

4. Esigenze di innovazione nelle amministrazioni: rilevazione delle esperienze e rassegna dei contributi esistenti.

4.1 La formazione del personale nel settore pubblico.

4.1.1 Nel recente periodo si è svolta la Prima Conferenza Nazionale sulla formazione nel settore pubblico (Roma, 25, 26 e 27 febbraio 1998), promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Al di là delle eccessive tematiche poste a base dei lavori, la Corte ritiene di poter valutare positivamente l'iniziativa, atteso che la formazione - per troppo tempo - era stata relegata tra i "problemi sopiti" della pubblica amministrazione.

Nella ricordata conferenza nazionale si è invece coagulato, e chiaramente espresso, un forte interesse politico per la formazione dei pubblici dipendenti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha affermato, nell'occasione, di considerare "il tema della formazione assolutamente centrale in ogni processo di riforma che abbia l'ambizione di modificare e di innovare il funzionamento delle strutture e dei meccanismi decisionali e operativi di un apparato pubblico" sottolineando - altresì - che "per troppo tempo siamo stati abituati a pensare che riformare significasse soltanto o soprattutto scrivere nuove regole e nuove norme da pubblicare in Gazzetta Ufficiale".

Per parte sua il ministro della funzione pubblica ha fatto riferimento a tre sfide (a - globalizzazione dell'economia, della finanza, del mercato del lavoro, degli scambi culturali; b - innovazione tecnologica; c - crescente complessità della società contemporanea e variazione delle domande sociali alle quali il sistema delle istituzioni pubbliche è chiamato a rispondere) che caratterizzano questo fine secolo, le quali "impongono forti innovazioni e una rapida, radicale, modernizzazione del nostro sistema amministrativo alle quali non può non accompagnarsi una altrettanto radicale innovazione e modernizzazione degli strumenti di formazione nel settore pubblico".

4.1.2 Sul piano operativo la Conferenza nazionale sulla formazione dovrebbe, ragionevolmente, conseguire risultati a breve.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha fissato, in proposito, alcuni punti fermi che appaiono meritevoli di menzione nella presente sede:

- la cura della professionalità e della motivazione al lavoro del personale viene assunto come cardine della riforma amministrativa e strumento imprescindibile di sostegno e di velocizzazione dei processi di decentramento, di mobilità, di allineamento dei nostri standard qualitativi a quelli del resto d'Europa;

- la concreta ricaduta dei lavori della Conferenza nazionale sulla organizzazione del lavoro, e sui livelli di efficacia e di produttività delle pubbliche amministrazioni, è subordinata all'impegno di tutti gli operatori della formazione, sia pubblica che privata, a costruire una rete integrata in grado di colloquiare e lavorare su comuni obiettivi;

- lo stesso Dipartimento della funzione pubblica, come soggetto istituzionale di promozione, impulso e coordinamento, ha ribadito il suo proprio ruolo nel facilitare e sviluppare l'interazione tra le diverse amministrazioni del settore pubblico e tra queste ed il settore privato, anche promuovendo iniziative formative pilota a carattere innovativo e sperimentale.

4.1.3 Cenni specifici vanno dedicati alla formazione nelle amministrazioni centrali dello Stato, in considerazione della specificità della presente sede referente.

Sulla base di elementi contenuti nel "Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione 1996-1997" rileva, innanzitutto, porre in evidenza i limiti obiettivi scaturenti - soprattutto - da due fattori:

a) la profonda diversità delle amministrazioni: ci sono infatti amministrazioni che hanno al loro interno una vera e propria scuola (Difesa, Finanze, Affari Esteri, Interno) o più scuole (Grazia e Giustizia); amministrazioni che hanno un ufficio per la formazione dei dipendenti, generalmente collocato nella direzione del personale; amministrazioni che non hanno risorse specifiche per la formazione (né un ufficio, né personale adibito alla formazione, né una specifica voce nel capitolo di bilancio);

b) l'assenza di un sistema informativo unico per le amministrazioni e, in molti casi, l'assenza di un qualsiasi sistema informativo interno alle singole amministrazioni; il che ha comportato il protrarsi di un circuito di comunicazione istituzionale con stereotipi tradizionali e, conseguenti, tempi prolungati ed inadeguatezza di colloquio.

Quanto alle risorse per la formazione, e secondo dati del citato Rapporto, i ministeri dispongono complessivamente di 542 formatori, di 166 aule e di finanziamenti per un importo di circa 38,8 miliardi nel 1996 e di 43,3 miliardi nel 1997: l'incremento dei finanziamenti tra i due anni è di circa il 12 per cento¹⁵.

Il Rapporto, infine, pone in luce la diversità delle situazioni in essere allegando tabelle e grafici, che presentano i raffronti non solo tra un comparto e l'altro ma anche tra enti dello stesso comparto, con dati tutt'altro che omogenei: ora, anche se vi sono esigenze specifiche - che naturalmente non possono essere identiche - questo, secondo una valutazione contenuta nel Rapporto stesso, è un segnale del diverso peso che alla formazione viene dato in presenza di aspettative ed esigenze di ammodernamento e riqualificazione che invece dovrebbero essere comuni.

4.1.4 In tema di formazione occorre fare riferimento, da ultimo, al quadro comunitario di sostegno (aree obiettivo 1994/99) relativo al programma operativo multiregionale 940022/I/1 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (Decisione n. C 94/3491 del 16 dicembre 1994 - Sottoprogramma formazione dei funzionari della pubblica amministrazione - PASS: Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del Sud). Tale sottoprogramma prevede interventi di informazione, formazione e affiancamento consulenziale per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni per la realizzazione di interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo locale e della innovazione e coesione amministrativa.

L'iniziativa è stata resa pubblica dal Dipartimento della funzione pubblica con avviso n. 1/98 del 31 marzo 1998.

In proposito va ricordato che, come stabilisce il reg. n. 2084/93, il Fondo Sociale Europeo sostiene a titolo dell'obiettivo 1, nelle regioni interessate, le azioni finalizzate a contribuire allo sviluppo attraverso la formazione dei funzionari quando ciò risulti necessario per l'attuazione delle politiche di sviluppo e adeguamento strutturale¹⁶.

¹⁵ Va ancora precisato che i ministeri che dispongono al loro interno di almeno una scuola (Difesa, Finanze, Affari Esteri, Grazia e Giustizia, Interno) hanno a disposizione un numero di risorse umane, strumentali e finanziarie molto superiori alla media del comparto; complessivamente, si occupano di formazione in queste cinque amministrazioni 50 dirigenti, 118 funzionari e 242 impiegati, per un totale di 410 persone. Le aule a disposizione sono 143; i finanziamenti ammontano a 23,6 miliardi nel 1996 e a 28,3 miliardi nel 1997, con un incremento percentuale tra i due anni del 20 per cento.

¹⁶ Più in particolare il programma persegue lo sviluppo delle competenze specifiche connesse direttamente ai ruoli e alle funzioni delle amministrazioni che gestiscono i fondi strutturali, e si propone di intervenire sui comportamenti e i meccanismi organizzativi, sulle procedure, sulla distribuzione delle funzioni nell'ambito delle amministrazioni

4.2 Apporti e contributi specifici dell'ISTAT e del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

4.2.1 I costanti apporti dell'ISTAT si stanno rivelando, anno dopo anno, 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.

In particolare il tema delle valutazioni delle attività si sta dimostrando, proprio in questi mesi, cruciale: il passaggio, stentato ma obbligato, tra un modello burocratico di amministrazione ed uno manageriale (delineato dal d.lgs. n. 29/1993 e successive modifiche) richiede - 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. Sempre in sede ISTAT, infine, è stata sottolineata una diversificata significatività degli indicatori in relazione ai tre livelli di contesto (micro, meso e macro).

4.2.2 E' connotato da notevole interesse, nella tematica generale degli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, lo sviluppo del Sistema statistico nazionale (che ha registrato il passaggio - essenziale - da un sistema accentrato a un sistema a rete) dovuto all'impulso determinante fornito dall'ISTAT.

Va, in proposito, posto in evidenza che da quasi un decennio, e proprio con l'istituzione del Sistema statistico nazionale (d.lgs. n. 322/1989), sono state razionalizzate la produzione e la diffusione della statistica ufficiale per offrire al Paese e agli organi internazionali un'informazione accessibile. L'Istat è divenuto - così - elemento fondante del Sistema, costituito dagli uffici di statistica centrali e periferici delle amministrazioni statali, da quelli delle regioni, province autonome, province, comuni, camere di commercio ed altri enti. In particolare deve essere ricordato che dal 1992 il Sistema ha sperimentato uno sviluppo ragguardevole: da 942 uffici di statistica si è passati alla fine del 1997 a 2.534 (senza presentare, nel livello che qui interessa, il fenomeno di dualismo territoriale tipico del Paese).

Organo di governo del sistema è il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, al quale sono riservati l'esercizio delle funzioni direttive nei confronti degli uffici di statistica e l'adozione del programma statistico nazionale che contiene l'insieme delle rilevazioni di interesse pubblico affidate al sistema.

4.2.3 La Corte esprime apprezzamento per la tempestività con cui si è addivenuti alla definizione del programma statistico nazionale per il triennio 1998-2000 (approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 novembre 1997), programma che comprende n. 963 "lavori", da rapportare - per percepire l'incremento davvero cospicuo - ai n. 515 del 1992-1994 ed ai n. 811 del 1995-1997.

Tra le linee strategiche prescelte si richiamano, qui, per l'interesse specifico, le due seguenti:

- soddisfacimento del fabbisogno di informazione statistica mediante una più ampia utilizzazione dei giacimenti informativi esistenti presso le pubbliche amministrazioni e di un più efficace sfruttamento dei dati già raccolti;

- introduzione di nuovi campi di indagine dettati da regolamenti e direttive comunitarie e da accordi internazionali.

responsabili della gestione dei fondi strutturali; il programma si propone infine di attivare, con il concorso dei partecipanti alle attività formative, reti informative e organizzative tra i funzionari pubblici.

Tra gli obiettivi generali è ricompreso, e ne va sottolineata la rilevanza, lo sviluppo di un sistema di indagini volte a fornire indicazioni sul livello di efficienza, di efficacia ed economicità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni.

4.2.4 Un cenno specifico merita la realizzazione dell'Annuario statistico sulle amministrazioni pubbliche, la cui commissione di studio ha predisposto la relazione finale nel mese di marzo 1997.

Quanto ad obiettivi ed impostazione dell'Annuario occorre sottolinearne due aspetti:

- sotto il profilo dei contenuti, le informazioni e i dati richiedono una presentazione con riferimento prevalente e sistematico alle funzioni economiche e sociali svolte dalle istituzioni pubbliche, secondo modalità che si distinguono da quelle tradizionali utilizzate dalla documentazione statistica prodotta dalle stesse amministrazioni pubbliche (finora esclusivamente basata su criteri di ordinazione per settori istituzionali o comparti del pubblico impiego);

- il secondo aspetto attiene al profilo della forma: la pubblicazione assume infatti caratteri innovativi rispetto alla tradizionale composizione degli annuari statistici prodotti dall'ISTAT, nei quali la parte testuale è generalmente limitata all'illustrazione degli aspetti metodologici, definitori e classificatori.

4.2.5 Espressa menzione va riservata, infine, al "Catalogo della innovazione nella pubblica amministrazione", che è un progetto avviato dall'ISTAT - su incarico del Dipartimento della funzione pubblica - il quale si inserisce nel disegno di riforma fondato sul valore della sperimentazione e della diffusione di casi esemplari.

In particolare il progetto "Catalogo dell'innovazione nella pubblica amministrazione" si propone di realizzare un centro per la conoscenza, la diffusione e la valutazione delle esperienze concrete di innovazione nella pubblica amministrazione, offrendo una serie di servizi che permetteranno il dialogo tra le unità organizzative, facilitando la replica delle iniziative più efficaci¹⁷.

Il progetto è rivolto, espressamente:

- a tutti i responsabili degli uffici della pubblica amministrazione centrale e periferica, alle regioni, agli enti locali e agli enti pubblici: ogni unità organizzativa può presentare un progetto innovativo già realizzato o in via di realizzazione nella propria struttura;
- a singoli cittadini che intendano segnalare iniziative innovative della pubblica amministrazione, attuate anche a livello locale.

4.3 Le tecnologie informatiche e la rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA).

4.3.1 La prima osservazione non può non riguardare la inutilità di considerare l'informatica nella pubblica amministrazione come essenziale "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 attraverso una reingegnerizzazione dei processi di servizio, oltre che mediante un diverso e più moderno approccio ai problemi gestionali in connessione con la nuova impostazione del bilancio dello Stato e con la prevista introduzione, ai sensi del d.lgs. 279/1997, della contabilità analitica.

Va ancora osservato che l'assetto normativo delineato dal d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 - in ordine al quale si impongono peraltro modifiche, integrazioni ed aggiustamenti connaturali alla

¹⁷ La classificazione, susseguente, è basata sui seguenti elementi: attenuazione di un disagio dell'utente, incremento di efficienza delle prestazioni, sviluppo di nuove funzionalità, trasferibilità dei contenuti, numerosità dei soggetti raggiunti, risultati ottenuti.

evoluzione rapidissima del settore - e il dispiegarsi della concreta presenza operativa dell'AIPA hanno sicuramente concluso, in positivo, una fase troppo lunga della informatica pubblica caratterizzata sia da un eccessivo tasso di spontaneismo che da una fragilità strutturale ed organizzativa delle amministrazioni: ora può farsi riferimento a regole - le quali, per loro natura, esigono verifiche a fronte di esperienze applicative con correlata e concreta identificazione di responsabilità e di compiti specifici - e ad un polo di propulsione e di governo del sistema.

4.3.2 La materia oggetto di questo paragrafo sarà profondamente, e sostanzialmente, incisa dall'entrata a regime del d.P.R. 10 novembre 1997, n. 513, con il quale è stato emanato il regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'art. 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, in atto non effettivamente operante per la non ancora avvenuta definizione delle regole tecniche recanti gli standard di riferimento per la produzione dei suddetti documenti.

Benchè destinato ad operare in un più ampio contesto normativo con effetti rilevanti anche per i soggetti giuridici privati, alcune norme di fondo del predetto regolamento attengono alla pubblica amministrazione e rilevano, pertanto, in questa sede di disamina degli assetti organizzativi.

Due punti fermi - in particolare - disciplinano, ora, i documenti informatici:

- il primo sancisce che gli atti formati con strumenti informatici, nonché i dati e i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, costituiscono informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi tipi di supporto, riproduzioni e copie per gli usi consentiti dalla legge;

- il secondo punto fermo attiene ad esigenze, ineliminabili in una amministrazione da riformare, di chiarezza e trasparenza: è, così, previsto che nelle operazioni riguardanti le attività di produzione, immissione, archiviazione, riproduzione e trasmissione di dati, documenti ed atti amministrativi con sistemi informatici e telematici (ivi compresa l'emanazione degli atti con i medesimi sistemi) devono essere indicati, e resi facilmente individuabili, sia i dati relativi alle amministrazioni interessate sia il soggetto che ha effettuato l'operazione.

Al riguardo, come si è già fatto cenno, devono peraltro sussistere regole tecniche, e cioè le regole richieste per la formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni da definirsi a cura dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, d'intesa con l'amministrazione degli Archivi di Stato e, per il materiale classificato, con le amministrazioni della difesa, dell'interno e delle finanze, rispettivamente competenti.

Il regolamento di cui al d.P.R. 513/1997 si sofferma, altresì, sul problema della sottoscrizione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni; in proposito viene previsto che in tutti i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni la firma autografa, o la sottoscrizione comunque prevista, è sostituita dalla firma digitale: l'uso della firma digitale, oltre a soddisfare, laddove sia richiesto, il requisito della forma scritta, inoltre, integra e sostituisce ad ogni fine di legge l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi comunque previsti.

In proposito una norma ad hoc disciplina la materia delle chiavi di cifratura delle pubbliche amministrazioni, prevedendo che le stesse amministrazioni provvedono autonomamente, con riferimento al proprio ordinamento, alla generazione, alla conservazione, alla certificazione ed all'utilizzo delle chiavi pubbliche di competenza.

4.3.3 Altro atto normativo di specifica rilevanza investe, ancora, le tecnologie informatiche nelle amministrazioni pubbliche: si richiama, qui, il d.P.R. 23 dicembre 1997, n. 116, con il quale è stato emanato il regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento del Centro tecnico

per l'assistenza ai soggetti che utilizzano la rete unitaria della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 17, comma 19, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Quanto ai compiti del Centro tecnico è da dire che esso coordina l'attività di erogazione dei servizi da parte dei gestori degli stessi, vigila sulla qualità dei servizi, promuove l'adozione di idonee misure di sicurezza e ne verifica l'attuazione, pianifica l'evoluzione tecnica della Rete, assiste le amministrazioni sotto il profilo tecnico e della cooperazione applicativa, nonché nella stipula e nella gestione degli atti esecutivi.

Va specificato, infine, che nell'assolvimento dei suoi compiti il Centro opera, con autonomia amministrativa, contabile e tecnico-funzionale, sulla base delle direttive e sotto il controllo dell'AIPA.

4.3.4 Sempre nell'ambito dello sviluppo delle tecnologie informatiche, che registra il conseguimento di ragguardevoli risultati sia nell'intero arco temporale del 1997 che nei mesi finora trascorsi dell'anno 1998, una menzione specifica deve essere riservata alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 novembre 1997, con la quale sono stati dettati principi e modalità di attuazione della rete di cooperazione degli uffici di gabinetto, degli uffici legislativi e dei responsabili dei sistemi informativi (rete G-net), nel quadro della rete unitaria della pubblica amministrazione.

E' da premettere, al riguardo, che la rete G-net si è posta, proficuamente, nella fase di avvio per la realizzazione della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni e concretizza un ulteriore significativo passo in avanti nel quadro del processo di ammodernamento dell'amministrazione pubblica.

La rete G-net è essenzialmente finalizzata a consentire ai ministri e ai sottosegretari, agli uffici di gabinetto, agli uffici legislativi, nonché agli uffici dei responsabili dei sistemi informativi automatizzati, di poter comunicare tra loro in tempo reale e in regime di sicurezza al fine di poter adottare anche decisioni di rilevante importanza sotto il profilo politico, oltre che amministrativo. A tale risultato saranno finalizzati i servizi di interoperabilità, che il vincitore della gara dovrà fornire a decorrere già dal prossimo mese di settembre e che sono costituiti da: posta elettronica, "file transfer", gestione del "web server" e connettività ad Internet, connettività a banche dati esterne, video conferenza, servizi di "system e network management", servizio di "call center". L'accesso a banche-dati e alla rete Internet dovrà avvenire nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza, con predisposizione, anche in sede tecnica, di apposite misure e procedure per la salvaguardia dei dati protetti.

La rete G-net sarà attivata con interconnessioni telematiche, attraverso canali di comunicazione e appositi nodi di commutazione e instradamento, assicurando punti di accesso a tutte le sedi delle singole amministrazioni centrali dello Stato, nonché al Consiglio di Stato, all'Avvocatura generale dello Stato e alla stessa Corte dei conti.

4.4 Ruolo e compiti dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA).

4.4.1 E' indubbio che l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) sta attuando in modo concreto il suo ruolo, nell'impegno di dare adeguata attuazione al complesso disegno del d.lgs. n. 39/1993 anche in considerazione della disciplina contenuta nell'articolo 42 della legge n. 675 del 1996. L'intero anno 1997 - e questi mesi del 1998 - forniscono elementi confermativi al riguardo. Va peraltro ancora osservato che tra i compiti affidati all'AIPA, 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 la peculiarità di questo soggetto istituzionale, inserendosi in un 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 sembrano richiedere una non complessa rimodulazione normativa.

Osserva comunque la Corte 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 generali 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).

4.4.2 Al fine di valutarne il livello operativo, la Corte ha acquisito le sintesi dell'attività svolta dall'AIPA, elaborate - con apprezzabile chiarezza - per ciascuno dei quattro trimestri del 1997 (l'ultima è stata predisposta il 26 marzo 1998).

Vanno in proposito ricordate, in materia informatica, le seguenti competenze dell'AIPA: l'attività di pianificazione (ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera b) e art. 9 del d.lgs. n. 39/1993); l'attività di monitoraggio sui contratti di grande rilievo; l'attività in ordine ai progetti intersettoriali ed altre iniziative progettuali; l'attività di regolamentazione e di consulenza al legislatore; l'attivazione dell'osservatorio del mercato e dell'innovazione tecnologica; l'attuazione dei rapporti con le amministrazioni e gli enti locali.

4.4.3 Una annotazione specifica va riservata ad un peculiare ambito: quello di cui all'art. 13, comma 2, del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 e cioè il monitoraggio dei contratti di grande rilievo relativi a progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa dei sistemi informativi automatizzati.

In proposito l'AIPA ha adottato la circolare CR/17 del 13 marzo 1998, con la quale viene descritta, in modo adeguato, la metodologia e la procedura di qualificazione dei "gruppi di monitoraggio" interni alle pubbliche amministrazioni, esplicitando i criteri da seguire per l'individuazione del personale destinato ad operare quale componente dei gruppi di monitoraggio stessi e le modalità con le quali tali gruppi sono tenuti ad operare per conseguire i migliori risultati.

Due profili della predetta circolare dell'AIPA si reputa opportuno porre in luce, in quanto entrambi incidenti sulla materia degli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche.

Il primo attiene alla richiesta, puntuale, della massima indipendenza di giudizio del "gruppo di monitoraggio" interno sia rispetto al responsabile per i sistemi informativi automatizzati sia rispetto alle strutture organizzative che abbiano avuto parte rilevante nella progettazione o nella realizzazione dei sistemi ovvero ne costituiscano gli utenti finali.

L'altro profilo riguarda l'opportunità che le amministrazioni istituiscano una unità organizzativa con responsabilità autonoma per la funzione di monitoraggio, che non sia posta in dipendenza gerarchica o funzionale dal responsabile dei sistemi informativi o dai responsabili delle unità organizzative utenti dei servizi monitorati.

Altra precedente circolare (CR/16 del 12 febbraio 1998) ha disciplinato la qualificazione delle società di monitoraggio.

4.4.4 Particolarmente intensa, e connotata da effettiva operatività, si è rivelata la presenza dell'AIPA in ordine alla rete unitaria della pubblica amministrazione; ma soprattutto nel primo trimestre del 1997 si sono coagulati i momenti fondamentali di impulso.

Vi è stata, dapprima, l'istituzione di due commissioni per le seguenti attività:

- selezione della società da invitare a presentare offerte progetto per la rete degli uffici di gabinetto e dei responsabili dei sistemi informativi automatizzati, con individuazione dei migliori progetti e definizione del progetto definitivo;

- selezione delle società, nella fase di prequalifica, ai fini dell'invio della lettera d'invito a presentare offerta per la gara relativa alla rete unitaria.

A tale ultimo proposito, sono continuate, poi, due attività che hanno coinvolto tutti i settori del progetto, attraverso: a) la preparazione della documentazione riguardante la realizzazione della rete dei gabinetti e dei responsabili dei sistemi informativi automatizzati; b) la predisposizione dei capitolati tecnici per la realizzazione di un nucleo sperimentale per la cooperazione tecnica presso il Ministero delle finanze e l'INPS, nell'ambito del progetto denominato "Sportello Unificato INPS - INAIL - Finanze - Tesoro".

Capitolo VIII

Personale

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**

2. Il quadro generale: 2.1. *La "seconda privatizzazione" del pubblico impiego;* 2.2. *Le misure contenute nella manovra finanziaria per il 1998;* 2.3. *Il "protocollo d'intesa sul lavoro pubblico" del 12 marzo 1997 e la successiva "verifica di attuazione";* 2.4. *Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico": rinvio;* 2.5. *L'indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29/93.*
3. L'evoluzione della spesa per il personale: 3.1. *La spesa per le "amministrazioni pubbliche" e per il "settore pubblico";* 3.2. *La spesa per il settore statale e per le amministrazioni dello Stato.*
4. Un'analisi sull'andamento delle retribuzioni rispetto all'evoluzione del tasso d'inflazione.
5. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale.
6. Consistenza del personale, piante organiche, programmazione degli accessi, nuova classificazione del personale.

1. Sintesi e conclusioni.

1.1. E' proseguito, nel 1997 e nei primi mesi del 1998, il processo di riforma del pubblico impiego, con due serie di norme - contenute in altrettante leggi delegate - che, innovando in profondità il d.lgs. n. 29/93, costituiscono una componente essenziale del disegno di modernizzazione amministrativa tracciato dalle leggi n. 59/97, 94/97 e 127/97.

E' noto che tale disegno ha, fra i suoi punti di forza, la separazione fra compiti di indirizzo politico-amministrativo e compiti di gestione (l. n. 127/97 e d.lgs. n. 80/98), l'attribuzione alla dirigenza amministrativa di forti autonomie (per l'organizzazione dei mezzi e delle risorse) e responsabilità (per il conseguimento dei risultati), il riconoscimento della contrattazione collettiva come espressione di "autonomia privata" delle pubbliche amministrazioni, la flessibilità del lavoro pubblico (mediante la mobilità dei dipendenti, il part-time, il lavoro a tempo determinato), l'efficacia delle tutele (dei cittadini e degli stessi dipendenti) nei confronti dell'amministrazione (d.lgs. n. 396/96 e n. 80/98). Su tutti questi versanti, il d.lgs. n. 29/93 già conteneva importanti novità, ma queste erano rimaste - come ha rivelato un'analisi compiuta dalla Corte sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 29¹ - largamente

¹ Si tratta della "indagine intersettoriale sull'attuazione dei d.lgs. n. 29/93", la cui relazione finale è stata approvata con delib. Sez. contr. Stato, II collegio, 4 luglio 1997, n.101.

inattuata. Ciò, sia per la naturale vischiosità delle amministrazioni nei confronti del cambiamento organizzativo, sia per le resistenze del corpo politico a ritirarsi dall'attività di gestione e a rimetterla nella esclusiva responsabilità dei dirigenti², sia - infine - per la fattura talvolta difettosa o insoddisfacente di molte norme del d.lgs. n. 29/93 (come, ad es., quelle relative alla separazione fra "politica e "amministrazione", ai poteri "esclusivi" dei dirigenti, agli istituti della "flessibilità").

Ora, nella prospettiva della "seconda privatizzazione" del pubblico impiego (quella, appunto, realizzata con i d.lgs. n. 396/97 e n. 80/98), preme alla Corte - come già negli scorsi anni - richiamare l'attenzione sulla opportunità ed, anzi, sulla necessità che le riforme amministrative, una volta introdotte nell'ordinamento siano, poi, monitorate e assecondate da una struttura di guida e di ausilio alle amministrazioni, in grado di cooperare nell'impostazione e nello svolgimento dei necessari processi di trasformazione. L'esperienza della "prima privatizzazione" (quale emerge, fra l'altro, dalla menzionata analisi svolta dalla Corte) dimostra, infatti, che le inerzie, le resistenze e le logiche di conservazione proprie delle amministrazioni (dei loro corpi burocratici, come dei responsabili politici) impediscono, sovente, che parti rilevanti e qualificanti di nuova legislazione amministrativa vengano rese effettivamente operanti. E non diverse considerazioni valgono per altre normative di riforma, come quelle in materia di termini e responsabili del procedimento e di accesso ai documenti amministrativi (l. n. 241/90), o quella sui controlli interni (d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni).

Donde, appunto, l'importanza di una riflessione, che la Corte sottopone al Parlamento e al Governo, sulla utilità di dar vita ad una struttura di sostegno all'innovazione amministrativa, al servizio e a garanzia di tutte le amministrazioni.

1.2. Il settore del pubblico impiego è stato assunto, fin dal 1992 (con la l. n. 421, che conferì la delega poi esercitata con il d.lgs. n. 29/93), come uno dei "territori a rischio" per gli equilibri di finanza pubblica ed è stato, perciò, oggetto - già con il d.lgs. n. 29 - di misure assai rigorose nel contesto degli interventi di razionalizzazione della spesa e di risanamento economico-finanziario delle pubbliche amministrazioni. Ritiene la Corte che questo nesso fra disciplina del pubblico impiego e miglioramento degli equilibri di finanza pubblica meriti di essere conservato e rafforzato, di modo che l'evoluzione della spesa per il personale risulti costantemente (ed in modo verificabile) ancorata al miglioramento qualitativo dell'attività e dei servizi resi alla collettività.

In questa direzione, sarà necessario - anche in relazione all'accresciuto "spazio negoziale" della contrattazione integrativa - fissare regole stringenti affinché gli incrementi retributivi corrispondano ad effettivi, più elevati livelli di produttività del lavoro, qualità dei servizi, snellezza e celerità di procedimenti, efficiente-economica organizzazione degli uffici e delle risorse disponibili a fronte degli obiettivi da perseguire.

Il rafforzamento dell'ARAN come "agente contrattuale" delle pubbliche amministrazioni e la previsione di "comitati di settore" come strutture rappresentative delle amministrazioni di ciascun comparto appaiono strumenti adeguati a munire i datori di lavoro pubblici di una "veste" e di una organizzazione sindacal-contrattuale, prima inesistente, con la quale governare i processi negoziali e le loro implicazioni di ordine economico-finanziario. Ma tali importanti acquisizioni rischiano di rimanere scarsamente producenti, ove permanesse la mancanza di una base informativa soddisfacente e, soprattutto, aggiornata sull'andamento dei maggiori aggregati

2 Un'altra analisi compiuta dalla Corte ha rivelato la scarsa propensione dei ministri ad impartire le direttive generali per l'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo, previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 29/93 (nel testo modificato dal d.lgs. n. 80/98): v. la relazione approvata con delib. Sez. riun., 27 aprile 1998, n. 25.

statistici che interessano la materia del lavoro pubblico. Nella situazione attuale sono, infatti, estremamente difficili sia la formulazione di attendibili previsioni circa gli oneri connessi ad una determinata impostazione di politica contrattuale, sia la stima "a trattative in corso" dell'onere derivante da diverse possibili ipotesi di "chiusura" contrattuale, sia - infine - la valutazione dei reali effetti di spesa prodotti dai contratti stipulati.

2. Il quadro generale.

2.1. La seconda privatizzazione del pubblico impiego.

2.1.1. La stagione di riforme amministrative aperta dalla l. n. 59/97³ ha interessato per molteplici aspetti la disciplina del lavoro pubblico, grazie a due decreti legislativi - 4 novembre 1997 n. 396⁴ e 31 marzo 1998 n. 80⁵ - che hanno svolto la delega, recata dall'art. 11, comma 4, della legge n. 59/97, a "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), a semplificare e rendere più spedite le procedure di contrattazione collettiva (anche mediante la creazione di strutture associative fra amministrazioni ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e direttiva all'ARAN per i contratti dei rispettivi comparti), a rafforzare il ruolo dell'ARAN come "agente contrattuale" delle amministrazioni (eliminando, fra l'altro, l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi), a ridefinire i criteri della "rappresentatività sindacale", ad estendere lo "spazio negoziale" della contrattazione decentrata (garantendo a tutte le amministrazioni "autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa", nel rispetto dei vincoli di bilancio), ad applicare il regime privatistico anche ai vertici burocratici delle amministrazioni (dirigenti generali e qualifiche equiparate), a rendere effettivo il passaggio al giudice ordinario della competenza giurisdizionale su tutte le controversie in materia di lavoro con le pubbliche amministrazioni.

I due decreti legislativi hanno, in pratica, integralmente riscritto il d.lgs. n. 29/93, con il risultato di aver realizzato una nuova riforma (c.d. "seconda privatizzazione") del pubblico impiego, in un'ottica di assimilazione al lavoro privato (e di unificazione delle regole fra il mercato del lavoro pubblico e quello del lavoro privato) che il d.lgs. n. 29, al di là delle enunciazioni di principio, aveva, in realtà, molto parzialmente realizzato⁶.

Per parte della Corte, la riforma testé attuata si presta ad alcune considerazioni, essenzialmente incentrate: (a) sulla adeguatezza degli strumenti mediante i quali il Governo si propone di contenere l'andamento della spesa per il pubblico impiego entro i limiti della compatibilità con le regole di evoluzione della spesa pubblica fissate dai documenti di bilancio; (b) sulle caratteristiche del nuovo tipo di controllo, *sub specie* di "certificazione" dei costi contrattuali, commesso alla Corte; (c) sulle implicazioni di spesa che sono indotte, sia pure indirettamente, dai d.lgs. n. 396/97 e 80/98, nei quali si sostanzia - come detto - la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego.

³ Cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996, vol. I, cap. IX, par. 1.1.

⁴ "Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'articolo 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997 n. 59".

⁵ "Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

⁶ Sulle caratteristiche della "prima privatizzazione", realizzata dal d.lgs. n. 29/93 e dai decreti correttivi emanati nel corso del 1994, v. le Relazioni sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi finanziari 1992 (cap. IX, par. 2), 1993 (cap. IX, par. 1, 2), 1994 (cap. VII, par. 2), 1995 (cap. IX, par. 1) e 1996 (cap. IX, par. 1).

2.1.2. Quanto al primo punto, è a dire, anzitutto, che è rimasto sostanzialmente immutato il procedimento mediante il quale si giunge a definire la "provvista finanziaria" dei rinnovi contrattuali: il Ministero del tesoro "quantifica l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale", "con specifica indicazione" di quello da porre a carico del bilancio dello Stato e di quello al quale provvedono, nell'ambito dei rispettivi bilanci, le singole amministrazioni; l'onere a carico del bilancio dello Stato viene, poi, determinato con apposita norma di legge finanziaria ed iscritto in uno specifico fondo (u.p.b.) del bilancio dello Stato. I costi della contrattazione continuano, così, ad essere fissati *a priori*, con l'unico limite della compatibilità con gli equilibri complessivi di finanza pubblica; ma, a parte il rispetto di tali equilibri, non sono stati introdotti meccanismi idonei a far sì che gli incrementi retributivi (e la spesa da essi indotta) siano convenuti e assentiti, dalla parte pubblica, come corrispettivo di un accresciuto rendimento delle amministrazioni e dei loro servizi (o, almeno, di una maggiore produttività del lavoro).

Di rilievo, in secondo luogo, la circostanza che il d.lgs. n. 396/97 introduce a pieno titolo, nella struttura della contrattazione, un secondo livello negoziale, a carattere complementare e "integrativo" di quello nazionale⁷. Sarà quest'ultimo a stabilire l'ambito di materia della contrattazione integrativa, nonché i soggetti e le procedure negoziali. La contrattazione integrativa potrà, inoltre, determinare - a differenza del passato - effetti di spesa, "nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione". E' anche stabilito che le amministrazioni non possano sottoscrivere contratti integrativi in contrasto con i limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale o che comportino oneri non previsti dagli strumenti di programmazione, con sanzione di nullità delle clausole contrattuali eventualmente difformi. Si deve osservare, però, come i "vincoli di bilancio" che le amministrazioni sono tenute a rispettare non rappresentino, di per sé, una nozione sufficientemente precisa, almeno nei casi - che riguardano soprattutto le amministrazioni diverse da quelle dello Stato - in cui mancano o non sono adeguatamente messi a punto gli "strumenti di programmazione" cui commisurare il rispetto dei menzionati vincoli.

Vero è che, per i contratti integrativi, è anche prescritta una "verifica di compatibilità" dei loro costi rispetto ai "vincoli di bilancio" di ciascuna amministrazione⁸. Ma tale verifica è rimessa al collegio dei revisori dei conti o, laddove quest'organo non sia previsto, al nucleo di valutazione o al servizio di controllo interno e, cioè, ad organismi che non tutte le amministrazioni hanno costituito e che, dove lo sono stati, tuttora stentano - con poche eccezioni - ad assolvere il ruolo cui sono chiamati dalle norme. In ogni caso, le "pronunce" di questi organismi non sono mai preclusive, per loro natura, di decisioni in senso difforme delle amministrazioni e degli enti. E', quindi, opportunamente previsto un collegamento funzionale fra le amministrazioni e l'ARAN, a fini di monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi, con obbligo di trasmissione all'ARAN dei testi contrattuali (integrativi) e comunicazione "delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio"⁹.

Manca, peraltro, una fase di controllo esterno e concomitante sul rispetto dei menzionati vincoli e compatibilità.

2.1.3. Sempre a riguardo del primo punto, un'altra considerazione attiene al coordinamento della contrattazione fra i diversi comparti e fra i diversi livelli di contrattazione, che il d.lgs. n.

⁷ Art. 45, comma 4, d.lgs. n. 29/93, sub art. 1 d.lgs. n. 396/97.

⁸ Art. 52, comma 5, d.lgs. n. 29/93, sub art. 5 d.lgs. n. 396/97.

⁹ Art. 50, commi 4 e 5, d.lgs. n. 29/93, sub art. 2 d.lgs. n. 80/98.

396/97 affida a tre strumenti. Il primo è costituito da un "organismo di coordinamento" fra i comitati di settore, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica e presieduto dal Ministro per la funzione pubblica, con il compito di elaborare indirizzi comuni a più comparti o a tutte le amministrazioni. Il secondo è la verifica, da parte del Governo, delle direttive che i comitati di settore impartiscono all'ARAN; verifica che si esprime mediante "valutazioni" del Governo "per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale". Il terzo risiede nell'attribuzione alla contrattazione collettiva nazionale (eventualmente su indicazione del "comitato di coordinamento") del compito di definire l'entità dell'impegno finanziario a disposizione della contrattazione decentrata.

Si tratta di strumenti che, per esplicare appieno la loro efficacia, richiedono al Governo di predisporre una munitissima struttura organizzativa, sia per la elaborazione - in eventuale collegamento con le autonomie regionali e locali - delle politiche contrattuali da affidare all'ARAN, sia per poter svolgere le dovute analisi e valutazioni sulle implicazioni finanziarie (da contrattazione nazionale, come da contrattazione integrativa) delle direttive che i comitati di settore impartiscono all'ARAN.

Un'ultima considerazione si riporta alla circostanza che persiste, anche dopo la recente riforma, il rischio di introdurre, nella spesa per il pubblico impiego, oneri addizionali rispetto a quelli recati dai contratti collettivi, per effetto di norme che incrementano direttamente con legge il trattamento economico di determinate categorie di personale. Negli ultimi tre anni, si conta una dozzina di tali leggi¹⁰, i cui effetti, lungi dal poter essere neutralizzati, si prestano - al più - ad essere gradualmente ricondotti entro la dinamica retributiva stabilita dai rinnovi contrattuali. Invero, grazie al meccanismo di "reductio ad contractum", introdotto dal d.lgs. n. 29/93 (come ora modificato dall'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 80/98), i trattamenti economici più favorevoli attribuiti da norme (di legge, di regolamento, di atto amministrativo) diverse da quelle dei contratti collettivi "sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste" dagli stessi contratti. Senonché, il riassorbimento è destinato ad operare per l'avvenire e, comunque, in tempi e modi che non mettono nel nulla, ma, anzi, "consolidano" gli incrementi retributivi non derivanti dalla contrattazione collettiva.

2.1.4 Il secondo tema ha riguardo al controllo-"certificazione" dei contratti collettivi nazionali, rimesso alla Corte dei conti dal d.lgs n. 396/97. Si tratta di una funzione finora sconosciuta alla Corte, che questa è chiamata ad esercitare in luogo del controllo preventivo di legittimità sulla (soppressa) autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi, ora sostituita dal

¹⁰ Per il 1995, v. i provvedimenti cit. nella Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, cap. IX, par. 2. Per il 1996 e il 1997, v.: la l. 10 ottobre 1996, n. 525, relativa al personale amministrativo del Ministero di grazia e giustizia e delle magistrature speciali; il d.l. 18 novembre 1996, n. 583 (convertito dalla l. 17 gennaio 1997, n. 4), concernente la dirigenza medico-veterinaria e dei ruoli professionale, tecnico, sanitario e amministrativo del Servizio sanitario nazionale; la legge comunitaria 1994 (n. 52/96), che attribuisce un "gettone di presenza" al personale di segreteria della "commissione per il recepimento delle direttive comunitarie", istituita dalla l. n. 183/87 (la norma è, peraltro, priva di copertura finanziaria); la l. 15 maggio 1997, n. 127 (il cui art. 6, comma 13, ha sostituito l'art. 18, comma 1, l. n. 109/94), che ha previsto la costituzione di un "fondo interno concernente gli incentivi per la progettazione", il cui funzionamento è stato regolato con d. m. (regolamento) beni culturali 9 gennaio 1998, n. 65. Da segnalare, infine, le norme in materia di personale contenute nella legge di accompagnamento alla "finanziaria 1997" (23 dicembre 1996 n. 662), mentre la legge di accompagnamento alla "finanziaria 1998" (27 dicembre 1997, n. 449) è decisamente orientata a non consentire "scavalcamenti" della legge rispetto ai contratti collettivi (v., in particolare, l'art.41, comma 3, della legge, il quale anticipa l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 80/98, che disciplina il sistema di "reductio ad contractum" di cui si dice più avanti nel testo).

parere dei comitati di settore (costituiti nell'ambito di ciascun comparto di contrattazione)¹¹. La nuova funzione è stata assunta fra quelle di controllo-referto, sul presupposto che "il rapporto di certificazione dei costi contrattuali richiama, per contenuto e tecniche di analisi, la relazione che la Corte presenta, con cadenza quadrimestrale, al Parlamento sulla quantificazione degli oneri finanziari recati dalle leggi di spesa e sulle relative coperture (art. 11-ter L. n. 468/78 e successive modificazioni)"¹².

Oggetto della valutazione della Corte è la compatibilità dei contratti collettivi con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La valutazione ha, in realtà, un duplice oggetto¹³:

- la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione (nazionale e integrativa) con i vincoli di bilancio e, quindi, della copertura (*compatibilità finanziaria*); il che non esclude, in principio, la considerazione di ulteriori profili, come la congruità della stima delle risorse indicate nella legge finanziaria oppure l'effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali;
- la verifica della rispondenza fra la dinamica delle retribuzioni per il personale pubblico e le grandezze macro-economiche assunte come parametri di riferimento nei documenti di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi, con particolare riguardo all'inflazione (*compatibilità economica*).

Per le verifiche di compatibilità finanziaria, i dati di base necessari vanno riferiti essenzialmente all'aggregato "massa retributiva", mentre le analisi di compatibilità economica debbono prendere in considerazione la nozione di "retribuzione media pro-capite"). Naturalmente, carattere propedeutico ad entrambe le valutazioni è il riscontro dell'attendibilità della quantificazione e, cioè, l'accertamento che la stima dei costi contrattuali, risultante dalla relazione tecnica che correda il testo dell'accordo, inviato alla Corte per la certificazione, sia congrua; donde la necessità che, in futuro, le relazioni tecniche si uniformino ad uno schema che contenga tutti gli elementi (dati, fonti, informazioni, riferimenti normativi, metodi di quantificazione) necessari per ricostruire il procedimento di calcolo dei costi contrattuali¹⁴.

A tali riflessioni la Corte è pervenuta nella fase conclusiva della prima esperienza di certificazione condotta successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 396/97, nella quale sono emerse - appunto - le problematiche che hanno dato luogo alle menzionate puntualizzazioni.

I contratti nazionali oggetto di "certificazione" sono stati, finora, dodici¹⁵.

¹¹ Di conseguenza, è cessato, nella logica "privatistica" della riforma, il controllo di legittimità della Corte in ordine ai contenuti dispositivi, normativi e obbligatori, dei contratti collettivi. La stessa Corte, del resto, aveva avuto modo di ritenere, fin dalla prima pronuncia resa su autorizzazioni alla stipula di contratti collettivi nel regime introdotto dal d.lgs. n. 29/93, l'incongruenza del controllo preventivo di legittimità rispetto a contratti collettivi di natura privatistica: v. Sez. contr. Stato, delib. 6 maggio 1995, n. 71.

¹² Così Sez. riun., 28 febbraio 1998, n. 17/Ref/Del/98, par. 3 del "Rapporto generale di certificazione".

¹³ Ibidem, par. 4.

¹⁴ Ibidem, par. 4 e 5.

¹⁵ Si tratta dei seguenti contratti:

accordo integrativo del CCNL 16 maggio 1995 del comparto di contrattazione "ministeri", in materia di "assunzioni a tempo determinato", concordato in data 3 novembre 1997 (Sez. riun., 19 febbraio 1998, n. 6/Ref/Del/98);

accordo successivo concernente le norme di raccordo con l'ordinamento del personale dell'Amministrazione civile dell'Interno, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del CCNL 16 maggio 1995 del comparto "Ministeri", concordato il 22 ottobre 1997 (Sez. riun., 20 febbraio 1998, n. 7/Ref/Del/98);

CCNL del personale a qualifica dirigenziale dipendente dall'ente EUR, relativo al quadriennio normativo 1994/1997 ed al biennio economico 1994-1995, concordato il 25 giugno 1997 (Sez. riun., tra l'EUR e le organizzazioni sindacali (Sez. riun., 20 febbraio 1998, n. 8/Ref/Del/98);

CCNL del personale dirigente dipendente dall'ICE relativo al biennio economico 1996-1997, concordato il 3 novembre 1997 (Sez. riun., 20 febbraio 1998, n. 9/Ref/Del/98);

Da segnalare, infine, che le Sezioni riunite hanno deliberato il "rapporto di certificazione" relativo ad un contratto collettivo stipulato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, concernente il personale dirigente della Regione¹⁶. Nell'occasione, le Sezioni riunite hanno avuto modo di precisare, con riguardo alle regioni dotate di autonomia differenziata, che le valutazioni di compatibilità fra i contratti da esse stipulati e gli strumenti di programmazione economica regionale non possono prescindere dall'adozione, ad opera delle medesime regioni, di propri documenti programmatici, integrativi di quelli nazionali, che rechino "i parametri necessari a conseguire il rispetto dei vincoli e degli obiettivi di finanza pubblica nazionale, quali risultano annualmente dagli strumenti di programmazione economica e finanziaria elaborati dal Governo e approvati dal Parlamento. Ciò, anche, e, ormai, in maniera determinante, per la necessità di garantire la indispensabile cooperazione delle autonomie regionali, comprese quelle ad autonomia differenziata, al rispetto degli obiettivi e dei vincoli imposti dalla partecipazione all'Unione monetaria".

Del resto, i principi di contenimento e razionalizzazione della spesa per il personale si impongono anche alle autonomie regionali di diritto speciale, sicché - anche per questa via - una valutazione dei loro contratti in termini di compatibilità economica "non potrà prescindere, in avvenire, dall'adozione di uno strumento programmatico regionale" che fissi "i parametri di evoluzione del costo del lavoro dei propri dipendenti"¹⁷.

2.1.5 Il terzo tema cui più sopra si accennava - gli effetti di spesa indotti dai provvedimenti legislativi nei quali si sostanzia la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego - offre l'occasione per richiamare l'attenzione sulla facoltà-opportunità del Parlamento di compiutamente conoscere e apprezzare le implicazioni finanziarie dei decreti legislativi (come dei decreti-legge), in base alla norma della legge n. 400/88 (art. 16) che attribuisce di presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze

contratto integrativo del CCNL del comparto "Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo", sottoscritto il 5 aprile 1996 e relativo al periodo 1994-1997, concordato il 16 ottobre 1997 tra l'ARAN e le Confederazioni sindacali (Sez. riun., 20 febbraio 1998, n. 10/Ref/Del/98);

CCNL del personale non dirigente dipendente dagli Enti lirico-sinfonici relativo al biennio economico 1996-1997, concordato l'8 maggio 1997 (Sez. Riun., 23 febbraio 1998, n. 11/Ref/Del/98);

accordo successivo per l'applicazione sperimentale degli articoli 27, comma 4, e 77 del CCNL del comparto Scuola, relativo al periodo 1994-1997, concordato il 5 novembre 1997 (Sez. riun., 25 febbraio 1998, n. 13/Ref/Del/98);

CCNL per il personale dell'UNIONCAMERE, area del personale, riguardante il biennio economico 1997-98, concordato il 13 ottobre 1997 (Sez. riun., 28. febbraio 1998, n. 15/Ref/Del/98);

CCNL dell'autonomia separata area di contrattazione per il personale con qualifica dirigenziale e specifiche tipologie professionali dipendente dalle amministrazioni ricomprese nel comparto di contrattazione "Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione" - relativo al periodo dall'1 gennaio 1994 al 31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e dall'1 gennaio 1994 al 31 dicembre 1995 per gli aspetti economici - concordato il 16 ottobre 1997 (Sez. riun., 28 febbraio 1998, n. 15/Ref/Del/98);

CCNL del personale dirigente e specifiche tipologie professionali dipendente dalle amministrazioni pubbliche ricomprese del comparto di contrattazione "Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione", relativo al biennio economico 1996-1998, concordato il 16 ottobre 1997 (Sez. riun. 28 febbraio 1998. n. 16/Ref/Del/98);

accordo quadro transitorio sui distacchi, permessi e aspettative sindacali ai sensi dell'art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 29/93, come sostituito dall'art. 4 del d.lgs. n. 396/1997 e sul relativo accordo di proroga (Sez. riun., 3 giugno 1998, n. 32/Ref/Del/98);

accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione ai sensi dell'art. 51, comma 3, del d.lgs. 29/1993, come sostituito dall'art. 4 del d.lgs. 396/1997 (Sez. riun., 5 giugno 1998, n. 33/Ref/Del/98).

¹⁶ Sez. riun. 11 maggio 1998, n. 28/Ref/Del/98.

¹⁷ Ibidem.

finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere”.

E' noto che, negli ormai dieci anni di vigenza della norma, le Camere non hanno mai utilizzato tale opportunità. Ciò nondimeno, l'avvenuta intensificazione della produzione legislativa delegata¹⁸ e l'istituzionalizzazione del parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi elaborati dal Governo potrebbero consigliare il Parlamento di utilmente attivare, almeno con riguardo ai decreti che attuano impegnative riforme, la richiesta alla Corte di appositi referti sugli schemi di decreto legislativo, per porre le Camere e lo stesso Governo in condizione di assumere le iniziative necessarie ad eventualmente integrare le risorse finanziarie occorrenti per la compiuta attuazione della normativa delegata.

Non sembra discutibile, infatti, che riforme di grande portata e con impatto fortemente innovativo su preesistenti assetti organizzativi e funzionali (tali, ad es., oltre alla “privatizzazione” del pubblico impiego, il riordino dell'intera disciplina tributaria, la ristrutturazione degli apparati centrali dello Stato, o, ancora, su scala più ridotta, l'attribuzione della qualifica dirigenziale ai capi d'istituto delle istituzioni scolastiche¹⁹ e le misure di controllo su attività private in varia misura “liberalizzate”) determinano effetti di spesa - in aumento o anche in diminuzione - sul bilancio dello Stato, raramente apprezzati in sede di approvazione delle leggi di delega e la cui sottostima è stata, spesso, in passato, all'origine di gravi ritardi nell'attuazione di importanti riforme (quando non di sostanziali inattuazioni).

Con riserva di ulteriori valutazioni in sede di monitoraggio delle leggi di spesa, la Corte non può esimersi dall'avvertire che le riforme amministrative comportano - sempre ed ovunque - costi non immediatamente apprezzabili o percepibili nel momento in cui esse vengono concepite. Di qui, la necessità di predisporre una strumentazione conoscitiva e valutativa che consenta di supportare gli “stadi di avanzamento” delle riforme con la disponibilità di adeguate risorse, sia finanziarie che umane e organizzative.

In quest'ottica, un utile apporto potrebbe essere fornito dall'iniziativa - tuttora allo studio di un gruppo di lavoro costituito nel 1997 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri²⁰ - di costruire 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”, al fine di “attuare con una migliore efficienza e razionalità la riorganizzazione delle amministrazioni, la semplificazione delle procedure, la programmazione e il controllo di gestione”.

2.2 Le misure contenute nella manovra finanziaria per il 1998.

Da segnalare, poi, le misure che, in materia di personale, sono state adottate nell'ambito della manovra economica di fine anno, con la legge 27 dicembre 1997, n. 449. Esse riguardano: l'obbligo di programmazione triennale dei fabbisogni di personale; la riduzione entro il 31 dicembre 1998 dell'1% del personale (del 3%, entro la fine del 1999, per il comparto della scuola); in ogni caso, la copertura dei posti vacanti nel Servizio sanitario nazionale e l'assunzione di 3.800 unità di personale nelle amministrazioni dello Stato, da dislocare in settori strategici (in particolare, presso il Ministero delle finanze, i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, l'INPS, il Ministero per i beni culturali e ambientali); la riduzione, per il

¹⁸ Cfr. il capitolo della presente Relazione dedicato alla “Attività normativa del Governo e Comitati interministeriali”, par. 3.

¹⁹ Cfr. il d.lgs. 6 marzo 1998, n. 59, “disciplina della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche autonome, a norma dell'articolo 21, comma 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

²⁰ L'istituzione del gruppo di lavoro fu decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 3 giugno 1997: v. la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1996, vol. I, cap. IX, par. 1.1.