/1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300/1999. Esclusi dall'operazione di sfoltimento debbono ritenersi, altresì, gli enti che, per il campo di materia nel quale operano, sono transitati, dopo la l. cost. n. 3/2001 ("Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"), nell'orbita della potestà legislativa regionale, e gli enti che, operando nelle materie di legislazione concorrente, sono

volume, il capitolo dedicato all' "Attività contrattuale").

Infine, le amministrazioni statali sono chiamate ad attuare un ampio programma di esternalizzazioni (peraltro da definire), onde "realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale". A questo scopo, esse potranno, anche in deroga ad ogni altra disposizione vigente, acquistare sul libero mercato servizi oggi prodotti al loro interno, costituire soggetti di diritto privato cui affidare questi servizi, attribuire il loro svolgimento con gara pubblica a soggetti di diritto privato già esistenti o, infine, aderire alle convenzioni e contratti-quadro stipulati dalla CONSIP S.p.A.⁵⁶. Inoltre, saranno legittimate ad introdurre forme di autofinanziamento, mediante cessione (vendita) dei servizi prodotti (quelli strumentali e quelli finali) o partecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio. L'unica condizione per procedere all'esternalizzazione è data dalla prevedibilità di economie di gestione.

Sarà, comunque, un regolamento a stabilire la tipologia dei servizi suscettibili di esternalizzazione, le modalità per il loro affidamento, i criteri per la loro esecuzione, quelli per la determinazione delle tariffe a carico degli utenti.

La citata legge n. 137/2002 ha prorogato di un anno (al luglio 2003) il termine per l'emanazione sia di tale regolamento, sia di quelli previsti dalla legge finanziaria 2002 per accorpate, sopprimere, mettere in liquidazione o trasformare in S.p.A. o in fondazioni di diritto privato enti pubblici, amministrazioni e agenzie (art. 2).

Non sono chiare, tuttavia, le conseguenze della proroga sulla realizzazione dei risparmi, previsti già per il 2002, connessi all'applicazione delle norme di cui s'è detto.

7. Considerazioni conclusive.

Le amministrazioni dello Stato sono state sottoposte, negli ultimi anni, ad un intenso processo di riforme.

In una prima fase, i ministeri hanno ricevuto il contraccolpo – sul piano delle funzioni – del decentramento attuato nel 1998 (soprattutto con il d.lgs. n. 112).

Ha fatto seguito una seconda fase, nella quale sono state definite, dopo un laborioso processo, le risorse umane e finanziarie da trasferire alle regioni e agli enti locali, a corredo

soggetti alla legislazione statale nei soli limiti dei "principi fondamentali" che questa è autorizzata a porre.

⁵⁶ Art. 29, comma, 1, l. fin. 2002. Anticipazioni di tale operazione sono costituite dalla stipula, in base a norme di anni precedenti, di "contratti di *global service*" da parte di alcune amministrazioni (si tratta di contratti misti, il cui oggetto comprende sia prestazioni di lavoro, sia forniture, sia attività varie di servizio). Sul contratto per il "servizio integrato di gestione e manutenzione" del "Palazzo delle finanze" v. Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro. Servizio centrale per gli affari generali e la qualità dei processi e dell'organizzazione. Gruppo di monitoraggio e valutazione del contratto, 1°

delle funzioni trasferite. Quindi, sono state ridisegnate le funzioni e le strutture organizzative dei ministeri, anche con una serie di fusioni o accorpamenti di strutture appartenenti a diverse amministrazioni. Il d.lgs. n. 300/1999 ha, pertanto, costituito la prima “legge generale” sull’organizzazione dei ministeri, dando finalmente attuazione all’art. 95, comma 3, Cost.

Fra il 2000 e il 2001, sono state (o avrebbero dovuto essere) ridisegnate le strutture interne dei nuovi ministeri (12, poi 14, rispetto ai 18 precedenti ed ai 22 dei primi anni Novanta), oltre che delle agenzie.

La fase successiva è quella in cui i ministeri hanno ricevuto un ulteriore ridimensionamento in termini di funzioni, ad opera del nuovo titolo V Cost. (l.cost. n. 3/2001), entrato in vigore nel novembre 2001.

A questa fase, ne sta seguendo un’altra, caratterizzata dall’apertura di un nuovo processo di riforma organizzativa, al fine di adeguare l’amministrazione dello Stato all’assetto dello “Stato autonomistico” disegnato dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., ma con la prospettiva di un’ulteriore riforma, determinata dalla proposta di c.d. devoluzione di funzioni statali alle regioni, mediante ulteriori modificazioni al menzionato titolo V.

Il rapido succedersi e l’incalzare degli eventi di riforma (cui si sono aggiunti numerosi interventi “interstiziali” nei diversi settori) hanno fatto sì che le trasformazioni richieste dalle norme siano rimaste, almeno in parte, incompiute e siano, anzi, divenute inattuali per il sopraggiungere di nuove norme.

Come emerge dalla ricognizione effettuata nei capitoli di questa Relazione concernenti i singoli ministeri, solo alcuni di questi hanno adeguato compiutamente la loro organizzazione (e quella delle agenzie collegate) alle linee generali del d.lgs. n. 300/1999, mentre per altri il processo di riordino si è interrotto, o al fine di considerare gli “effetti organizzativi” derivanti dal nuovo titolo V, o per introdurre modificazioni dettate da esigenze che avrebbero potuto trovare accoglimento nell’esercizio della delega legislativa proposta dal Governo nel 2001 (A.C. 1534) ed infine approvata con la l. n. 137/2002.

Tale situazione di complessiva incertezza è, poi, aggravata dall’esistenza di un ingente contenzioso costituzionale fra Stato e regioni circa la delimitazione di confini tra i rispettivi ambiti funzionali in numerosi settori di amministrazione⁵⁷.

Rapporto, Roma, gennaio 2002 (dattiloscritto).

⁵⁷ Per una ricognizione delle questioni pendenti, aggiornata al marzo 2003, si v. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per gli affari regionali, *Il contenzioso fra lo Stato e le regioni dall’entrata in vigore della riforma costituzionale: giurisprudenza interna e monitoraggio*, Roma, 2003.

Capitolo V**Il personale**

- 1. Sintesi e conclusioni.**
- 2. Il finanziamento della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2006.**
- 3. La riforma della dirigenza statale.**
- 4. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni.**
- 5. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2002 e per il 2003. Gli istituti di flessibilità.**

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Gli eventi che, nel 2002 e nei primi mesi del 2003, hanno interessato la materia del personale pubblico sono quattro.

Il primo consiste nell'avvio del ciclo di contrattazione collettiva relativo al quadriennio 2002-2005, che registra, finora, il raggiungimento delle intese concernenti il personale dei comparti "ministeri" e "scuola".

Il secondo evento è dato dall'introduzione di nuove misure di controllo sugli effetti di spesa della contrattazione collettiva, al fine di prevenire il debordamento dei relativi oneri dai limiti compatibili con l'evoluzione dei generali equilibri economico-finanziari.

Il terzo riguarda la nuova riforma della dirigenza (la terza in dieci anni), che si è proposta di intervenire su alcuni nodi problematici della precedente disciplina.

L'ultimo – cui si può, in questa sede, soltanto accennare – attiene all'impatto che, sulla materia del personale pubblico, sono destinate ad avere le norme di riforma del titolo V (parte seconda) Cost. e l'ulteriore riforma di tali norme attualmente in discussione.

1.2 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".

A tale relazione, di imminente presentazione, si rinvia per il quadro analitico delle informazioni e delle valutazioni circa la dinamica degli istituti retributivi, l'evoluzione della spesa per il personale e gli oneri "a consuntivo" della contrattazione collettiva per il quadriennio 1998-2001.

1.3 Per altro verso, si può fin d'ora anticipare che restano tuttora disattese le prescrizioni normative che richiedono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di elaborare sia una "relazione illustrativa" al conto annuale, sia, 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 sociale¹ – che ha fra i suoi compiti proprio quelli di "analisi, verifica e monitoraggio del costo del personale delle amministrazioni pubbliche".

2. Il finanziamento della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2006.

2.1 Conclusa la tornata contrattuale 1998-2001, per la prima volta senza "effetti di trascinamento" sulla tornata successiva², la legge finanziaria 2002 aveva finanziato i rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni statali (ministeri, aziende autonome, agenzie, scuola) relativamente al biennio economico 2002-2003.

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

La corrispondente autorizzazione di spesa avrebbe consentito il riconoscimento dell'inflazione programmata per gli anni 2002 e 2003 (1,7% e 1,3 per cento), nonché della maggiore inflazione maturata nel biennio 2000-2001 (2,5 per cento, 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

¹ d.P.R. 28 aprile 1998, n. 154, art. 2, comma 1, lett. d.

² Cfr. Aran, *Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n. 3 (marzo 2002), 6.