

4.5 Casi esemplari nelle amministrazioni pubbliche: l'impegno del Dipartimento della Funzione per i "cento progetti al servizio dei cittadini"

In questo capitolo di parte generale sulla organizzazione della pubblica amministrazione non possono ignorarsi esperienze esemplari e casi emblematici di "amministrazione migliore".

Ed il discorso cade, così, sul "cento progetti al servizio dei cittadini". La definizione deve rifarsi, direttamente, ai documenti redatti dalla amministrazione promotrice.

"Cento progetti" è un programma del Dipartimento della funzione pubblica che ha come finalità la raccolta, la selezione, la premiazione, il sostegno e la diffusione di cento iniziative esemplari di miglioramento dei servizi pubblici, ideate e realizzate direttamente dalle strutture operative della pubblica amministrazione statale e locale per rispondere meglio alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Cento progetti viene definito - altresì - "un programma di sostegno all'attuazione delle riforme: attraverso la raccolta di migliaia di casi di buon funzionamento e di attuazione (spesso anche in modi originali) delle nuove leggi; Cento progetti costituisce, ancor prima che un premio alle soluzioni esemplari, un osservatorio del cambiamento in atto nella pubblica amministrazione".

Sul programma - come dianzi definito - il Ministro della funzione pubblica si è così, testualmente, espresso:

- premiare e valorizzare i casi esemplari di buon funzionamento significa innanzitutto riconoscere il lavoro per migliorare l'efficienza delle amministrazioni; ma l'aspetto più interessante di Cento progetti è la diffusione delle esperienze esemplari;

- stimolare la crescita di esperienze d'innovazione dal basso e favorire la diffusione dei casi di buon funzionamento sono strumenti determinanti per la riforma; ed è un impegno che il Governo e il Dipartimento della funzione pubblica intendono proseguire anche nei prossimi anni.

Sul piano dei dati concreti va detto che alla seconda edizione di "Cento progetti" - sulla base di elementi pubblicati nel maggio 1997 - hanno partecipato 1406 uffici pubblici di tutte le regioni d'Italia e di quasi tutte le amministrazioni.

Sono pervenuti 438 progetti da comuni e comunità montane, 18 dalle regioni e 39 dalle provincie (per un totale di progetti provenienti dalle autonomie locali pari al 35% dei progetti pervenuti); 321 progetti (23%) dalla aziende sanitarie; 231 progetti (17%) dalle scuole e dagli enti periferici dell'amministrazione scolastica, 274 progetti (19%) dagli uffici periferici dei ministeri; 106 progetti da università, camere di commercio, INPS, INAIL e altri enti.

La selezione dei cento progetti è stata effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica, che si è avvalso della collaborazione e delle competenze delle strutture ministeriali di enti pubblici (come INPS e INAIL), delle associazioni degli enti locali che hanno patrocinato l'iniziativa (ANCI, UPI, Conferenza dei presidenti delle regioni).

5. I contributi per l'innovazione: le tecnologie informatiche e la rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), il ruolo dell'AIPA, gli apporti dell'ISTAT e del sistema statistico nazionale (SISTAN)

Fra i contributi per l'innovazione si devono porre in debita luce le tecnologie dell'informazione, i relativi sistemi (con connessa, e più incisiva, esplicitazione del ruolo dell'AIPA) e gli apporti dell'ISTAT e del sistema statistico nazionale (SISTAN).

L'amministrazione, invero, deve essere chiamata a promuovere - già nell'immediato - un riassetto di uffici ed apparati che devono confrontarsi non con opinioni od aspirazioni, ma con numeri, dati, risultati fisici da quantificare.

5.1 Una prima riflessione deve soffermarsi sulla opportunità di non considerare l'informatica nella pubblica amministrazione solo come mera "funzione servente", ovvero come ineliminabile

supporto alle strutture operative: per contro i sistemi informativi automatizzati, nelle amministrazioni pubbliche, devono rivestire "un ruolo costituente del nuovo sistema" da attuare in materia di bilancio e di assetti organizzativi.

Il punto che precede è stato -di recente- sottolineato dalla Corte nel referto speciale inviato al Parlamento, predisposto in conformità alla norma contenuta nell'art. 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 (deliberato dalle Sezioni riunite in sede referente nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo 1997).

Molti altri aspetti sono stati considerati nel referto appena citato; taluni assumono una loro autonoma significatività nell'ambito degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione: solo in questa luce sono riferiti nella presente sede, ma per tratti sintetici e con rigorosa finalizzazione al tema.

Le Sezioni riunite hanno convenuto sul superamento del concetto di informatica da considerare come materia a se stante, meritevole peraltro della massima attenzione ma sganciata, sostanzialmente, dai due nodi nevralgici -entrambi da considerare ed attuare in un contesto inscindibile e nell'ambito di una comune logica riformatrice - che caratterizzano, al momento, la pubblica amministrazione: la razionalizzazione organizzativa e la revisione della struttura del bilancio.

L'informatica invece è "porta di ingresso" ineliminabile ad un percorso di riforma di dimensioni amplissime che esige un impegno, ormai non ulteriormente procrastinabile, in termini di maturazione della dirigenza amministrativa, di ampliamento ed innovazione degli stessi sistemi informativi già esistenti, - pur se desueti - di comunicazione (dentro l'amministrazione e fra amministrazione e cittadini), di tecnologie e tecniche di amministrazione.

Vanno però adottati piani - anche di formazione del personale ai diversi livelli - per superare gli ostacoli finora posti da una costruzione piramidale dei sistemi informativi e per esaltare e valorizzare gli orientamenti partecipativi ed i profili di decentralizzazione tipici dell'evoluzione esistente nel settore informatico: è necessario - per conseguenza - il superamento delle forme di spontaneismo che hanno finora caratterizzato, in non poche amministrazioni, i processi di automazione e che devono, invece, essere seriamente supportati sul piano organizzativo.

Su un piano più generale, ma avente profonde radici anche nel contesto della informatica, la Corte ha ritenuto che il sistematico ricorso della P.A. all'istituto della concessione (nelle sue varie forme) per la realizzazione di opere pubbliche e per l'acquisizione di beni e servizi abbia creato una situazione di favore per le società in mano pubblica, in contrasto con le regole della concorrenza e del mercato.

Va peraltro debitamente sottolineata l'importanza della intervenuta profonda modifica, nel tempo recente, del quadro generale di riferimento, con superamento della "primazia" della concessione; e ciò non potrà non avere effetti benefici anche in termini di riassetto organizzativo complessivo e di razionalizzazione, articolata, di strutture operative e di apparati di supporto. Un'ulteriore notazione attiene alla sostanziale "latitanza" della materia del personale nel quadro normativo scaturiente dal decreto legislativo n. 39/1993, che pur ha organicamente disciplinato forti temi della informatizzazione pubblica. Va perciò riaffermato che lo sviluppo del processo di informatizzazione delle attività è legato inscindibilmente alla valorizzazione del fattore umano e all'acquisizione di nuove professionalità: deve, pertanto, compiersi ogni sforzo per riconvertire - o meglio ridisegnare dalle fondamenta - i ruoli organici delle amministrazioni adeguandoli alle esigenze di diffusione ed applicazione della tecnologia informatica.

Con lo strumento legislativo e contrattuale vanno anche affrontati e risolti - in termini generali - il reclutamento esterno e la selezione interna, l'incentivazione economica e giuridica per il personale e una organizzazione del lavoro, orientata al pieno utilizzo degli impianti tecnologici e alla valorizzazione delle autentiche e rare professionalità già esistenti.

Dall'ultimo, per la loro forte valenza organizzativa, vanno altresì richiamate - in estrema sintesi - considerazioni già svolte dalle Sezioni Riunite sulla rete unitaria della pubblica Amministrazione.

Essa, invero, rappresenta una sfida nel processo di informatizzazione e, più in generale, nello stesso processo di ammodernamento dell'Amministrazione pubblica.

La realizzazione della rete unitaria (che trova riscontro nel D.P.E.F. per il triennio 1996/1998 e nel piano per l'informatica della pubblica amministrazione per il triennio 1995/1997) si pone, infatti, come momento essenziale della strategia di pianificazione degli interventi in campo informatico affidata all'A.I.P.A.. Costituisce, inoltre, lo strumento prioritario per il conseguimento degli obiettivi che sono alla base della stessa istituzione dell'Autorità; si atteggia, infine, quale decisivo progetto intersettoriale, in cui dovrebbero combinarsi elementi istituzionali, organizzativi, infrastrutturali e tecnologici.

Con la direttiva della rete unitaria sono state pertanto tracciate, in coerenza con il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, le coordinate da seguire nella formulazione dei futuri piani triennali.

Si tratta di un obiettivo di certo ambizioso e che - per essere soltanto ipotizzato richiede la piena e convinta adesione di tutte le amministrazioni, chiamate ad un eccezionale sforzo di collaborazione, finora mai sperimentato.

Sono infatti, enormi le potenzialità del progetto, ma altrettanto elevati risultano i rischi di insuccesso, legati a specifici punti di criticità riguardanti, da un lato, l'effettivo coinvolgimento dei vertici decisionali e, dall'altro, la perdurante carenza di adeguate risorse professionali.

Va in ogni caso assolutamente evitato il pericolo che la rete unitaria si traduca in un'operazione di mero rinnovamento tecnologico, sganciata da una riforma degli assetti organizzativi e procedurali: ne verrebbe -sicuramente- compromesso il risultato finale di sistema informativo integrato al servizio del cittadino e funzionale al decentramento dell'amministrazione.

Sempre in questa materia adeguati approfondimenti sono stati condotti in sede di "FORUM della P.A." (Roma, maggio 1997), iniziativa annuale ormai ricorrente promossa e patrocinata dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A.).

Due profili appaiono significativi sul versante, oggetto della presente sede referente della Corte, della razionalizzazione organizzativa. Il primo attiene alla conferma che la rete unitaria ha come obiettivo quello di interconnettere tutte le amministrazioni pubbliche centrali attraverso una architettura di "rete di reti"; ma essa sarà aperta anche alle interconnessioni con gli enti locali: regioni, province e comuni. La rete unitaria della pubblica amministrazione rappresenta in tal modo un progetto strategico della stessa amministrazione pubblica nel suo complesso considerata non più come un insieme di monadi separate, ma come un sistema cooperante, che vede -appunto- nella amministrazione locale il suo front-office.

L'altro profilo tende a constatare che la rete unitaria può essere un riferimento valido anche per lo sviluppo dei nuovi mercati di intersezione tra informatica e telecomunicazioni, offrendo al settore delle imprese innovative la sponda istituzionale di una domanda pubblica consapevole dei contenuti tecnologici e architetture più avanzati, in quanto tale capace anche di promuovere vasti fenomeni di alfabetizzazione sociale proprio sulla intersezione di informatica e telecomunicazione.

5.2 L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A.) sta, nel tempo appena trascorso, verificando sempre più il suo ruolo, nell'impegno di dare adeguata attuazione al complesso disegno sotteso al decreto legislativo n. 39/1993. L'anno 1996 - ed i mesi già passati del 1997 - depongono positivamente al riguardo. Va comunque precisato che tra i compiti affidati

all'A.I.P.A., alcuni sembrano riconducibili nei tratti tipici delle autorità garanti, quali le attività di regolazione e di controllo; altri invece come parte di quelli attinenti alla programmazione, alla promozione, alla consulenza ed alla assistenza tecnica, nonché ad attività residuali, caratterizzano le peculiarità di questo soggetto istituzionale, inserendosi in un complesso quadro di rapporti - intercorrenti con le amministrazioni interessate ed altri soggetti istituzionali, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato - che abbisognerebbero di una più precisa normativa.

E' da sottolineare - altresì - che da un punto di vista funzionale, l'Autorità per l'informatica è dotata di una serie di poteri di regolamentazione, indirizzo, promozione, programmazione, controllo e consulenza, che la pongono nella posizione di poter garantire interessi che esprimono una valenza generale nell'ambito dell'ordinamento e contemperare i poteri stessi con il margine di scelta e di spesa di ogni singola amministrazione per i propri processi applicativi, sulla base di offerte di tecnologie e di servizi di fornitori diversi, nel rispetto sia delle procedure ad evidenza pubblica, sia delle norme tecniche e degli "standard" fissati dalla stessa Autorità.

Infine la Corte ritiene di poter condividere il recente assunto dell'A.I.P.A. (contenuto nel documento per il piano triennale 1997-1997) che per il miglioramento complessivo della società occorre una capacità strategica di cogliere i vantaggi dell'innovazione e modificare, conseguentemente, la vita delle organizzazioni esistenti, promuovendo la formazione continua ed esaltando, al contempo, una flessibilità del sistema-lavoro: per l'amministrazione pubblica deve perciò presupporci, sia pure con i "tempi tecnici" di strutture eminentemente burocratizzate, la stessa capacità di approccio, che refluiscie sia nel miglioramento dei servizi che nella razionalizzazione della spesa.

5.3 E' connotato da notevole interesse, nella tematica generale sugli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, lo sviluppo del sistema statistico nazionale per l'impulso istituzionalmente fornito dall'ISTAT.

La Corte esprime, in particolare, apprezzamento per la tempestività con cui si è addivenuti 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. 4 dicembre 1996).

- l'approvazione del programma statistico nazionale per gli anni 1997-1999 (intervenuta con DPCM 21 novembre 1996)

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

Tra le linee strategiche si richiamano: il sistematico allineamento agli standard metodologici internazionali; l'introduzione di campi di indagine dettati da regolamenti e direttive comunitarie o da accordi internazionali; il 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; il maggior dettaglio territoriale delle informazioni.

Vengono sottolineati taluni aspetti peculiari, dopo aver posto in luce la filosofia che si ispira a "circoli di qualità".

Gli aspetti evidenziati attengono a:

- lo sviluppo delle iniziative di concertazione con la Conferenza permanente Stato-Regioni, attivate nell'ambito degli incontri dell'apposito gruppo paritetico;

- l'avvio dell'attività operativa dell'ufficio di statistica del ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica;

- l'ingresso nel Sistema degli uffici di statistica dell'Unione delle Camere di commercio italiane, delle Poste italiane e dell'Istituto nazionale della nutrizione;
- lo sviluppo della collaborazione tra Istat e gli altri enti del Sistan, derivante dall'attuazione di apposite convenzioni (Istat-MURST, Istat-Ministero dell'Ambiente, Istat-Ministero della Pubblica Istruzione).

5.3.1 L'ISTAT - per parte sua - ha varato un programma potenziato delle indagini in materia di istituzioni pubbliche e di misurazione dell'azione amministrativa, finalizzato al raggiungimento di tre obiettivi fondamentali.

In primo luogo approntare un quadro informativo articolato sul funzionamento e l'organizzazione delle istituzioni appartenenti al settore della pubblica amministrazione; poi allargare la disponibilità dell'informazione statistica sui risultati e le conseguenze che le politiche di intervento pubblico producono sul tessuto economico e sociale del paese; da ultimo riconnettere al quadro informativo sugli interventi pubblici le informazioni statistiche sulle attività delle istituzioni private che operano nel sociale senza scopo di lucro.

In prospettiva, poi, la principale iniziativa dell'ISTAT va individuata nel progetto di costruzione dell'archivio statistico delle istituzioni pubbliche, la cui realizzazione si affianca a quella dell'archivio sulle imprese attive e corrisponde ad un impegno assunto nell'ambito dell'Unione Europea.

Connesso alla costruzione dell'archivio è da configurare - altresì - il progetto di riprendere la pubblicazione di un annuario di statistiche sulla pubblica amministrazione (e in proposito una commissione di studio ha presentato a fine 1996 le proposte per la realizzazione dell'annuario stesso).

5.3.2 Talune considerazioni conclusive si impongono al termine dei contributi per l'innovazione offerti dal circuito ISTAT-SISTAN.

Va subito detto che il disegno delineato dal decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322, istitutivo - appunto - del sistema nazionale di statistica - caratterizzato dalla costruzione di una rete policentrica, il cui "governo tecnico" è affidato all'Istat - appare sostanzialmente valido.

E' peraltro necessaria una estensione dei compiti del Sistema verso l'area della gestione: e ciò in quanto i dati della contabilità economica nazionale, nella componente che riguarda la finanza pubblica, costituiscono la base per le valutazioni della Unione Europea. Si rileva poi essenziale, per la credibilità delle istituzioni, che il Parlamento e i cittadini - utenti conoscano i risultati della gestione finanziaria e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Si staglia quindi - con chiarezza - il tema di una regolazione di confini fra area della misurazione e valutazione ed area della decisione programmatica e della gestione.

La risposta va ricordata nel carattere di indipendenza e neutralità del momento della misurazione e valutazione affidato al Sistan: irrobustendo la "neutralità" del Sistan si protegge, conseguentemente, la autonomia e la responsabilità dei centri di decisione delle politiche e delle gestioni.

Ecco che allora, per quel che attiene alle pubbliche amministrazioni, il Sistan è garante della neutralità sia della costruzione del conto delle pubbliche amministrazioni (inserito in contabilità economica nazionale) sia dei sistemi informativi e degli strumenti di analisi per la decisione, la gestione e il controllo.

In uno schema da attuare a breve potrebbero - perciò - distinguersi per ISTAT e SISTAN:

- funzioni di "certificazione" nei confronti del Parlamento e della Unione Europea della neutralità, indipendenza, correttezza tecnica della misurazione del prodotto interno lordo e dei conti delle pubbliche amministrazioni;

- funzioni di "servizio" verso il Governo e l'amministrazione statale (ma anche verso i soggetti del governo locale) per la formazione delle decisioni di bilancio e di programmazione dell'attività amministrativa e per la rete dei controlli interni;

- funzioni di cooperazione con la Corte dei conti, alcune delle quali già proficuamente in atto: funzioni di certificazione, misurazione e valutazione dei risultati della finanza pubblica (a partire dal rendiconto generale dello Stato); valutazioni concernenti la correttezza delle previsioni di finanza pubblica "a politiche invariate"; misurazione e valutazione dell'impatto della gestione finanziaria e dell'attività delle pubbliche amministrazioni sull'economia e sulla società.

5.4 Da ultimo, nella materia oggetto del presente paragrafo, va menzionata la Commissione per l'innovazione amministrativa, operante presso il Dipartimento della funzione pubblica (di cui al decreto interministeriale del 30 dicembre 1996).

La predetta Commissione è stata istituita al fine di promuovere e favorire i processi innovativi nelle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali attraverso il miglioramento dei servizi forniti ai cittadini e alle imprese, la riduzione dei costi dell'amministrare, la diversificazione degli apparati in ragione dei loro compiti istituzionali, la introduzione di elementi di competitività fra pubbliche amministrazioni.

Quanto alle modalità di funzionamento è da ricordare che la stessa Commissione può procedere ad audizioni per l'approfondimento di tematiche di particolari rilievo e può promuovere la costituzione di gruppi di lavoro e di nuclei locali, composti da funzionari ed esperti, per l'analisi del rendimento dei servizi pubblici e per la formulazione di proposte specifiche; la Commissione - infine - si avvale nell'espletamento del suo mandato di un comitato istruttorio.

Capitolo IX

Personale

Sommario: Sintesi e conclusioni

1. **Il quadro generale;** 1.1 *Riforme amministrative e "nuovo" pubblico impiego;* 1.2 *Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico": rinvio;* 1.3 *L'indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993.*
2. **L'evoluzione della spesa per il personale;** 2.1. *La spesa per il settore pubblico;* 2.2. *La spesa per il settore statale;* 2.3. *La spesa per le amministrazioni dello Stato.*
3. **Gli esiti del controllo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti.**
4. **Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale.**
5. **Consistenza del personale, piante organiche, mobilità.**

Sintesi e conclusioni

La materia del pubblico impiego continua ad essere interessata da un intenso movimento di riforma, nel quale - peraltro - le affermazioni e le indicazioni di principio continuano a prevalere sulle innovazioni effettivamente introdotte nel corpo dell'amministrazione. Così, ad esempio, resta da rendere effettiva la regola della separazione fra responsabilità dell'indirizzo politico (e controllo sulla sua attuazione), da una parte, e responsabilità di gestione amministrativa, dall'altra. I dirigenti sono ancora privi di reale autonomia nell'organizzare i mezzi e le risorse necessarie al perseguimento dei risultati. I ministri persistono - come viene riferito nel precedente capitolo di questa relazione - in attività di ordinaria gestione amministrativa e rifuggono, per contro, dall'adottare piani e programmi generali di azione amministrativa (le eccezioni sono pochissime). Gli istituti che dovrebbero accrescere la flessibilità del lavoro pubblico - come la mobilità, il part-time, il lavoro a tempo determinato - sono poco praticati e con molte difficoltà, dovute ad un sovraccarico di norme che rende estremamente problematica la concreta utilizzazione di quegli istituti. Rimane da attivare, soprattutto, il circuito virtuoso tra efficienza dell'organizzazione amministrativa, efficacia dell'azione ed uso economico del fattore lavoro.

La riforma del pubblico impiego venne assunta, nel 1993, come componente essenziale della razionalizzazione della spesa pubblica e del risanamento economico-finanziario delle pubbliche amministrazioni. E' preciso convincimento della Corte che questo radicamento del

d.lgs. n. 29/1993 non solo debba essere conservato, ma debba essere reso ancor più stringente, di modo che l'evoluzione della spesa per il personale pubblico resti collegata al miglioramento qualitativo dell'attività e dei servizi al pubblico. Il tutto, ad evitare che la spesa in discorso torni ad essere - com'è stato a lungo, in passato - una variabile indipendente dal complessivo "rendimento" delle istituzioni amministrative.

In questa direzione, sarà necessario - anche nella prospettiva della ulteriore riforma annunciata dalla legge n. 59/1997 - collegare gli incrementi retributivi all'effettivo riscontro-misurazione di accresciuti livelli di produttività del lavoro, qualità dei servizi, efficiente-economica combinazione delle risorse disponibili a fronte degli obiettivi da perseguire.

La contrattazione collettiva ha svolto, nella prima tornata post d.lgs. n. 29/1993, un ruolo importante al fine di "riconduurre" i rapporti di pubblico impiego "sotto la disciplina del diritto civile" (cfr. la legge delega n. 421/92, art. 2, comma 1, lett. a, e l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 29/1993, nel testo novellato dal d.lgs. n. 546/1993). Anche in questa prospettiva, molto resta da fare, soprattutto sul versante dell'acquisizione, da parte del datore di lavoro pubblico, di una "veste" e di una organizzazione sindacal-contrattuale capace di governare appieno il processo negoziale e le sue implicazioni di ordine economico-finanziario.

Proprio quest'ultimo profilo è all'origine di una serie di non lievi preoccupazioni, già espresse in precedenti relazioni ma, ora, particolarmente accentuate dall'esigenza di assicurare il massimo di coerenza fra equilibri complessivi di finanza pubblica ed evoluzione della spesa per il personale pubblico. Andranno tenuti sotto controllo, in special modo, i reali effetti di spesa dei contratti rispetto agli oneri stimati al momento della stipula. Il che richiede, oltre ad un munitissimo apparato di monitoraggio da parte delle amministrazioni, l'elaborazione ed il costante aggiornamento della "base di dati" che dev'essere l'essenziale presupposto e fondamento di ogni negoziato. Andranno attentamente valutati, altresì, gli effetti di spesa derivanti dal nuovo regime di contribuzione previdenziale a carico delle amministrazioni.

1. Il quadro generale

1.1 Riforme amministrative e "nuovo" pubblico impiego

Il processo di riforma amministrativa avviato nel 1992-93 aveva istituito un nesso di reciproca dipendenza fra riordino della finanza pubblica, da una parte, e riassetto di funzioni, razionalizzazione di apparati organizzativi, privatizzazione del personale pubblico, semplificazione e speditezza di procedimenti amministrativi, revisione dei controlli amministrativi, dall'altra.

Tale nesso ha operato, nel corso degli anni, come fattore di maturazione e di sollecitazione al complessivo riassetto dei poteri e degli apparati amministrativi, con risultati che hanno interessato a più riprese i versanti dell'organizzazione (ristrutturazione di ministeri ed enti), del personale (con il d.lgs. n. 29/1993 e ben tre interventi "correttivi"), dei procedimenti (con la fissazione di precisi termini al loro esaurimento e l'individuazione dei loro responsabili), dei controlli interni ed esterni (con le norme del 1993-94 e con l'ulteriore riforma del 1996). A tutte le novità legislative finora intervenute la Corte ha dedicato, nelle relazioni degli scorsi anni, specifica attenzione¹, non senza sottolineare le difficoltà del passaggio dalle enunciazioni normative alla effettiva traduzione in atto delle innovazioni introdotte².

Il processo di riforma ha ricevuto, ora, una nuova accelerazione con l'approvazione di tre leggi di grande rilevanza (n. 59/1997, 94/1997 e 127/1997), che non si limitano, peraltro, a confermare il nesso tra riordino della finanza pubblica e riforma amministrativa, ma prospettano

¹ In particolare, nei capitoli dedicati a "Organizzazione della pubblica amministrazione" e "Personale".

² V., da ultimo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, vol. I, cap. IX, par. 1.1.

un disegno dei pubblici poteri - ai vari livelli di governo e di amministrazione - completamente diverso da quello fin qui noto, realizzando una estesa devoluzione di funzioni alle amministrazioni regionali e locali, con corrispondente trasferimento di risorse umane e finanziarie dall'amministrazione dello Stato a quelle di regioni ed enti locali.

Gli ordinamenti del personale non potranno, ovviamente, non risentire - con riguardo sia all'assetto delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, sia alla disciplina dei rapporti individuali di lavoro - dell'impianto pluralista e multiorganizzativo che, all'esito delle trasformazioni in atto, costituirà - in termini ancor più marcati di quanto oggi non avvenga - il tratto caratteristico dell'amministrazione italiana.

In questa direzione, la citata legge n. 59/1997 contiene, per la materia del personale pubblico, importanti indicazioni di principio che attendono, ora, di essere svolte dal Governo attraverso le deleghe legislative ad esso conferite. Di particolare interesse la direttiva di "completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato" (con conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa) e quelle che sono intese a semplificare e rendere più spedite le procedure di contrattazione collettiva, consentendo - per la prima volta - "forme di associazione fra amministrazioni" (ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e direttiva all'ARAN per i contratti dei rispettivi comparti), eliminando l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi (dove il deciso rafforzamento dell'ARAN come "agente contrattuale" delle amministrazioni) e garantendo a tutte le amministrazioni "autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa" (nel rispetto dei vincoli di bilancio). Di rilievo, altresì, l'estensione del regime privatistico anche ai dirigenti generali, la devoluzione al giudice ordinario entro il 30 giugno 1998 di tutte le controversie in materia di lavoro, l'emanazione di "codici di comportamento" - oltre che per i pubblici dipendenti - per la generalità delle amministrazioni.

Sul versante dei controlli, il venir meno dell'autorizzazione alla sottoscrizione da parte del Consiglio dei ministri determinerà la cessazione del controllo preventivo di legittimità prima esercitato dalla Corte dei conti sull'autorizzazione-atto del Governo. Ciò nondimeno, spetterà alla Corte di "certificare" i costi contrattuali (sulla base delle quantificazioni operate dall'ARAN per ciascun contratto), con esito che parrebbe sostanzialmente impeditivo della successiva sottoscrizione, almeno fino a quando la certificazione non intervenga.

Nella logica "privatistica" che ispira il disegno, verrà meno - altresì - il controllo di legittimità della Corte dei conti in ordine ai contenuti dispositivi, normativi e obbligatori, dei contratti collettivi (ciò che la stessa Corte aveva avuto modo, del resto, di ritenere fin dalla prima pronuncia resa su autorizzazioni alla stipula di contratti collettivi nel regime introdotto dal d.lgs. n. 29/1993³).

Ai temi della riforma amministrativa e del pubblico impiego è anche dedicata una parte di rilievo del "protocollo d'intesa sul lavoro pubblico", sottoscritto dal Governo e dalle organizzazioni sindacali il 12 marzo 1997. Le parti convengono, in particolare, sulla necessità di coniugare il più efficiente assetto dell'amministrazione con la messa in opera di politiche di innovazione, qualificazione, valorizzazione e formazione del lavoro pubblico. A tal fine, vengono individuati i seguenti obiettivi:

- completamento del processo di unificazione della disciplina del lavoro pubblico, nelle sue varie articolazioni, con quelle del lavoro privato; piena contrattualizzazione dei rapporti di lavoro; riordino e privatizzazione dell'intera dirigenza; attribuzione delle controversie di lavoro pubblico al giudice del lavoro;

³ Sez. contr. Stato, del. 6 maggio 1995, n. 71.

- valorizzazione e qualificazione delle risorse umane mediante la formazione, assunta come metodo permanente per favorire una nuova cultura del lavoro pubblico imperniata sui risultati delle gestioni;

- flessibilità del lavoro pubblico, attraverso il ricorso alla mobilità, l'aggancio delle retribuzioni sempre più ai risultati ed alla qualità dei servizi erogati, il riconoscimento di autonomia contrattuale ai livelli decentrati di organizzazione e gestione dei servizi al pubblico.

Non si può far a meno di rilevare, per altro verso, come persista e si sia - anzi - addirittura accentuata la tendenza del legislatore ad intervenire in ambiti di materia che, in base al "riparto" tra le diverse fonti regolative stabilito dal d.lgs. n. 29/1993, dovrebbero essere disciplinati dalla contrattazione collettiva. Accade, così, che trattamenti retributivi⁴, orari di lavoro, mobilità, sanzioni disciplinari, mansioni e qualifiche, formazione professionale continuino ad essere oggetto di norme legislative, con effetti di cumulo (anche di ordine finanziario) fra discipline che promanano da fonti diverse e rifluiscono l'una sull'altra, ma, soprattutto, conferendo una permanente instabilità alla disciplina del lavoro pubblico e riducendo fortemente il valore della scelta "contrattualistica" e di progressiva assimilazione al lavoro privato operata dal legislatore del 1992-93.

Da segnalare, infine, che, nell'intento di "attuare con una migliore efficienza e razionalità la riorganizzazione delle amministrazioni, la semplificazione delle procedure, la programmazione e il controllo di gestione", il Consiglio dei ministri ha deciso - nella riunione del 3 giugno 1997 - l'istituzione di un gruppo di lavoro con il compito di definire le linee progettuali di un sistema informativo "a rete" per la raccolta e l'elaborazione "dei dati e delle informazioni relative al trattamento economico, allo stato giuridico, alla carriera, alle caratteristiche curriculari e formative del personale, che saranno opportunamente utilizzate per determinare il relativo costo, nonché per disporre di un quadro complessivo e puntuale delle attività svolte dalle singole strutture".

1.2 Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico": rinvio

Come negli scorsi anni, il presente capitolo non esaurisce il compito della Corte di riferire al Parlamento sulle problematiche del lavoro pubblico e sugli andamenti della spesa che lo riguardano. Una distinta relazione è infatti prevista dal d.lgs. n. 29/1993 (art. 65) "sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico" e su "i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Una prima relazione sul "costo del lavoro pubblico", riferita al 1992, fu presentata nel dicembre 1994. E' seguita, nel 1996, la relazione per il 1993. Il notevole lasso di tempo con il quale la relazione ha visto, finora, la luce rispetto all'anno cui essa si riferisce ha indotto la Corte a modificare in profondità il proprio metodo di lavoro, onde la relazione che vedrà la luce nel 1997 prenderà in esame le gestioni del triennio 1994-96: i primi due anni, in base ai conti annuali della Ragioneria generale dello Stato; il terzo, in base ai dati provvisori che saranno forniti dalla Ragioneria generale e da altre fonti.

E', infatti, intendimento della Corte di presentare, d'ora in avanti, la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento. Obiettivo, questo, finora frustrato dal sistematico ritardo con il quale le amministrazioni provvedono alla presentazione dei "conti annuali", nonché dalla lunga e complessa attività di verifica su di essi svolta dalla Ragioneria

⁴ V.: la legge 10 ottobre 1996 n. 525, per il personale amministrativo del Ministero di grazia e giustizia e delle magistrature speciali; l'art. 3 d.l. 18 novembre 1996 n. 583 (convertito dalla legge 17 gennaio 1997 n. 4), per la dirigenza medico-veterinaria e dei ruoli professionale, tecnico, sanitario e amministrativo del Servizio sanitario nazionale.

generale (i dati relativi al 1994 sono stati definitivamente pubblicati, dalla Ragioneria, nel febbraio 1997).

Il presente capitolo della relazione sul rendiconto resta, invece, dedicato a considerazioni d'insieme sulle principali problematiche del pubblico impiego, con particolare riguardo a quelle di ordine istituzionale e finanziario.

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

Altri dati e informazioni sono stati raccolti e analizzati attraverso la "indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/1993", appena portata a termine dalla Sezione di controllo⁵.

L'indagine esamina, con riferimento al periodo 1994-1996, le trasformazioni che, in esito all'emanazione del d.lgs. n. 29, sono intervenute nelle amministrazioni dello Stato e i maggiori problemi che queste affrontano nel processo di riforma avviato nel 1993 e tuttora in svolgimento. Essa è ripartita in quattordici sezioni, che riguardano: i precedenti storici e le motivazioni che hanno portato all'emanazione del d.lgs. n. 29/1993, l'attuazione che questo ha sin qui avuto e gli aspetti qualificanti su cui gli accertamenti all'uopo condotti si sono più diffusamente soffermati; gli atti di organizzazione, di articolazione degli uffici per funzioni omogenee e di conferimento dei poteri gestori; la definizione di obiettivi e programmi; la rilevazione dei carichi di lavoro, la definizione delle dotazioni organiche e la mobilità del personale; il responsabile del procedimento e la regolamentazione dei termini di svolgimento dei procedimenti amministrativi; i servizi di controllo interno; i costi e i rendimenti dell'attività amministrativa; la formazione nella pubblica amministrazione; le pari opportunità; l'istituzione degli uffici di relazioni con il pubblico; l'anagrafe delle prestazioni; gli incarichi ad esperti e le consulenze esterne per la verifica dei risultati; l'orario di lavoro e l'orario di servizio; le considerazioni finali.

2. L'evoluzione della spesa per il personale

2.1 La spesa per il settore pubblico

A livello di settore pubblico, i pagamenti per il personale registrano, secondo i documenti governativi, l'evoluzione di seguito rappresentata:

SETTORE PUBBLICO Conto consolidato di cassa per gli anni 1994-1997

Personale in servizio

(in miliardi di lire)

				inflazione
1994	175.091	-	-	3,9%
1995	177.166	+ 2.075	+ 1,19%	5,4%
1996	217.538	+40.372	+22,79%	3,9%
1997 (stima)	229.821	+12.283	+5,65%	2,5% (progr.)

Fonte: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997

Il consistente incremento verificatosi nel 1996 riflette, in larga misura (15.789 mld.), l'introduzione - a decorrere dall'1 gennaio 1996 - della contribuzione INPDAP a carico delle amministrazioni per il trattamento di quiescenza dei dipendenti, nonché il versamento dei contributi previdenziali da parte dell'Ente Ferrovie (7.259 mld.) anche per il 1995 ed il

⁵ La relazione finale è stata approvata dalla Sezione (III collegio) nell'adunanza del 20 maggio 1997.

versamento al bilancio dello Stato di ritenute previdenziali relative ad anni precedenti il 1996 (1.115 mld. circa).

Al netto della contribuzione previdenziale a carico delle amministrazioni, l'aumento di spesa per il personale in servizio si attesta su 16.209 mld., pari al 9,1% in più rispetto all'anno precedente. Considerato, peraltro, che la tornata contrattuale 1994-97 ha prodotto i primi effetti di spesa a partire dal 1995, si può dire che l'incremento di spesa registrato in quest'anno e nel 1996 supera di quasi un punto (+0,9%) il valore dell'inflazione relativo all'insieme dei due anni considerati.

Quanto, poi, al 1997, le stime di preconsuntivo espongono un ulteriore aumento del 5,6%, comprensivo sia degli oneri per l'entrata a regime dei rinnovi contrattuali, sia dei contributi previdenziali all'INPDAP da parte delle amministrazioni. Al netto di tali contributi (rapportati, nella media fra i diversi settori, al 37%), la spesa per retribuzioni al personale pubblico crescerebbe - rispetto al 1996 - di circa il 3,5% (in valore assoluto, 7.740 mld.) e, cioè, di un punto in più rispetto al tasso d'inflazione programmato per il 1997.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, si deve dire che la crescita della spesa per retribuzioni dei pubblici dipendenti è superiore, sia pure con lo scarto di un punto, alla evoluzione del tasso d'inflazione, che costituisce - sia nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993⁶ - la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro⁷.

La Corte deve, inoltre, richiamare l'attenzione sulla circostanza che gli oneri contributivi a carico delle amministrazioni-datori di lavoro configurano a pieno titolo, a partire dal 1996, oneri di spesa, dei quali è necessario - perciò - tener conto ai fini della quantificazione e della copertura degli oneri complessivamente implicati dai rinnovi contrattuali⁸. Di tali oneri dovranno, di conseguenza, tener conto, in occasione della tornata contrattuale 1998-2001, i prossimi documenti di programmazione economico-finanziaria, al fine di determinare, nel contesto dei previsti andamenti della finanza pubblica, la regola di evoluzione della complessiva spesa per il personale.

Tutto ciò induce ad ulteriormente riflettere sui rischi derivanti dalla eventuale sottostima degli oneri per retribuzioni effettivamente prodotti dai contratti collettivi. Una tale sottostima è, infatti, destinata a determinare, d'ora in poi, oltre ai consueti effetti di lievitazione della "spesa obbligatoria" per retribuzioni, ulteriori incrementi di spesa per il pagamento, da parte del datore di lavoro pubblico, dei contributi previdenziali sull'ammontare delle retribuzioni eccedente le previsioni. Vero è che gli incrementi della "spesa per contributi" non sono suscettibili di incidere sul fabbisogno (traducendosi in corrispondenti entrate contributive a favore dell'INPDAP); ciò nondimeno, essi accrescono l'incidenza del "fattore lavoro" rispetto agli altri costi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, determinando - in sostanza - costi aggiuntivi rispetto a quelli preventivati in sede di programmazione finanziaria e sottraendo, perciò, risorse

⁶ Su tale accordo, per quanto riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, cap. IX, par. 3.

⁷ Si ricorda che, in base alla direttiva governativa (7 febbraio 1996) per il rinnovo dei contratti 1996-1997, spettava all'ARAN anche di valutare, in sede contrattuale, la misura del recupero del differenziale tra tasso d'inflazione effettivo e tasso programmato.

⁸ La legge finanziaria 1996 (28 dicembre 1995, n. 550) stabilisce, infatti, che le somme per i miglioramenti economici al personale pubblico, da essa indicate nei commi 9, 10 e 12 dell'art. 2, "sono comprensive degli oneri contributivi per pensioni di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335". Di conseguenza, la direttiva del Governo all'ARAN per la contrattazione relativa al biennio 1996-97 sottrae l'ammontare dei contributi previdenziali dall'insieme delle risorse disponibili per la contrattazione: v. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, cap. IX, par. 4.

più o meno consistenti ad altre possibili destinazioni (in ragione del carattere "obbligatorio" della "spesa per contributi" a carico delle amministrazioni).

Tale ultima avvertenza è resa ancor più attuale dalla constatazione e dalle riflessioni - già svolte nella relazione dello scorso anno - per cui una quota non secondaria della spesa di personale viene ormai sostenuta, oltre che a carico degli stanziamenti di bilancio specificamente a ciò destinati, attingendo al "fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine". A quest'ultimo si ricorre, invero, per impinguare, in via amministrativa, capitoli di spesa del bilancio dello Stato rivelatisi incapienti a fronte delle previsioni, fornendo - fra l'altro - una riserva di risorse aggiuntive per il finanziamento di oneri non adeguatamente valutati in sede di contrattazione.

Al riguardo, il rendiconto dello Stato per il 1996 espone che, sulla dotazione del fondo per le spese obbligatorie, sono state autorizzate variazioni di bilancio per oltre 200 mld. in termini di competenza e cassa per incrementare la dotazione di capitoli relativi a spese di personale, con ciò confermando la tendenza ad utilizzare il "fondo" per finanziare oneri non adeguatamente stimati in sede di previsione annuale.

2.2 La spesa per il settore statale

Con riferimento al settore statale, i pagamenti correnti per il personale in servizio sono risultati, nel 1996, pari a 115.926 mld., con un aumento di 34.210 mld. (+41,86%) rispetto al 1995, dovuto, per la parte maggiore (24.163 mld.), al versamento di contributi previdenziali a carico delle amministrazioni per il 1995⁹ ed il 1996¹⁰.

SETTORE STATALE

Conto consolidato di cassa per gli anni 1994-1997

Personale in servizio

(in miliardi di lire)

				inflazione
1994	82.030	-	-	3,9%
1995	81.716	-314	-0,38%	5,4%
1996	115.926 (*)	+34.210	+41,86%	3,9%
1997 (stima)	122.300	+6.374	+5,50%	2,5% (progr.)

Fonte: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997

(*) Di cui: 115.888 bilancio dello Stato e 38 Cassa depositi e prestiti.

Al netto della "componente contributiva" a carico del datore di lavoro pubblico, i pagamenti per il personale in servizio sono aumentati, nel 1996, di 10.047 mld. (+12,3% rispetto all'anno precedente), che riflette, oltre alla corresponsione di aumenti contrattuali, un forte aumento (9.876 mld.) delle ritenute previdenziali versate a favore sia del bilancio statale (relativamente al 1995 e ad anni precedenti), sia dell'INPDAP (per il 1996). Se si escludono tali ritenute, l'incremento dei pagamenti è pari a 171 mld., corrispondenti ad un aumento netto della massa retributiva dello 0,5% rispetto all'anno precedente (ampiamente contenuto, quindi, entro il tasso di inflazione programmato per il 1996).

Quanto, poi, al 1997, i documenti previsionali indicano un aumento di spesa di 6.374 mld. (+5,5% rispetto al 1996), che risente dell'entrata a regime dei rinnovi contrattuali e del versamento all'INPDAP dei contributi previdenziali relativi al 1996 (oltre 6.000 mld.).

⁹ Si ricorda che, per tale anno, i contributi furono solo in parte versati nell'esercizio 1995: cfr. la Relazione della Corte per l'esercizio finanziario 1995, vol. I, cap. IX, par. 3.1.

¹⁰ Sono compresi 7.259 mld. dovuti dall'Ente Ferrovie dello Stato.

L'analisi dei pagamenti relativi al triennio 1994-96 e la previsione di cassa per il 1997 evidenziano, in conclusione, che la tornata contrattuale 1994-97 ha prodotto, fino al 1996, incrementi di spesa largamente influenzati dagli effetti del nuovo sistema previdenziale-contributivo introdotto dalla legge n. 335/1995.

Va considerato, per altro verso, che gli effetti economici dei rinnovi contrattuali relativi al primo biennio contrattuale (1994-95) hanno cominciato a prodursi solo nella seconda parte del 1995 e quelli del secondo biennio (1996-97) ad anno 1996 ormai inoltrato, con effetti - per un verso - di cumulo fra incrementi derivanti dalle due differenti tornate e - per altro verso - di slittamento al 1998 di parte degli oneri prodotti dalla seconda tornata.

Di qui l'impossibilità, allo stato, sia di valutare compiutamente il costo complessivo del primo quadriennio contrattuale successivo alla riforma operata dal d.lgs. n. 29/1993, sia di apprezzare la validità del modello di contrattazione e di controllo (in senso ampio) della spesa e della sua evoluzione dalla stessa legge introdotto.

La Corte deve confermare, con riguardo all'esperienza finora compiuta, tutte le perplessità manifestate in precedenti occasioni circa la insufficienza dei dati di base che sarebbero necessari - non solo alla Corte, ma allo stesso Governo e all'Aran - per valutare appieno l'impatto di spesa derivante da ogni nuovo contratto stipulato. Così, ad esempio, la mancanza, l'incompletezza o l'arretratezza delle informazioni sulla consistenza dei pubblici dipendenti, l'attribuzione di benefici economici (in particolare, di indennità) senza una più o meno precisa quantificazione degli aventi diritto (col risultato di dar luogo a veri e propri "entitlements"), l'assenza nei bilanci pubblici di capitoli che specificamente evidenziano gli oneri di spesa derivanti dalla nuova contrattazione, il fatto che - per i dipendenti delle amministrazioni statali - la Categoria II, intestata al "Personale in attività di servizio", non esaurisce affatto l'ammontare della spesa ad esso effettivamente destinata, costituiscono altrettanti fattori di opacità nella individuazione degli andamenti e nella valutazione degli oneri da contrattazione collettiva e, più in generale, della spesa che le pubbliche amministrazioni destinano al finanziamento della risorsa "personale"¹¹.

Stando, comunque, alle relazioni tecniche allegate ai contratti stipulati, gli oneri complessivamente stimati per i rinnovi della tornata 1994-97 (tab. 1) sono senz'altro contenuti entro i limiti delle autorizzazioni di spesa disposte dalle leggi finanziarie 1994, 1995 e 1996 (tab. 2).

Resta, ora, da porre in atto il "monitoraggio" dei reali andamenti di spesa, che il d.lgs. n. 29/1993 richiede al Ministero del tesoro sia a fini conoscitivi, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali "esorbitanze" dalle previsioni, sia - infine - come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale.

2.3 La spesa per le amministrazioni dello Stato

2.3.1 Al livello del bilancio dello Stato, i pagamenti dell'ultimo triennio e la previsione per il 1997 espongono il seguente andamento:

(in miliardi di lire)

1994	82.002	-	-
1995	81.687	- 315	- 0,4%
1996	115.888	+34.201	+41,9%
1997 (stima)	122.250	+ 6.362	+ 5,5%

¹¹ V. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1995, vol. I, cap. IX, par. 5.1.

Come per il settore pubblico e per il settore statale, l'eccezionale aumento di spesa verificatosi nel 1996 è dovuto alla componente contributiva, che, per il personale a carico del bilancio dello Stato, è così giustificato: 19.000 mld. di contributi previdenziali, compresi 4.000 mld. per contributi previdenziali pregressi; 8.400 mld. circa di c.d. "finanziamento aggiuntivo" a carico del bilancio statale, secondo quanto previsto dalla legge n. 335/1995; 6.801 mld. principalmente per oneri relativi al rinnovo dei contratti¹².

Le stime dei pagamenti per il 1997 presentano un incremento di ulteriori 6.362 miliardi¹³, dovuto principalmente al versamento all'INPDAP dei contributi pensionistici relativi all'anno 1996 (6.000 mld. circa) e all'onere per il rinnovo dei contratti (3.500 mld.), nonché, in negativo, alla eliminazione della posta di entrata per ritenute in conto entrata Tesoro pregresse (oltre 3.000 mld.).

2.3.2 La tab. 3 riporta i dati di consuntivo relativi alla spesa per il personale statale (compreso quello delle aziende) nel periodo 1993-1996.

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 italiane¹⁴.

Vero è che, a fine 1996, risultano maturati, per il personale in servizio, oltre 10.000 mld. di residui passivi, derivanti, in gran parte, da ritardati pagamenti (dovuti, a loro volta, alla circostanza che una serie di incrementi contrattuali ha cominciato a decorrere dagli ultimi mesi del 1996) e da mancate contabilizzazioni. Ma questo elemento non è in grado di influire sulle precedenti valutazioni, dal momento che, come risulta dalla serie storica dei residui di Categoria II, gli anni precedenti espongono scarti altrettanto marcati fra previsioni definitive e pagamenti effettivi.

Quanto al dato relativo al 1996 (+31,14% rispetto all'anno precedente), esso riflette l'analogo andamento della spesa di cui s'è detto per il settore pubblico e, ovviamente, per il settore statale.

Non si può far a meno di rilevare, peraltro, che il dato di rendiconto relativo ai pagamenti per il "personale in servizio" presenta uno scarto, in negativo, di oltre 3.000 mld. rispetto all'analogo dato fornito dalla relazione di cassa dell'aprile 1997¹⁵. Sulle ragioni dello scostamento, la Corte si riserva una specifica indagine.

Relativamente al 1997, la ulteriore razionalizzazione della spesa per il personale è, poi, affidata - dal provvedimento collegato di finanza pubblica - all'ulteriore blocco del turn-over (peraltro con numerose eccezioni) ed alla riduzione dei livelli occupazionali in tutti i settori della pubblica amministrazione (con particolare riguardo alla scuola), alla riduzione degli stanziamenti per lavoro straordinario e trattamenti di missione, all'introduzione del part-time (con progressiva trasformazione di rapporti a tempo indeterminato in rapporti a tempo determinato), a misure di revisione-ristrutturazione della rete scolastica e degli ordinamenti universitari, nonché ad interventi minori. L'applicazione di tali misure dovrebbe determinare, nel complesso, risparmi di spesa per circa 1.700 mld. nel 1997 (2.700 mld. nel 1998 e circa 3.600 nel 1999), ai quali vanno

¹² Cfr. la Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1997, Appendice A (Il bilancio dello Stato).

¹³ Ibidem.

¹⁴ Tenuto 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 incremento del 4%, del tutto in linea e, anzi, al di sotto del tasso di inflazione programmato per il triennio.

¹⁵ Appendice A, Il bilancio dello Stato, tab. 19.

aggiunti - in virtù del d.l. n. 79/1997¹⁶ - ulteriori 30 mld. per il 1998 e 50 mld. per il 1999, in esito all'inasprimento delle norme sul "doppio lavoro" (o, meglio, sul "lavoro aggiuntivo") ed al conseguente maggior incentivo per la trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo pieno in rapporti part time.

Dei risparmi preventivati, la maggior parte è destinata a ridurre il fabbisogno e una parte minore (circa 2.500 mld.), derivante dall'incentivazione al part-time, potrà essere utilizzato per favorire la mobilità, per nuove assunzioni e per incrementare i fondi di incentivazione alla produttività individuale e collettiva, introdotti dai contratti collettivi 1994-97.

3. Gli esiti del controllo di legittimità sulle autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti

Nelle precedenti relazioni sono state illustrate le maggiori problematiche emerse nella sede del controllo preventivo di legittimità sulle autorizzazioni governative alla stipula dei contratti collettivi.

I problemi di maggior rilievo erano emersi, in realtà, fin dall'esame del primo dei contratti - quello per il comparto "ministeri" - stipulato nel regime del d.lgs. n. 29/1993. Essi riguardavano, per un verso, le già richiamate¹⁷ carenze di attendibili dati statistici circa i destinatari di ciascun contratto, con conseguenti incertezze quanto alle dimensioni delle conseguenze finanziarie derivanti dall'attribuzione di benefici economici e di carriera; per altro verso, il problematico ausilio che - a fini di dimostrazione della spesa - è offerto dalle "relazioni tecniche" a corredo dei contratti, redatte in maniera non sempre perspicua e comunque con metodi e criteri sovente disomogenei fra i diversi contratti: donde l'impossibilità, per la Corte, "di un puntuale riscontro delle varie voci che concorrono a comporre l'importo complessivo della spesa"¹⁸ e, ancor più, di verificare la compatibilità di questa spesa con i provvedimenti di programmazione economico-finanziaria, con le leggi finanziarie e di bilancio e con le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica.

In tale situazione, la Sezione di controllo ha dovuto limitarsi a prendere atto della quantificazione della spesa operata dalla parte pubblica e fatta propria dal Governo in sede di autorizzazione alla sottoscrizione, rinviando alla sede del controllo successivo (ex art. 65 d.lgs. n. 29/1993) la verifica della corrispondenza fra i dati dichiarati e la spesa effettiva.

Proprio per questo, la Corte si è data carico di approfondire - fin dalla sede istruttoria del controllo - le conseguenze finanziarie di numerose clausole contrattuali e, pur confermando l'originaria impostazione per cui il contenuto dei contratti collettivi, in quanto espressione di autonomia negoziale, non può essere, anche soltanto in parte, predeterminato dalla parte pubblica mediante atti di indirizzo vincolanti¹⁹, non ha potuto far a meno di censurare le disposizioni di contratti collettivi che contrastavano con i criteri di attribuzione degli incrementi retributivi fissati dalla direttiva governativa del 5 settembre 1994²⁰ e quelle che prevedevano (peraltro in totale assenza di copertura finanziaria) "premi" esclusivamente collegati all'anzianità piuttosto che al merito, come invece stabilito dalla menzionata direttiva del Governo²¹.

¹⁶ Si tratta del provvedimento recante "Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica", conv. dalla l. 28 maggio 1997 n. 140.

¹⁷ Par. 1.2 e par. 2.2.

¹⁸ Cfr.: Sez. contr. Stato, 6 maggio 1995, n. 71; Sez. contr. Stato, 14 novembre 1996, n. 148.

¹⁹ Sez. contr. Stato, n. 71/1995, cit.

²⁰ Cfr. Sez. contr. Stato, 14 novembre 1996, n. 148, e Sez. contr. Stato, 4 febbraio 1997, n. 19, che hanno ritenuto illegittime le clausole di due contratti collettivi - rispettivamente per i dipendenti del CONI e per i dipendenti delle aziende autonome - relative alla concessione di mutui agevolati e di prestiti in favore dei dipendenti, trattandosi di benefici economici del tutto esclusi dalle previsioni della menzionata direttiva, in quanto "in nessun modo collegati con l'effettuazione di prestazioni lavorative e che neppure in senso lato possono ritenersi attinenti a più efficienti criteri di organizzazione del lavoro".

²¹ Sez. contr. Stato, n. 148/96 cit.