

mente all'autoconservazione; le amministrazioni sono invitate - perciò - ad approfondire quali siano, nell'ambito delle nuove realizzazioni, le linee di intervento prioritarie, potenziando, anche con il contributo di risorse esterne, la propria capacità progettuale di guida e di controllo ed effettuando una precisa analisi dei costi e dei benefici.

Viene, poi, formulata una raccomandazione nel senso di assumere le decisioni di affidamento all'esterno solo dopo aver acquisito una completa e approfondita comprensione dello stato corrente dei servizi, del loro livello di qualità, della composizione dei costi, eventualmente confrontando la situazione esistente con quella di organizzazioni simili. Nel far questo le amministrazioni possono - peraltro - essere aidate da aziende specializzate in attività di auditing e valutazione, mentre l'AIPA, per parte sua, fornisce un supporto di orientamento metodologico.

Altro aspetto di rilievo sul piano della organizzazione: come posizione generale relativamente al rapporto con i fornitori, si consigliano le amministrazioni di affidarsi a fornitori che possano realmente porsi in rapporto di partnership nei processi di razionalizzazione e rinnovamento tecnologico; le amministrazioni sono invitate - così - ad utilizzare diffusamente gli strumenti messi a disposizione dal mercato, quali le certificazioni di qualità dei fornitori e la selezione tramite gara.

Le linee strategiche individuano, da ultimo, un obiettivo finale: quello della completa interoperabilità dei sistemi, intesa come possibilità per tutti gli agenti del sistema informativo di scambiare messaggi e servizi con una completa trasparenza sulle modalità realizzative e su una base di una mutua comprensione del loro significato; l'indicazione che è possibile dare consiste nel privilegiare prioritariamente il raggiungimento della interoperabilità negli strati bassi del sistema.

6.1.3. I principi e le modalità per la realizzazione della rete unitaria della Pubblica Amministrazione sono stati oggetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 1995 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 272 del 21 novembre 1995).

Della direttiva in questione la Corte apprezza la qualificazione concettuale della rete, preliminarmente indispensabile.

Dunque la rete unitaria (da realizzare in modo da evitare interferenze che compromettano l'attività corrente delle amministrazioni) assicura l'interconnessione telematica di tutte le reti esistenti; le reti delle singole amministrazioni - anche dopo l'integrazione all'interno del sistema unico - continuano a funzionare sotto la responsabilità di queste ultime, conservandosi a ognuna di esse anche la competenza e la responsabilità della progettazione e realizzazione dei propri sistemi informativi, pur se nel rispetto di nuove regole tecniche comuni.

Pertanto la rete unitaria si manifesta come un sistema integrato delle singole reti (e, dunque, come "rete di reti").

Due menzioni sono da fare, altresì, per l'ambito "risorse umane". Ai sensi della direttiva del Presidente del Consiglio, il Ministro per la funzione pubblica, anche in vista della mobilità e riqualificazione del personale, promuove - in collaborazione con l'Autorità per l'informatica e avvalendosi della scuola superiore della pubblica amministrazione - attività di formazione volte a sviluppare l'approccio informatico allo svolgimento del lavoro amministrativo, prevedendo corsi destinati al personale dirigenziale e a quello delle qualifiche funzionali.

Il Ministro, poi, al fine di dotare la Pubblica amministrazione di personale con specifica professionalità, assume le opportune iniziative per l'indizione di concorsi per l'accesso a ruoli unici per le qualifiche tecniche in materia informatica.

6.1.4. Quanto al ruolo della Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) si sottolinea, qui, l'approvazione del piano triennale per l'informatica 1996 - 1998 ed il rapporto sulla spesa per informatica nella pubblica amministrazione centrale; ciò, peraltro, nel contesto di altre multifonni attribuzioni, delle quali si farà specifico riferimento nel referto contemplato dall'art. 14 del decreto legislativo n. 39/1993, che sarà deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte nell'autunno del corrente anno 1996.

Sul piano triennale va ricordato, innanzitutto, che esso è stato presentato il 28 luglio 1995 nel corso di un incontro con i responsabili dei sistemi informativi delle amministrazioni, al quale hanno partecipato anche i Ministri della Funzione Pubblica e di Grazia e Giustizia.

Successivamente è stata portata a termine la valutazione delle bozze di piano presentate oltre i termini programmati (sette amministrazioni) e si è provveduto ad includere le stesse nel Piano Triennale; tale integrazione ha comportato la revisione delle considerazioni generali e di tutte le tabelle riportanti i valori totali e parziali.

Il Piano Triennale per l'Informatica della P.A. 1996-1998, completo delle bozze di piano di tutte le amministrazioni, è stato poi approvato dall'Autorità nell'adunanza del 14 settembre 1995; il piano, che prosegue l'attuazione del ciclo di sviluppo dei sistemi informativi automatizzati iniziato con il precedente ciclo di pianificazione, è caratterizzato dai seguenti dati di sintesi:

- ricomprende le attività di 30 amministrazioni centrali dello Stato e di 14 Enti non economici di rilevanza nazionale;
- prevede 172 nuovi progetti;
- introduce i seguenti nuovi progetti intersettoriali: il telelavoro; la reingegnerizzazione delle strutture delle amministrazioni; lo snellimento delle procedure amministrative;
- propone finanziamenti per complessivi 3.078.986 milioni per l'esercizio 1996 e 9.093.731 milioni per l'intero triennio. Per le amministrazioni centrali viene proposto un finanziamento di 2.645.651 milioni per il 1996 e di 7.979.543 milioni sul triennio. I finanziamenti previsti per gli enti non economici ammontano a 433.335 milioni per il 1996, mentre per il triennio si propone un finanziamento di 1.114.188 milioni.

6.1.5 In ordine alla spesa per l'informatica è da premettere che nel 1995, secondo quanto stabilito nel bilancio di previsione, le dotazioni di competenza con riferimento ai capitoli di bilancio di esclusiva pertinenza informatica risultavano pari a 2.363,9 miliardi di lire, di cui circa 1.860 miliardi concentrati in cinque Ministeri (Finanze, Tesoro, Grazia e Giustizia, Interno e Pubblica Istruzione); le autorizzazioni di cassa ammontavano a 2.638 miliardi.

L'entità dei residui, all'inizio dell'anno, risultava pari a 2.180,8 miliardi.

Considerare i soli capitoli di esclusiva pertinenza informatica significa - peraltro - non contabilizzare le quote utilizzate per spese in informatica di risorse finanziarie stanziare sui capitoli promiscui e le disponibilità definite da alcune leggi speciali.

In ordine al concreto andamento della spesa occorre fare riferimento alla voce "servizi meccanografici ed elettronici" rinvenibile nel rendiconto. Al riguardo cedono nettamente gli impegni (1.631 miliardi; -19,3%) e, in misura ridotta, i rispettivi pagamenti (1.764 miliardi; -3,4%); va notato, peraltro, che parte degli oneri, secondo una migliore classificazione economica, sono allocati nell'omologa voce della categoria XI (549 e 144 miliardi), per cui la spesa complessiva per l'informatica supera, sia pure di poco, il livello del precedente esercizio.

6.2. Apporti dell'ISTAT e del sistema statistico nazionale

6.2.1. E' contraddistinto da forte interesse, nella tematica generale sugli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, lo sviluppo del sistema statistico nazionale per l'impulso determinante fornito dall'ISTAT.

La Corte non può non valutare positivamente la tempestività con cui si è addivenuti, nel più recente periodo, alla definizione di due essenziali adempimenti:

- l'approvazione dell'elenco delle rilevazioni rientranti nei programmi statistici nazionali, per quali sussiste l'obbligo dei soggetti privati di fornire tutti i dati e le notizie che siano loro richiesti (D.P.R. 22 gennaio 1996);
- l'approvazione del programma statistico nazionale per gli anni 1996-1998 (intervenuta con DPCM 11 dicembre 1995).

Dell'ultimo programma vanno richiamati, testualmente, alcuni tratti peculiari perchè hanno positive conseguenze sul disegno della organizzazione dei pubblici uffici.

Gli obiettivi, necessariamente generici, in un programma riferito all'"universo amministrativo del Paese" sono sostanzialmente orientati: al sistematico allineamento agli standard metodologici internazionali e all'introduzione di campi di indagine dettati da regolamenti e direttive comunitarie o da accordi internazionali; al soddisfacimento del fabbisogno di informazione statistica mediante una più ampia utilizzazione dei giacimenti informativi esistenti presso le pubbliche amministrazioni ed un più efficace sfruttamento dei dati già raccolti; al miglioramento della qualità dei prodotti statistici (in particolare per quanto riguarda l'affidabilità); al maggior dettaglio territoriale delle informazioni; al miglioramento della diffusione dei prodotti statistici, per quanto riguarda sia le modalità sia i tempi.

Ad avviso dell'ISTAT sussistono, però, difficoltà al raggiungimento pieno e tempestivo degli obiettivi enunciati; esse vengono, essenzialmente, identificate:

- nella tuttora mancante collaborazione al programma di alcune amministrazioni (Ministeri del Commercio estero, delle Poste e telecomunicazioni, dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica);

- nelle difficoltà in cui attualmente si dibattono gli uffici di statistica del Sistema, legate essenzialmente al mancato effettivo riconoscimento, nell'ambito della amministrazione di appartenenza, del ruolo per essi previsto dal decreto legislativo 322/1989; soluzioni possono essere individuate - peraltro - nell'ambito dei nuovi modelli organizzativi prefigurati dal decreto legislativo 29/1993, in corso di adozione nelle pubbliche amministrazioni;

- nell'ancora carente coordinamento tra soggetti del Sistan (finalizzato allo sviluppo di sistemi statistici integrati) capaci di rispondere in modo efficace ai bisogni di una domanda sempre più complessa e articolata.

6.2.2. Gli apporti dell'ISTAT si stanno rivelando sempre più consistenti per una riforma amministrativa pragmatica ed un riassetto di uffici ed apparati, costretti a confrontarsi non con opinioni ma con numeri, dati, risultati fisici da quantificare.

Sono così proseguite, nel 1995 e nei primi mesi del 1996, le ricerche ISTAT nell'ambito del progetto finalizzato pubblica amministrazione del CNR, sfociate anche in iniziative di studio proprio su questioni di "organizzazione e funzionamento".

Il tema delle valutazioni delle attività si è dimostrato, nel tempo più recente, cruciale: il passaggio, con consequenziali integrazioni, tra un modello burocratico di amministrazione ed uno manageriale (delineato dal decreto l.gs n. 29/1993) ha richiesto - proprio in sede ISTAT - approfondimenti sul significato degli indicatori; in particolare è maturata la consapevolezza non tanto della importanza di scegliere singoli indicatori quanto di instaurare relazioni tra l'insieme degli indicatori esistenti e le cause sottostanti da individuare; in presenza - poi - di frequenti mutazioni organizzative e funzionali sussiste il rischio, affatto teorico, di disporre di indicatori non appropriati. In sede ISTAT, infine, è stata sottolineata una diversificata significatività degli indicatori in relazione ai tre livelli di contesto (micro, meso e macro) dei quali si è fatto cenno nel precedente paragrafo n. 3 della presente relazione.

L'ISTAT ha attivato, infine, l'Osservatorio sulle metodologie e le innovazioni in ordine alle modalità con le quali vengono organizzati e svolti nelle pubbliche amministrazioni i processi produttivi, realizzando conoscenze, anche sofisticate, dei meccanismi di funzionamento interno e di relazione verso l'esterno.

Al riguardo l'Osservatorio citato si è orientato verso l'identificazione di tre grandi aree suscettibili di futuri, ulteriori, approfondimenti (organizzazione del lavoro e connessi aspetti di gestione programmata del personale, utilizzo delle informazioni rilevanti a fini di decisione e di gestione operativa delle attività amministrative, ruolo e limiti degli aspetti procedurali nell'ambito delle organizzazioni pubbliche).

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabelle sul Ministero dei trasporti e della navigazione e sul soppresso ministero della marina mercantile.
(da riferire al paragrafo 2 sottoparagrafo 2.2.4 del presente capitolo)

Il consuntivo del Ministero della Marina mercantile per l'anno 1993 dà le seguenti risultanze:

TOTALE	RS	2.282,4 miliardi
	CP	2.322,4 miliardi
	CS	3.513,1 miliardi

Quello del Ministero dei trasporti è risultato il seguente:

TOTALE	RS	3.735,3 miliardi
	CP	3.359,7 miliardi
	CS	4.339,9 miliardi

La somma dei due ministeri per l'anno 1993 è risultata la seguente:

Ministero della Marina mercantile + Ministero dei trasporti (totali)	RS	2.282,4 + 3.735,3 =	6.017,7 miliardi
	CP	2.322,4 + 3.359,7 =	5.682,1 miliardi
	CS	3.513,1 + 4.339,9 =	7.853,0 miliardi

Il peso percentuale dei singoli ministeri sul complesso risulta :

	Ministero della Marina mercantile %	Ministero dei trasporti %	TOTALE %
RS	38	62	100
CP	41	59	100
CS	45	55	100

Il rendiconto del 1995 relativo al Ministero dei trasporti e della navigazione confrontato con i rendiconti distinti dei Ministeri dei trasporti e della Marina mercantile mostra come siano diminuiti i residui di 427,3 miliardi (pari al 7,10%). Per contro sono aumentati gli impegni sulle previsioni di competenza ed i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, rispettivamente di 1.170,8 miliardi (20,6%) e di 630,9 miliardi (8,1%).

Rendiconto dell'anno 1993

Ministero della Marina mercantile+ Ministero dei trasporti (totali)	RS	6.017,7 miliardi
	CS	7.853,0 miliardi

Rendiconto dell'anno 1995

Ministero dei trasporti e navigazione	RS	5.590,4 miliardi
	CS	8.483,9 miliardi

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

In ordine alla classificazione per rubriche si sviluppa la seguente tabella che mette a confronto i dati del 1993 e del 1995 facendo riferimento - appunto - alle rubriche.

RUBRICHE	Ministero	'93 CP (mld)	%	'95 CP (mld)	%
- Servizi generali	MT	47,4	0,83	123,6	1,81
- M.C.T.C.	MT	3.002,7		3.928,8	
- Aviazione civile	MT	303,9	5,35	262,0	3,83
- P.O.C.	MT	5,7	0,10	5	0,08
- Servizi generali	MM	51,3	0,90		
- Lav. mar. - Naviglio	MM	1.158,8		1.443,4	
- Capitanerie di porto	MM	255,8	4,50	380,9	5,55
- Servizi marittimi	MM	550,8	9,69	569,2	8,30
- Lav. mar. e portuale	MM			5,2	0,08
- Dif. mare - Demanio	MM	170,4	3,00	133,1	1,95
- Pesca	MM	155,3	2,73		
TOTALE		5.682,1	100,00	6.852,0	100,00

Dalla tabella risulta che nel 1993 due rubriche assorbivano ca. il 73% della spesa dei ministeri. Nel 1995, quindi dopo l'accorpamento, le stesse rubriche assorbono oltre il 78% della spesa del Ministero dei trasporti e navigazione. Per contro la rubrica dedicata alla programmazione copre meno dello 0,1% nel 1993 0,08% nel 1995 della spesa.

Le tabelle che seguono si riferiscono a dati differenziati per centri di responsabilità e funzioni obiettivo:

Dati per l'anno 1995 facendo riferimento ai centri di responsabilità (direzioni generali)

CENTRI DI RESPONSABILITA' (direzioni generali)	'95 CP in miliardi	%
1. Gabinetto e segreterie particolari	9,4	0,1
2. M.C.T.C.	3.620,4	
3. Aviazione civile	234,0	3,4
4. P.O.C.	5,8	0,1
5. Affari generali e del personale	406,4	5,9
6. Naviglio	1.449,0	
7. Capitanerie di porto	410,5	6,0
8. Navigazione e traffico marittimo	100,2	1,5
9. Lavoro marittimo	28,3	0,4
10. Demanio marittimo e dei porti	179,7	2,6
11. Ispettorato tecnico	408,3	5,9
TOTALE	6.852,0	100,0

L'analisi sui centri di responsabilità individuati dalla RGS conferma le stesse percentuali viste in precedenza. Le direzioni generali MCTC e Naviglio coprono da sole oltre il 74% della spesa totale del Ministero per il 1995.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Dati per l'anno 1995 facendo riferimento alle funzioni obiettivo

FUNZIONI OBIETTIVO	'95 CP in miliardi	%
1. Indirizzo politico amministrativo	14,8	0,2
2. Trasporto su strada	403,2	5,8
3. Trasporto su rotaia	3.161,3	
4. Trasporto aereo	234,0	3,4
5. Trasporto per via d'acqua	2.225,5	
6. Trasporti misti e speciali	81,6	1,2
7. Controllo del mare e delle coste	410,5	6,0
8. Servizi generali	321,1	4,8
TOTALE	6.852,0	100,0

L'analisi sulle funzioni obiettivo di primo livello mostra ancora come oltre il 78% della spesa sia concentrata; sono evidenti tuttavia specifiche attività: il trasporto su rotaia e il trasporto per vie d'acqua.

Dati di competenza per il 1995: funzioni obiettivo di secondo livello

FUNZIONI DI SECONDO LIVELLO	'95 CP in miliardi	%
INDIRIZZO POLITICO AMMINISTRATIVO		
1.1. Diretta collabor. OO.DD. politica	8,9	0,13
1.2. Programmazione	5,8	0,08
TRASPORTO SU STRADA		
2.1. Autotrasporto	106,1	1,55
2.2. Motorizzazione	171,1	2,49
2.3. Strutture ed impianti	117,4	1,71
2.4. Sicurezza del trasporto su strada	7,9	0,12
TRASPORTO SU ROTAIA		
3.1. Rete nazionale	0,1	0,0
3.2. Rete locale	2.609,7	38,0
3.3. Metropolitane	549,2	8,4
3.4. Sicurezza del trasporto su rotaia	2,6	0,04
TRASPORTO AEREO		
4.1. Opere aeroportuali	10,6	0,15
4.2. Esercizio aeroporti	13,6	0,20
4.3. Esercizio navigazione aerea	204,7	2,95
4.4. Sicurezza del trasporto aereo	5,6	0,08
TRASPORTO PER VIE D'ACQUA		
5.1. Navigazione marittima	30,1	0,44
5.2. Trasporto marittimo	131,3	1,90
5.3. Infrastrutture	180,5	2,60
5.4. Credito navale	1.446,0	21,0
5.5. Sicurezza del trasporto navale	375,4	5,46
5.6. Navigazione interna	62,9	0,92

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TRASPORTI MISTI E SPECIALI		
6.1. Interporti	70,6	1,03
6.2. Trasporto intermodale	9,7	0,14
6.3. Trasporti speciali ed impianti a fune	0,6	0,01
6.4. Sicurezza dei trasporti speciali	0,7	0,01
CONTROLLO DEL MARE E DELLE COSTE		
7.1. Attività delle Capitanerie di porto	305,1	4,40
7.2. Vigilanza e soccorso	35,1	0,51
7.3. Servizi di interesse generale	69,8	1,02
SERVIZI GENERALI		
8.1. Gestione delle risorse umane	102,3	1,50
8.2. Acquisizione e gestione delle risorse strumen.	48,9	0,70
8.3. Attività contabili e ragioneria	7,4	0,10
8.4. Risorse informatiche	95,6	1,40
8.5. Ricerca, studi, consulenze	39,1	0,55
8.6. Comunicazione istituzionale	0,1	0,0
8.7. Contributi rimborsi, varie	25,1	0,37
8.8. Contenzioso	2,4	0,04
TOTALE	6.852,0	100,00

Dalla lettura dei dati riclassificati per funzioni di secondo livello, risulta evidente che gli investimenti in grandi opere, infrastrutture, strutture ed impianti rappresentano oltre la metà (50,9%) delle spese di competenza del Ministero dei trasporti e della navigazione nel 1995.

La maggior parte della spesa per detti investimenti è dedicata al trasporto locale su rotaia ed è pari a ca. il 38%.

Il finanziamento sotto forma di contributi e sovvenzioni per la costruzione di mezzi di trasporto, soprattutto navali, costituisce il 22,9% del totale della spesa.

Per l'attività amministrativa del ministero sono stati spesi nel 1995 più di 300 miliardi, pari al 4,5% del totale.

Risulta consistente la spesa per le attività di speciali servizi (p. es.: capitanerie di porto, esercizio della navigazione aerea e marittima) pari all'11,9%. Tale spesa si riferisce soprattutto al personale.

Circa il 9,8% è stato destinato agli interventi e alle ricerche per migliorare la sicurezza del trasporto nonché per lo studio e l'applicazione di nuove normative.

PAGINA BIANCA

Capitolo IX

PERSONALE

Sommario: — 1. **Introduzione**; 1.1. *Il "nuovo" pubblico impiego nel contesto delle riforme amministrative*; 1.2. *Alcuni problemi di attuazione del d.lgs. n. 29/1993*; 1.3. *Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico": rinvio*; 1.4. *L'indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993*.
2. **Il quadro normativo**.
3. **L'evoluzione della spesa per il personale**; 3.1. *La spesa per il settore statale*; 3.2. *La spesa per il personale delle amministrazioni dello Stato*; 3.3. *Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale*.
4. **Le autorizzazioni di spesa per i contratti collettivi nelle leggi finanziarie 1994-1996: un quadro d'insieme**.
5. **Problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sui contratti collettivi**; 5.1. *Il controllo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti decentrati*; 5.2. *Le incertezze circa la "compatibilità economica" dei contratti collettivi*; 5.3. *Le ritenute dei contributi sindacali*; 5.4. *Problemi particolari*.
6. **I tempi per l'attribuzione di efficacia ai contratti collettivi**.
7. **Consistenza del personale, piante organiche, mobilità**.

1. Introduzione

1.1. *Il "nuovo" pubblico impiego nel contesto delle riforme amministrative*

Il 1995 ed i primi mesi del 1996 sono stati caratterizzati da una intensissima attività negoziale, che ha portato al sostanziale completamento della prima tornata contrattuale successiva alla riforma del pubblico impiego, realizzata con i decreti delegati del 1993¹. I contratti collettivi finora stipulati sono 20², con un onere complessivo di circa 17.200 miliardi per il periodo 1994-1996³.

E' a dire, peraltro, che la stagione contrattuale si è svolta in un contesto nel quale l'esigenza e l'urgenza di procedere ai rinnovi (dopo cinque anni di sostanziale blocco della contrattazione), unite al calo della "tensione riformatrice" sugli altri versanti dell'organizzazione amministrativa, hanno fatto premio su molti altri temi che, stando al d.lgs. n. 29/1993, avrebbero dovuto ricevere attenzioni non minori rispetto a quelle dedicate alle relazioni negoziali. Ci si riferisce ai temi che riguardano, fra l'altro, la ristrutturazione degli apparati amministrativi, la separazione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la definizione delle dotazioni organiche e delle eccedenze di personale, la verifica dei costi e dei rendimenti e la messa in opera dei servizi di controllo interno. Vero è che, su ciascuno di questi oggetti, non sono mancati, negli ultimi due anni, interventi normativi (legislativi e regolamentari), ma non si può far a meno di rilevare come - da una parte - la loro concreta attuazione non abbia dato, ad oggi, risultati soddisfacenti e - dall'altra parte - essi abbiano subito il riflesso negativo determinato dal sostanziale abbandono, a partire dalla seconda metà del 1994, del disegno riformatore incentrato sulle numerose deleghe legislative concesse al Governo dalla legge n. 537/1993 (di accompagnamento alla legge finanziaria 1994) e

¹ D.lgs. n. 29/93, seguito dai "correttivi" d.lgs. n. 247/93, n. 470/93 e n. 546/93 (v. Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, vol. I, cap. IX, par. 2).

² Per alcuni di tali contratti sono tuttora in corso le procedure di autorizzazione governativa alla sottoscrizione e quelle di controllo.

³ Ai contratti collettivi di cui si parla nel testo vanno aggiunti, per le Forze armate ed i corpi di polizia, il "provvedimento di concertazione" del 20 luglio 1995 riguardante il personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, recepito con il d.p.r. 31 luglio 1995 n. 394 (Suppl. ord. alla G.U. n. 222 del 22 settembre 1995; errata corrige in G.U. n. 239 del 12 ottobre 1995), nonché l' "accordo sindacale" del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle forze di polizia ad ordinamento civile (polizia di Stato, corpo di polizia penitenziaria e corpo forestale dello Stato) ed il "provvedimento di concertazione" del 20 luglio 1995 riguardante le forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza), entrambi recepiti con d.p.r. 31 luglio 1995 n. 395 (Suppl. ord. alla G.U. n. 222 del 22 settembre 1995).

solo parzialmente utilizzate⁴, nonché sulla semplificazione degli ordinamenti amministrativi, mediante "regolamenti delegificanti" anch'essi solo in parte emanati⁵.

Vi è, pertanto, motivo di ritenere che le difficoltà attuative della riforma operata dal d.lgs. n. 29/1993 abbiano una componente non secondaria nella circostanza che il disegno di modernizzazione da essa perseguito non è stato accompagnato né da incisivi interventi su strutture e procedimenti che lo stesso Governo definisce "farraginosi, lenti, frammentari, poco coordinati, defatiganti"⁶, né da programmi di delegificazione e di riordino a tutto campo del sistema normativo; interventi e programmi che la legge n. 537/1993 aveva avviato e che, dopo essere stati, nel 1994, di fatto abbandonati, sono stati ripresi, nel 1995, dal d.l. n. 163 (convertito dalla legge n. 273), recante "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni"⁷, e da un d.d.l. governativo (A.S. 1794), tuttavia non coltivato dal Governo e mai giunto all'approvazione parlamentare⁸.

La legge di accompagnamento alla finanziaria per il 1996⁹ contiene, a sua volta, importanti disposizioni di principio per il riordino organizzativo di amministrazioni statali, nonché per il trasferimento o la delega alle regioni di numerose funzioni amministrative (con conseguenti modifiche nell'assetto degli uffici statali), rimettendo a decreti delegati gli ulteriori svolgimenti legislativi. Nessuno di tali decreti risulta, peraltro, ad oggi approvato dal Governo¹⁰. Sul piano organizzativo, preme alla Corte richiamare l'attenzione sulla necessità che le riforme amministrative, una volta approvate dal Parlamento, siano, poi, assecondate e perseguite da una struttura di guida e di monitoraggio delle trasformazioni, capace di attivare nelle amministrazioni i processi innovativi necessari a tradurre concretamente in atto le norme della nuova legislazione amministrativa, la cui attuazione resta altrimenti consegnata a logiche di conservazione dei corpi burocratici ed alla naturale vischiosità delle amministrazioni nei confronti di cambiamenti che incidono in consolidati quanto anelastici modelli di organizzazione del lavoro e degli uffici.

Allo stato, gli adempimenti (normativi e operativi) necessari all'attuazione delle riforme sono rimessi, in buona sostanza, alle singole amministrazioni interessate, residuando al Governo - attraverso il Dipartimento della funzione pubblica e l'Ufficio per il coordinamento legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri - compiti di impulso e di coordinamento generale che non valgono, tuttavia, a vincere le inerzie e le resistenze interne alle diverse amministrazioni.

1.2. Alcuni problemi di attuazione del d.lgs. n. 29/1993

Nel rinviare, per ulteriori tematiche, al capitolo di questa relazione dedicato all'organizzazione della pubblica amministrazione, non si può far a meno di rammentare che, a più di tre anni dall'emanazione del d.lgs. n. 29/1993, due fondamentali "capi" della riforma del pubblico impiego continuano ad essere largamente inattuati.

Il primo è quello che, allo scopo di separare l'attività (politica) di indirizzo dall'attività (amministrativa) di gestione, richiede ai ministri di definire i programmi e gli obiettivi da conseguire, indicando le priorità e adottando le conseguenti "direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione" (art. 14, comma 1). Ebbene, non sono più di quattro (Ministero delle finanze, Ministero della pubblica istruzione, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Ministero di grazia e giustizia) le amministrazioni statali in cui i ministri hanno emanato, a tutt'oggi, direttive siffatte. Al riguardo, la Corte ha avuto modo di puntualizzare, in una re-

⁴ Il d.d.l. n. 777 A.S., XII legislatura, che si proponeva il rinnovo delle deleghe, venne praticamente abbandonato dal Governo. Cfr. la Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994, cap. VIII, par. 1.

⁵ La legge n. 537/1993 prevedeva l'emanazione di oltre 100 "regolamenti delegificanti". Ne sono stati emanati, per quanto risulta dall'attività di controllo, poco meno della metà.

⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, Roma, s.d. (1995), p. 119.

⁷ Esso prevede, in particolare, norme sulla qualità dei servizi pubblici, sulle relazioni con il pubblico, sulle conferenze di servizi, sui termini dell'azione amministrativa, sui servizi di controllo interno, sugli accordi sostitutivi di provvedimenti, sulla mobilità dei dipendenti pubblici eccedenti, sugli studi e i contratti in materia di informatizzazione, sugli interventi nel Mezzogiorno e nelle aree depresse, sui corsi-concorsi banditi dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Da segnalare che la legge di conversione ha soppresso l'art. 1 del decreto-legge, che prevedeva la semplificazione di numerosi e complessi procedimenti, dalla concessione di equo indennizzo alla liquidazione di pensioni, dal collocamento alla creazione di parchi.

⁸ Come si legge nella Relazione sullo stato della pubblica amministrazione 1994-1995, cit., p. 117, "la p.a. è vincolata da oltre 150.000 leggi (in Francia sono 7.500 e in Germania 5.000), da regolamenti risalenti talvolta ai primi anni del secolo e da un enorme numero di provvedimenti amministrativi, disposizioni varie, circolari, accordi sindacali ecc. - E' necessario, pertanto, un cambiamento che comporti, da un lato, la delegificazione e, dall'altro, la deregolamentazione. Il tema della delegificazione deve essere affiancato a quello della deregolamentazione, in quanto importante non è solo trasformare la legge in un regolamento, ma anche snellire il procedimento. Anche il regolamento può essere complesso. La deregolamentazione è il venir meno della norma imperativa e l'affidamento della materia alla libera volontà e alla concorde valutazione delle parti, che ne sono i destinatari". Il d.d.l. A.S. 1794, citato nel testo, si proponeva, appunto, di "trasformare, accorpare e semplificare" oltre 120 procedimenti, in aggiunta a quelli già rivisitati in adempimento delle disposizioni recate dalla legge n. 537/1993.

⁹ L. 28 dicembre 1995, n. 549.

¹⁰ Una proroga (al 30 novembre 1996) dei termini per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo dalla legge n. 549/1995 è stata richiesta dal Governo con il d.d.l. n. 465 (A.S.) del 20 maggio 1996.

cente pronuncia¹¹, che la mancata determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità e l'assenza delle direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa hanno "l'effetto di precludere l'attività di gestione dei dirigenti" (salvo che per l'ordinaria amministrazione), con conseguente responsabilità - anzitutto politica - dei ministri in relazione alla paralisi delle pubbliche gestioni.

Il secondo "capo", strettamente connesso al precedente, prevede l'assegnazione di un "budget" - e della connessa responsabilità di gestione - ai dirigenti generali, per la realizzazione dei programmi loro affidati. Ciò esigerebbe, come - del resto - la legge prevede (art. 64 e 65 d.lgs. n. 29/1993) una articolazione dei bilanci sulla base di "centri di costo" (o "unità operative"), con la identificazione di specifiche funzioni, programmi di azione e responsabilità di gestione¹², offrendo, così, una base plausibile e meno aleatoria alle analisi dei costi sostenuti e dei risultati ottenuti, ed alle conseguenti valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Su questo terreno non mancano, comunque, riflessioni e iniziative di rilievo.

Anzitutto, documenti ufficiali del Governo¹³ riconoscono senz'altro l'esistenza di uno stretto legame, dopo la riforma recata dal d.lgs. n. 29/1993, tra i nuovi compiti attribuiti alla dirigenza e la struttura dei bilanci; una struttura che deve evolvere, rispetto a quella attuale, "riconducendo ad ogni unità amministrativa (la direzione generale o ufficio di pari livello), partitamente per le diverse funzioni, gli aggregati amministrativo-gestionali di spesa rappresentati da uno o più capitoli [di bilancio], individuando in tal modo le relative dotazioni di risorse finanziarie, umane e strumentali". Un primo esercizio in tal senso è stato compiuto dalla Ragioneria generale dello Stato ed è contenuto nel documento dal titolo "Bilancio sperimentale di previsione dello Stato per centri di responsabilità in attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni"¹⁴.

A sua volta, la Corte ha svolto, nel corso del 1995 e nei primi mesi del 1996, un esercizio di riclassificazione dell'intero bilancio dello Stato (i cui esiti vengono riferiti in altra parte di questa relazione), che è consistito nella rivisitazione dell'attuale struttura del bilancio, del quale è stata formulata un'ipotesi di "riedizione" sulla base di funzioni-obiettivo e di programmi¹⁵.

1.3. *Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico": rinvio*

Al pari dello scorso anno, il presente capitolo della annuale relazione sul rendiconto generale dello Stato non esaurisce il compito della Corte di riferire al Parlamento sulle problematiche del lavoro pubblico e sugli andamenti della spesa che lo riguardano. A norma dell'art. 65 d.lgs. n. 29/1993, la Corte è, infatti, chiamata a presentare annualmente una specifica relazione "sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico", da elaborare in base a "conti annuali" che tutte le amministrazioni sono tenute a presentare unitamente ad una relazione che espone "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".

Una prima relazione sul "costo del lavoro pubblico", riferita al 1992, è stata presentata nel dicembre 1994. E' seguita, di recente, la relazione per il 1993, arricchita di ulteriori analisi e valutazioni rispetto a quella per il 1992. Il presente capitolo della relazione sul rendiconto generale dello Stato resta, invece, dedicato a considerazioni d'insieme sulle principali problematiche del pubblico impiego, con particolare riguardo a quelle di ordine istituzionale e finanziario.

1.4. *L'indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993*

Altri dati e informazioni saranno forniti a compimento della "indagine intersettoriale" avviata dalla Sezione di controllo sulla base del programma di controllo successivo per il 1995¹⁶ e del programma per il 1996¹⁷.

¹¹ Sez. contr. Stato, 28 luglio 1995, n. 104.

¹² E' questa la posizione costantemente espressa dalla Corte in tema di riforma della struttura del bilancio. Cfr. "Indagine conoscitiva in tema di riclassificazione del bilancio dello Stato: audizione dei rappresentanti della Corte dei conti", in Senato della Repubblica, XII legislatura, Giunte e commissioni parlamentari, Resoconto n. 75, Sedute di martedì 15 novembre 1994; "Indagine conoscitiva sulla riforma della struttura del bilancio: audizione del presidente della Corte dei conti", in Camera dei deputati, XII legislatura, Indagini conoscitive e documentazioni legislative, Commissione V (bilancio, tesoro e programmazione), Comitato permanente per il controllo dei conti pubblici, Seduta di mercoledì 17 maggio 1995.

¹³ Ci si riferisce, soprattutto, a: Ministero del bilancio e della programmazione economica-Ministero del tesoro, Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1993), Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, vol. II, 138.

¹⁴ Il documento è pubblicato, sotto forma di circolare del Ministero del tesoro (29 dicembre 1995, n. 78), nel suppl. straord. alla G.U., serie gen., n. 18 del 23 gennaio 1996).

¹⁵ La riflessione fu avviata, lo scorso anno, con un referto specifico al Parlamento (deliberato dalle Sezioni riunite il 12 luglio 1995) su "struttura e riclassificazione del bilancio di previsione e del rendiconto", ed è stata seguita da un concreto esperimento di riclassificazione compiuto "in contraddittorio" con i rappresentanti delle singole amministrazioni (v., al riguardo, in questa relazione, il cap. "Bilancio e ordinamento contabile").

¹⁶ Sez. contr. Stato, del. n. 122/94.

¹⁷ Sez. contr. Stato, del. n. 48/96.

L'indagine è concepita in maniera tale da raccogliere e comporre, in un quadro di unitaria e complessiva valutazione, i dati che riguardano:

- l'assetto organizzativo delle amministrazioni;
- la definizione degli obiettivi e dei programmi, nonché la corrispondenza fra le direttive generali impartite e i risultati della gestione amministrativa;
- i tempi e i responsabili dei procedimenti amministrativi;
- la rilevazione dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa;
- il funzionamento dei servizi di controllo interno;
- le piante organiche e la distribuzione del personale fra le funzioni-obiettivo;
- la produttività del lavoro e i trattamenti accessori corrisposti al personale;
- la mobilità esterna ed interna del personale e la c.d. "messa in disponibilità";
- l'attuazione del regime di pari opportunità;
- la formazione e l'aggiornamento del personale;
- gli incarichi conferiti ad esperti esterni alle amministrazioni.

2. Il quadro normativo

A livello di produzione normativa, l'attuazione della riforma introdotta dal d.lgs. n. 29/1993 è proseguita, nel 1995, con l'emanazione di una serie di regolamenti e di atti generali che, insieme a quelli adottati nel 1994 e passati in rassegna nella relazione dello scorso anno¹⁸, fanno ritenere in gran parte completato il "quadro d'assieme" delle norme secondarie che lo stesso d.lgs. n. 29 considera essenziali per la concreta attuazione della riforma da parte delle singole amministrazioni.

Proprio su questo piano si registrano, però, incertezze e difficoltà, dovute, in alcuni casi, alla persistente complessità e farraginosità di alcune procedure (ad es., di quelle per la definizione delle piante organiche e di quelle per la mobilità fra amministrazioni); in altri casi, a lacune normative o a perplessità interpretative, che hanno reso necessario "completare" o "esplicitare" con apposite circolari il contenuto di determinate norme legislative o regolamentari; in altri casi ancora, ai tempi lunghi che sono occorsi per la stipula degli accordi, nazionali e decentrati, su specifiche tematiche (ad es., in materia di orario di lavoro e sua articolazione temporale, buoni pasto); infine, alla confusione che è indotta negli operatori dal continuo intreccio e sovrapposizione fra disciplina di fonte legislativa, discipline regolamentari e discipline contrattuali (con il risultato che, per quanto risulta da una prima indagine della Corte, determinati istituti vengono applicati con modalità profondamente diverse da un'amministrazione all'altra e, non di rado, da un settore all'altro della stessa amministrazione).

Così, ad esempio, la ricognizione dei fabbisogni di personale sulla base dei carichi di lavoro - operazione avviata nel 1993¹⁹ - ha portato, finora, all'approvazione delle nuove piante organiche per un limitato numero di amministrazioni (o parti di amministrazioni)²⁰. Quanto alle altre, pur ripetutamente sollecitate ad effettuare la ricognizione²¹, le procedure di rilevazione, approvazione e controllo sono tuttora in corso²².

¹⁸ Cap. VIII, par. 2.1.

¹⁹ Cfr. gli artt. 6, c. 3, 30 e 31, del d.lgs. n. 29/1993; gli artt. 3, c. 5 e 6, della l. n. 537/1993; l'art. 22, c. 16 e 18, della l. n. 724/1994.

²⁰ Chi si riferisce, per le amministrazioni dello Stato, alle seguenti:

segreterie delle commissioni mediche periferiche per le pensioni di guerra e di invalidità civile del ministero del tesoro: d.p.c.m. 18 novembre 1994 (G.U. n. 11 del 14 gennaio 1995);

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: d.p.c.m. 28 dicembre 1994 (G.U. n. 38 del 15 febbraio 1995);

Amministrazione giudiziaria: d.p.c.m. 14 aprile 1995 (G.U. n. 132 dell'8 giugno 1995);

Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei ministri: d.p.c.m. 3 agosto 1995 (G.U. n. 245 del 19 ottobre 1995);

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali: d.p.c.m. 4 agosto 1995 (G.U. n. 250 del 25 ottobre 1995);

Ministero del bilancio e della programmazione economica: d.p.c.m. 4 agosto 1995 (G.U. n. 252 del 27 ottobre 1995);

Ministero dell'ambiente: d.m. 6 aprile 1995 (G.U. n. 260 del 7 novembre 1995);

Ministero del tesoro-direzione generale dei servizi periferici: d.p.c.m. 20 ottobre 1995 (suppl. ord. alla G.U. n. 8 dell'11 gennaio 1996; errata-corrige in G.U. n. 15 del 19 gennaio 1996);

Presidenza del Consiglio dei ministri: d.p.c.m. 30 novembre 1995 (G.U. n. 62 del 14 marzo 1996);

Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica: d.p.c.m. 20 ottobre 1995 n. 1018 (G.U. n. 295 del 19 dicembre 1995);

Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato: d.p.c.m. 3 gennaio 1996 n. 27 (G.U. n. 51 dell'1 marzo 1996);

²¹ Da ultimo, con la circolare 30 gennaio 1995 n. 5, avente ad oggetto "Sollecito proposte di determinazione delle dotazioni organiche del personale" (G.U. n. 41 del 18 febbraio 1995).

²² V. pure il successivo par. 7.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

In materia di aspettative e permessi sindacali, sono intervenuti, prima, il regolamento di attuazione delle norme contenute nella legge n. 537/1993 e nel d.lgs. n. 29/1993²³ e, poi, tre circolari esplicative²⁴.

La materia delle retribuzioni, che dovrebbe essere - in base al d.lgs. n. 29/1993 - interamente demandata alla contrattazione collettiva, è stata oggetto di interventi legislativi persino ad opera della legge di accompagnamento alla legge finanziaria 1995 (con riguardo al personale del Ministero delle finanze). Sulla stessa materia, altre norme sono contenute in provvedimenti legislativi concernenti il personale in servizio all'estero (d.l. 23 giugno 1995 n. 247; l. 28 dicembre 1995 n. 550), alcune categorie di personale del servizio sanitario nazionale (d.l. 3 agosto 1995 n. 320; d.l. 2 ottobre 1995 n. 411; d.l. 1 dicembre 1995 n. 511; 2 aprile 1996 n. 176), il personale delle forze armate (d.l. 29 dicembre 1995 n. 564) e, ancora, il personale del ministero del tesoro (d.l. 28 agosto 1995 n. 361, convertito dalla legge 27 ottobre 1995 n. 437), quello del ministero delle finanze (d.l. 18 novembre 1995 n. 486) e quello dell'amministrazione penitenziaria (d.l. 23 dicembre 1995 n. 572). Altre norme, contenute nella legge di accompagnamento alla finanziaria 1996, autorizzano - a condizioni particolari ma di incerta portata, anche finanziaria - consistenti eccezioni al generale divieto di estensione soggettiva dei giudicati amministrativi favorevoli ai pubblici dipendenti²⁵.

L'orario di lavoro è anch'esso oggetto di contrattazione, ma la legge di accompagnamento alla legge finanziaria 1994 ne ha fatto oggetto di specifica disciplina, seguita, nel 1995, da due circolari del Ministro per la funzione pubblica²⁶ e da un accordo collettivo²⁷.

Il quadro normativo dell'anno è completato dal regolamento per la disciplina delle dichiarazioni di eccedenza e di collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici²⁸ e dal regolamento di organizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione²⁹.

Sul piano delle discipline di ordine amministrativo vanno segnalati la direttiva alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale³⁰ e i provvedimenti con i quali: sono stati determinati i compensi da corrispondere ai componenti delle commissioni esaminatrici e al personale addetto alla sorveglianza di tutti i tipi di concorso indetti dalle pubbliche amministrazioni³¹; sono state impartite istruzioni per l'attuazione della normativa sui "concorsi unici" regolati dagli art. 19 ss. del d.P.R. n. 487/1994³²; sono state regolate modalità procedurali per la realizzazione dell'anagrafe delle prestazioni rese dal personale delle amministrazioni pubbliche³³.

Da rammentare, infine, che il Ministero del tesoro ha elaborato le istruzioni per l'elaborazione del "conto annuale" e della "relazione illustrativa della gestione del personale", relativi al 1995³⁴.

²³ D.p.c.m. 27 ottobre 1994 n. 770, "Regolamento concernente la nuova disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche" (G.U. n. 80 del 5 aprile 1995).

²⁴ Circ. ministro per la funzione pubblica 5 maggio 1995 n. 11/95, "Distacchi, aspettative e permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche" (G.U. n. 167 del 19 luglio 1995; errata corrige in G.U. n. 177 del 31 luglio 1995); circ. presidenza del consiglio dei ministri 27 luglio 1995 n. 17/95, "Distacchi, aspettative e permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche: aspettative sindacali non retribuite" (G.U. n. 184 dell'8 agosto 1995); circ. presidenza del consiglio dei ministri 2 agosto 1995 n. 18/95, "Distacchi, aspettative e permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche" (G.U. n. 184 dell'8 agosto 1995).

²⁵ Cfr. l'art. 1, c. 47, l. n. 550/95, a norma del quale l'estensione soggettiva dei giudicati, vietata dal precedente c. 46, viene consentita nel "caso dei pubblici impiegati che siano ricorrenti o resistenti in grado di appello, qualora il Consiglio di Stato abbia già deciso questioni identiche a quelle da essi dedotte in giudizio, in senso favorevole ad altri soggetti versanti nella stessa posizione dei ricorrenti medesimi".

²⁶ Circ. ministro per la funzione pubblica 24 febbraio 1995 n. 7/95, "Art. 22, commi 1, 2, 3, 4 e 5, della legge 23 dicembre 1994 n. 724. Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29. Criteri organizzativi. Orario di servizio ed orario di lavoro nelle amministrazioni pubbliche" (Suppl. ord. alla G.U. n. 73 del 28 marzo 1995; errata corrige in G.U. n. 91 del 19 aprile 1995); circ. ministro per la funzione pubblica 8 novembre 1995 n. 221/95, "Art. 22, commi 1, 2, 3, 4 e 5 della legge 23 dicembre 1994 n. 724. Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29. Criteri organizzativi. Orario di servizio, orario di apertura al pubblico ed orario di lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Stato di attuazione della direttiva-circolare del ministro per la funzione pubblica n. 7/95 del 24 febbraio 1995" (G.U. n. 270 del 18 novembre 1995).

²⁷ 14 novembre 1995 (G.U. n. 29 del 5 febbraio 1996).

²⁸ d.m. funzione pubblica 27 febbraio 1995 n. 112, "Regolamento recante norme per la disciplina delle dichiarazioni di eccedenza e di collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici" (G.U. n. 90 del 18 aprile 1995).

²⁹ D.p.c.m. 24 marzo 1995 n. 207, "Regolamento recante disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento della scuola superiore della pubblica amministrazione" (G.U. n. 125 del 31 maggio 1995; errata corrige in G.U. n. 163 del 14 luglio 1995).

³⁰ Circ. ministro per la funzione pubblica 24 aprile 1995 n. 14/95, "Direttiva alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale" (G.U. n. 135 del 12 giugno 1995).

³¹ D.p.c.m. 23 marzo 1995, "Determinazione dei compensi da corrispondere ai componenti delle commissioni esaminatrici e al personale addetto alla sorveglianza di tutti i tipi di concorso indetti dalle amministrazioni pubbliche" (G.U. n. 134 del 10 giugno 1995).

³² Circ. ministro per la funzione pubblica 27 settembre 1995 n. 19/95, "Concorsi unici: attuazione della normativa prevista dagli articoli 19 e seguenti del decreto del presidente della repubblica 9 maggio 1994 n. 487" (G.U. n. 240 del 13 ottobre 1995).

³³ Circ. ministro per la funzione pubblica 28 novembre 1995 n. 23, "Anagrafe delle prestazioni rese dal personale delle amministrazioni pubbliche. Art. 24 della legge 30 dicembre 1991 n. 412. Art. 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 (G.U. n. 288 dell'11 dicembre 1995).

³⁴ Circ. min. tesoro 6 febbraio 1996 (Suppl. ord. alla G.U. n. 46 del 24 febbraio 1996).

3. L'evoluzione della spesa per il personale

3.1. La spesa per il settore statale

A livello di settore statale, i pagamenti correnti per il personale in servizio sono risultati, nel 1995, pari a 87.529 miliardi, con una differenza in meno di 3.306 miliardi (- 3,64%) rispetto alla stima formulata in sede di Relazione previsionale e programmatica, dovuta, per la parte maggiore (2.700 miliardi), al mancato versamento di oneri contributivi. Invero, a seguito della istituzione presso l'INPDAP, a decorrere dall'1 gennaio 1996, di un'apposita gestione pensionistica per i dipendenti dello Stato (legge n. 335/1995), le relative amministrazioni hanno l'obbligo di versare, sull'ammontare delle retribuzioni, un contributo del 32%.

Tale contributo è stato, nel 1995, solo in parte versato, donde - fra l'altro - la sostanziale invarianza della spesa rispetto all'anno precedente.

SETTORE STATALE Conto consolidato di cassa per gli anni 1993-1996 (*) (in miliardi di lire)

Personale in servizio

1993	87.514	—
1994	87.493	- 0,02%
1995	87.529	0,04%
1996 (stima)	115.635	32,11%

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1996; Conto consolidato di cassa per gli anni 1993-1995, in Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1995), vol. II, p. 210 s. (tab. ST.2).

Sempre con riguardo al settore statale, i risultati relativi al triennio 1993-1995 ed alla previsione di cassa per il 1996 evidenziano che la tornata contrattuale 1994-95 non ha prodotto, fino al 1995, sostanziali incrementi di spesa rispetto al 1993. Ciò è dovuto, essenzialmente, alla circostanza che gli effetti economici dei rinnovi contrattuali hanno cominciato a prodursi solo ad anno inoltrato, talché la gran parte del relativo onere finirà per riversarsi sul 1996. Per tale anno è previsto, infatti, un incremento dei pagamenti pari ad oltre il 32% (+ 28.106 miliardi), determinato, oltre che dall'onere dei menzionati rinnovi contrattuali (3.680 miliardi), dagli oneri previdenziali relativi al 1996 (circa 19.000 miliardi), da quelli non versati - come detto - nel 1995 (2.700 miliardi) e da oneri diversi, come quelli per la consultazione elettorale e per la missione militare in Bosnia (circa 2.730 miliardi).

Depurato dell'insieme di tali oneri, esclusi quelli per i rinnovi contrattuali, l'aumento di spesa nel 1996 si ridurrebbe al 4,2% rispetto al 1995³⁵, e quindi, complessivamente, fra 1994 e 1996, entro i limiti di incremento fissati dall'accordo sul costo del lavoro (luglio 1993) e dal documento di programmazione economico-finanziaria.

3.2. La spesa per il personale delle amministrazioni dello Stato

La tab. A riporta i dati di consuntivo relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1990-1995. Ne risulta un andamento sensibilmente decrescente fra il 1993 ed il 1995 (- 6,6%), che sconta, peraltro, le mutazioni intervenute nell'aggregato "aziende autonome", con l'uscita dal relativo comparto dei dipendenti dell'ente Poste italiane. Tenendo conto di tale circostanza (in virtù della quale i dati di consuntivo per il 1993 ed il 1994 dovrebbero essere depurati di un ammontare corrispondente, rispettivamente, all'8,5% e al 9,5% circa), la spesa per il personale statale registrerebbe, fra il 1993 ed il 1995, un modesto incremento (+ 4%), del tutto in linea e, anzi, al di sotto del tasso di inflazione programmato per il triennio.

Vero è che - secondo la prima relazione sul fabbisogno di cassa per il 1996 - a fine 1995 risultano maturati, per il personale in servizio, 6.500 miliardi di residui passivi e che, secondo i dati di consuntivo, lo scarto fra previsioni definitive di cassa e pagamenti supererebbe i 9.000 miliardi, in gran parte dovuti a ritardati pagamenti e a mancate contabilizzazioni. Ma tali elementi non sembrano influire sulle valutazioni in precedenza

³⁵ Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1996 e situazione di cassa al 31 dicembre 1995, par. 1.5.

compiute, dal momento che, come risulta dalla tab. A, i dati di consuntivo relativi agli anni precedenti espongono scarti altrettanto marcati fra previsioni definitive e pagamenti effettivi.

Con le precisazioni sin qui svolte, il dato della spesa relativo al 1995 resta, quindi, significativo di una evoluzione complessivamente rispettosa dei vincoli di finanza pubblica e delle compatibilità di politica economica enunciate dai documenti di bilancio con riguardo alla spesa per il personale; vincoli e compatibilità che erano - è appena il caso di ricordarlo - sistematicamente disattesi dalla contrattazione collettiva nel vigore della legge quadro n. 93/1983 (dove - fra l'altro - la necessità di continuamente impinguare le risorse finanziarie destinate ai rinnovi contrattuali).

L'inversione di tendenza così realizzata è dovuta a fattori diversi: anzitutto, agli effetti del "blocco" che fu imposto alla contrattazione collettiva per l'intero triennio 1991-1993; poi, alle severe misure di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica per il personale adottate dalle leggi finanziarie (e leggi collegate) dall'inizio degli anni Novanta (blocco del "turn-over", divieto di estensione dei giudicati, interdizione degli scivolamenti nelle carriere); ancora, alla eliminazione - ormai generalizzata - degli automatismi retributivi; infine, agli effetti che, riguardo alle retribuzioni del settore pubblico, sono stati determinati dall'accordo sulla politica dei redditi (luglio 1993) ³⁶.

Relativamente al 1996, il percorso di razionalizzazione della spesa per il personale è, poi, affidato - dal provvedimento collegato di finanza pubblica - alla proroga del blocco delle assunzioni fino al 31 dicembre 1988, al "congelamento" delle piante organiche nella consistenza che esse avevano al 31 agosto 1993 e ad altri interventi minori (riduzioni di spesa per le Forze armate e per le missioni all'estero), mentre nel settore della scuola è stato previsto un ulteriore aumento del rapporto medio "alunni-classe". L'applicazione di tali misure dovrebbe determinare, nel complesso, un risparmio di circa 700 miliardi.

Rispetto ai risultati di cassa del 1995, vi sarebbe, comunque, nel 1996, un incremento di spesa pari a circa 27.700 miliardi, in gran parte derivante (19.000 miliardi) dai contributi previdenziali che il datore di lavoro-Stato dovrà versare all'INPDAP ³⁷. La restante parte della crescita sarebbe dovuta, per 4.200 miliardi, all'onere per i rinnovi contrattuali e, per 2.700 miliardi, alla già riferita circostanza che i pagamenti 1995 non riflettono la spesa reale dell'aggregato, in quanto scontano mancate contabilizzazioni di ritenute previdenziali e assistenziali di pari importo.

3.3. *Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale*

L'individuazione della spesa sostenuta dal bilancio dello Stato per il personale dei comparti "statali" ed anche di quelli "non statali" è resa problematica dalla scarsa visibilità di alcune componenti che si passano, di seguito, in rassegna.

3.3.1. Va segnalato, anzitutto, che i dati dei pagamenti riportati dal rendiconto generale dello Stato non risultano "allineati" con i dati dei pagamenti per il personale statale rilevati dalla relazione di cassa con riferimento al 31 dicembre di ogni anno. Ciò dipende, essenzialmente, dalla circostanza che una serie di spese per il personale statale sono appostate nelle categorie corrispondenti al regime di autonomia di cui godono determinate strutture amministrative (la categoria V, "trasferimenti", per il personale delle Università; la categoria IX, per il personale della Corte dei conti e dei servizi di sicurezza). Così decifrata la ragione del menzionato scostamento, resta il fatto che esso è causa di non lievi incertezze statistiche, a seconda che si assuma a riferimento l'uno o l'altro dato; ed è appena il caso di rilevare come tali incertezze si riflettano, a loro volta, nell'analisi e nella valutazione circa gli andamenti della spesa, nonché della previsione (specialmente in relazione ai rinnovi contrattuali) circa la sua possibile evoluzione.

3.3.2. Un secondo fattore di scarsa visibilità riguarda la spesa per i rinnovi contrattuali effettivamente sostenuta - in ciascun esercizio - dal bilancio statale. Negli stati di previsione dei singoli ministeri, l'onere destinato al rinnovo dei contratti non viene distinto, infatti, dalla spesa storica per il personale, a sua volta oggetto di variazioni, sia per naturale incremento, sia per effetto di nuovi provvedimenti legislativi; donde l'impossibilità di distinguere, all'interno di ogni stato di previsione, l'entità della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti.

³⁶ Sui contenuti di tale accordo, per quanto riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, cap. IX, par. 3.

³⁷ Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1996 e situazione di cassa al 31 dicembre 1995, presentata il 24 aprile 1996, Cap. II, par. 2.3.3.

A ciò si aggiunge la persistente incertezza circa gli oneri effettivi della contrattazione collettiva, quale discende - ad esempio - dalla circostanza che la legge di assestamento del bilancio 1995 (n. 399/1995) ha incrementato di 1.473 miliardi le previsioni iniziali della categoria II (a loro volta comprensive delle risorse preordinate ai rinnovi contrattuali), e ciò per far fronte - come si legge nella "nota preliminare" al d.d.l. n. 1910 - alle maggiori occorrenze derivanti (oltre che dalle supplenze brevi e annuali) dall'applicazione del contratto di lavoro dei dipendenti dei ministeri.

3.3.3. Un terzo elemento di complicazione discende dalla circostanza che, negli stati di previsione dei ministeri, i capitoli relativi al personale sono alimentati non solo dagli stanziamenti iniziali e dagli incrementi dovuti a nuova legislazione ed ai rinnovi contrattuali, ma anche da variazioni di bilancio che accrescono, in corso d'anno, l'ammontare degli stanziamenti, per ragioni che sembrano riportarsi alla sottovalutazione della spesa e, di conseguenza, alla insufficienza delle previsioni iniziali.

Da un'indagine effettuata dalla Corte, risulta che, nel 1995, ai capitoli di spesa relativi al personale sono state apportate variazioni (amministrative) in aumento per un ammontare complessivo di circa 157 miliardi: circa 92 miliardi per stipendi e assegni fissi (categoria II); oltre 47 miliardi per equi indennizzi (categoria V); 18 miliardi per accertamenti sanitari (categoria IV).

Ulteriore inconveniente è quello che riguarda la "rappresentatività" della categoria II a fronte dell'intera spesa per il "personale in attività di servizio". L'indagine cui s'è accennato (che verrà, peraltro, approfondita per l'anno in corso) ha portato in evidenza come una quota non insignificante di spesa per il personale - o comunque ascrivibile a "costo del lavoro pubblico" - risulta allocata in capitoli di spesa diversi da quelli che compongono la categoria II ("Personale in attività di servizio"), che dovrebbe essere, invece, il "locus" di addebiatamento di tutte le spese per il personale statale.

3.3.4. Le anomalie di cui ai precedenti due punti (3.3.2 e 3.3.3) sono all'origine, a loro volta, di una ulteriore ragione di perplessità in ordine alla corretta previsione degli oneri di spesa per il personale annualmente iscritti in bilancio. La sommatoria delle diverse anomalie determina, infatti, che le previsioni iniziali di spesa per il personale sono - ogni anno - largamente inferiori rispetto a quelle finali e ai dati di rendiconto.

Il fenomeno - già oggetto, in passato, di osservazioni da parte della Corte - risulta, per il 1995, particolarmente marcato, poiché, pur in presenza di espresse previsioni iniziali per il finanziamento dei rinnovi contrattuali, l'onere a carico della sola categoria II ha avuto una evoluzione che denota una relativa compressione delle previsioni iniziali, pur in presenza di prevedibili fattori di incremento in corso d'anno. L'evoluzione è stata la seguente:

previsioni iniziali:	81.848
previsioni assestate:	83.557
previsioni finali:	91.600
(pagamenti:	87.900).

3.3.5. Si deve, a questo punto, rammentare che la Corte, nella decisione che precede la presente relazione, ha escluso dalla "parificazione" del rendiconto dello Stato le poste iscritte in una serie di capitoli relativi a spese di personale, per i quali sono state registrate eccedenze nei conti della competenza, della cassa o dei residui passivi all'1 gennaio 1995.

3.3.6. V'è, poi, da segnalare la grave anomalia per cui la consistenza quantitativa del personale statale (come di quello non statale) e la sua distribuzione in qualifiche e classi di stipendio viene resa disponibile, dal Ministero del tesoro, a distanza (in media) di due anni dall'epoca cui la rilevazione si riferisce, con la conseguenza che le trattative per i rinnovi contrattuali - aventi, ormai, cadenza biennale - assumono come dati di base quelli del personale in servizio (almeno) due anni prima rispetto al momento dei rinnovi. Donde la (relativa) incertezza dei riferimenti quantitativi che sarebbero essenziali per valutare compiutamente l'impatto finanziario dei nuovi contratti collettivi.

3.3.7. Resta da riferire che quasi tutti i contratti collettivi stipulati nel vigore del d.lgs. n. 29/1993 contengono clausole attributive di (numerosi) indennità economiche, il cui ammontare è stabilito, per gli appartenenti a ciascun comparto, in misura predefinita ma, al tempo stesso, non commisurata alla (più o meno) precisa quantificazione degli aventi diritto. Salvo approfondire l'argomento nella sede della relazione al Parlamento