

Capitolo VII

Personale

Sommario: 1. Sintesi e conclusioni.

2. Il quadro generale: 2.1 Il completamento della "seconda privatizzazione" del pubblico impiego; 2.2 Alcune condizioni per rendere effettiva la riforma; 2.3 Le misure contenute nella manovra finanziaria per il 1999; 2.4 Il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"; 2.5 Le analisi e le valutazioni della Relazione sul costo del lavoro pubblico: rinvio.

3. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione: 3.1 La spesa delle "amministrazioni pubbliche"; 3.2 L'incremento delle retribuzioni medie rispetto all'evoluzione del tasso d'inflazione; 3.3. La spesa per il personale delle amministrazioni dello Stato.

4. La chiusura della tornata contrattuale 1994-1997 e l'apertura della tornata 1998-2001: 4.1 I residui oneri della tornata contrattuale 1994-97; 4.2 Le disponibilità finanziarie per i rinnovi contrattuali; 4.3 Le valutazioni della Corte sui contratti collettivi 1998-2001.

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

6. Consistenza del personale, dotazioni organiche, programmazione degli accessi, nuova classificazione del personale.

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 E' giunto a compimento, nel corso del 1998, il processo di riforma del pubblico impiego, con una serie di norme che - emanate in attuazione della delega legislativa concessa al Governo dalla legge n. 59 del 1997 - hanno conferito un assetto ormai stabile alla relativa disciplina, cui si attribuisce un ruolo di primo piano nel disegno di riordino e di razionalizzazione amministrativa delineato, oltre che dalla legge n. 59 del 1997, dalle leggi n. 94 del 1997, n. 127 del 1997 e n. 50 del 1999.

E' importante considerare, peraltro, che la riforma del pubblico impiego non si esaurisce nella privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico. La riforma si estende, infatti, ben oltre la riconduzione di questi rapporti "sotto la disciplina" del codice civile (e l'attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione sulle relative controversie), riguardando, fra l'altro, la separazione fra compiti di indirizzo politico-amministrativo e compiti di gestione (legge n. 127 del 1997 e d.lgs. n. 80 del 1998), l'attribuzione alla dirigenza amministrativa di propri e autonomi poteri (per l'organizzazione dei mezzi e delle risorse) e responsabilità (per il conseguimento dei risultati) nell'ambito delle direttive impartite dai ministri, i controlli interni e le valutazioni circa

il rendimento del personale, il riconoscimento della contrattazione collettiva come espressione di "autonomia privata" delle pubbliche amministrazioni e la "rappresentanza sindacale" dei datori di lavoro pubblici, i modi e le forme dell'organizzazione, la flessibilità del lavoro pubblico (mediante la mobilità dei dipendenti, il part-time, il lavoro a tempo determinato, il lavoro "a distanza"), il ruolo del Governo e del Parlamento nella contrattazione collettiva e nel suo finanziamento.

Su ciascuna di tali tematiche, i provvedimenti emanati nel 1998 hanno completato, perfezionato o corretto la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 29 del 1993, le cui disposizioni erano rimaste - come rilevato dalla Corte in un rapporto sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993¹ - sovente prive di sèguiti operativi. Ciò, sia per la formulazione incerta o perplessa di alcune norme (come quelle sulla separazione fra poteri-responsabilità di indirizzo e di gestione), sia per la difficoltà delle amministrazioni a recepire la portata del cambiamento recato dalla "privatizzazione", sia - infine - per la resistenza del corpo politico a ritrarsi dall'attività di gestione e a rimetterla nella esclusiva responsabilità dei dirigenti (talché la Corte ha inviato al Presidente del Consiglio, nel 1998 e ancora nel 1999, specifiche "osservazioni" sul carente esercizio, da parte dei ministri, del potere di direttiva nei confronti dei dirigenti responsabili della gestione²).

1.2 Proprio questo insieme di incertezze, difficoltà e resistenze nei confronti delle trasformazioni in atto (relative non soltanto al pubblico impiego, ma a tutte le altre componenti dell'assetto amministrativo) induce la Corte a ribadire l'opportunità che l'attuazione delle maggiori leggi di riforma amministrativa venga accuratamente monitorata da una struttura di orientamento, di servizio e di ausilio alle amministrazioni, in grado di cooperare con esse nell'impostazione e nello svolgimento dei processi di innovazione³ (di cui è parte essenziale la nuova "geografia" di poteri amministrativi disegnata dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dagli altri decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 59 del 1997). E', questa, un'esigenza che assume, al momento, il carattere della necessità, in quanto la riforma amministrativa avviata con i menzionati provvedimenti legislativi del 1997 richiede ed, anzi, impone - per la vastità del suo campo d'azione - interventi coerenti e coordinati sulle diverse articolazioni, fra loro connesse e interdipendenti, dell'assetto amministrativo (oltre al personale, l'organizzazione, le funzioni, i procedimenti, la gestione finanziaria), nonché fra i diversi livelli di governo e di amministrazione.

Per altro verso, considerato che la riforma amministrativa in corso si snoda (non solo nella materia del pubblico impiego) attraverso una cospicua legislazione delegata, la Corte deve richiamare l'attenzione sulla duplice necessità che i decreti legislativi diano conto, in qualche modo, delle loro eventuali implicazioni finanziarie e che tali implicazioni formino oggetto di scrutinio parlamentare, anche con l'ausilio che la Corte è in grado di fornire sulla base della norma (art. 16 legge n. 400 del 1988) che rimette ai presidenti delle Camere di richiedere alla Corte dei conti le sue valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero ... dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

1.3 Il settore del pubblico impiego costituisce uno dei maggiori territori "a rischio" per gli equilibri della finanza pubblica. Per questa ragione, esso è stato oggetto - fin dalla legge n. 421 del 1992, che conferì la delega legislativa poi esercitata con il d.lgs. n. 29 del 1993 - di misure

¹ V. il rapporto finale della "indagine intersettoriale sull'attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993", approvato con delib. Sez. contr. Stato, II collegio, 4 luglio 1997, n. 101.

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

³ Potrebbero soccorrere, al riguardo, anche i dirigenti che - in virtù dell'art. 6, comma 2, d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 50 (sulla disciplina del "ruolo unico" dei dirigenti) - sono posti temporaneamente a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri "per essere utilizzati nell'ambito di programmi specifici ... di ricerca, studio e di monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni amministrative".

fortemente orientate, nel più ampio contesto del risanamento economico-finanziario, alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa. Questo nesso fra disciplina del pubblico impiego e miglioramento degli equilibri di finanza pubblica merita di essere conservato ed, anzi, 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.

L'accresciuto "spazio negoziale" attribuito dal d.lgs. n. 396 del 1997 alla contrattazione integrativa (già "decentrata") impone, peraltro, di individuare parametri rigorosi in base ai quali sia possibile verificare che gli incrementi retributivi corrispondano ad effettivi, più elevati livelli di produttività del lavoro, qualità dei servizi, snellezza e celerità di procedimenti, efficiente ed economica organizzazione degli uffici e delle risorse disponibili. Senonché, a fronte di tale essenziale necessità, persiste la mancanza di una base informativa soddisfacente e, soprattutto, aggiornata sull'andamento dei maggiori aggregati statistici che interessano la materia del lavoro pubblico. Ad oggi, infatti, restano estremamente problematiche, non diversamente che in passato, 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 Il completamento della "seconda privatizzazione" del pubblico impiego.

2.1.1 La "riforma della riforma" del pubblico impiego, avviata dalla delega legislativa concessa al Governo dalla legge n. 59 del 1997⁴ per la revisione del d.lgs. n. 29 del 1993, è stata attuata con tre decreti legislativi (4 novembre 1997 n. 396⁵, 31 marzo 1998 n. 80⁶ e 29 ottobre 1998 n. 387⁷), mediante i quali sono stati realizzati gli obiettivi - indicato dall'art. 11, comma 4, della legge n. 59 del 1997 - 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); semplificare e rendere più spedite le procedure di contrattazione collettiva; rafforzare il ruolo dell'ARAN come "agente contrattuale" delle amministrazioni (eliminando, fra l'altro, l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi); creare strutture associative fra amministrazioni ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e direttiva all'ARAN per i contratti dei rispettivi comparti; ridefinire i criteri della "rappresentatività sindacale"; estendere lo "spazio negoziale" della contrattazione decentrata (garantendo a tutte le amministrazioni "autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa", nel rispetto dei vincoli di bilancio); applicare il regime privatistico anche ai vertici burocratici delle amministrazioni (dirigenti generali e qualifiche equiparate); attuare il passaggio al giudice ordinario della competenza giurisdizionale su tutte le controversie in materia di lavoro con le pubbliche amministrazioni⁸.

Ne è risultata una sostanziale riscrittura del d.lgs. n. 29 del 1993, che ha dato luogo ad

⁴ Cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996, vol. 1, cap. IX, par. 1.1.

⁵ "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".

⁶ "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".

⁷ "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80".

⁸ V. pure, in questa Relazione, il capitolo relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, par. 2.3.

una nuova riforma (la c.d. "seconda privatizzazione") del pubblico impiego⁹, incentrata sulla assimilazione - tendenzialmente piena - fra rapporti di lavoro pubblico e rapporti di lavoro privato, nonché sulla unificazione delle regole fra mercato del lavoro pubblico e mercato del lavoro privato.

Sui d.lgs. n. 396 del 1997 e n. 80 del 1998 ci si soffermò ampiamente, per gli aspetti di interesse della Corte, nella relazione dello scorso anno¹⁰, alla quale, pertanto, si rinvia. Al d.lgs. n. 29 del 1993 ed agli stessi decreti appena citati, ulteriori modificazioni sono state apportate dal d.lgs. n. 387 del 1998, anche con riguardo alle norme che interessano la provvista finanziaria dei contratti collettivi ed i controlli commessi alla Corte. Sul dato normativo che, complessivamente, emerge dai tre decreti legislativi emanati nel 1997-98 (n. 396 del 1997, n. 80 del 1998 e n. 387 del 1998) appare utile formulare alcune considerazioni, richiamando l'attenzione su tre punti di particolare rilievo, che riguardano (a) gli strumenti preordinati a 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) le analisi e le verifiche della Corte dei conti sugli oneri della contrattazione collettiva e (c) le implicazioni di spesa che sono indotte, sia pure indirettamente, dai decreti legislativi nei quali si sostanzia - come detto - la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego.

Ulteriori considerazioni verranno formulate sulle condizioni che è necessario porre in essere per rendere effettivo il quadro di riforma delineato dai menzionati provvedimenti.

2.1.2 Quanto al primo punto, è a dire che il d.lgs. n. 387 del 1998 ha reso più stringente il procedimento mediante il quale si giunge a definire la "provvista finanziaria" dei rinnovi contrattuali. Rispetto al precedente regime, il Ministero del tesoro quantificherà, oltre all'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato (onere da inserire in legge finanziaria), anche "gli eventuali oneri aggiuntivi" prodotti dalla contrattazione integrativa per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato. Per altro verso, gli oneri della contrattazione collettiva a carico delle amministrazioni regionali, locali e degli enti pubblici non saranno più, semplicemente, "indicati" nel quadro delle quantificazioni elaborato dal Tesoro, ma dovranno costituire oggetto di un'apposita "autorizzazione di spesa", decisa nelle stesse forme (deliberazione dei consigli regionali e degli enti locali, deliberazioni dei consigli di amministrazione degli enti pubblici) con cui vengono approvati i bilanci degli enti e, soprattutto, "con distinta indicazione dei mezzi di copertura".

In tal modo, il meccanismo di quantificazione dovrebbe acquistare, per i contratti di cui si parla, una maggiore trasparenza. Ciò nonostante, permangono talune incongruenze, come quella per cui i costi della contrattazione continuano ad essere fissati *a priori* (con l'unico limite della compatibilità rispetto agli equilibri complessivi di finanza pubblica) e, in pratica, a prescindere da una contrattazione sul *quantum* di incremento della spesa per il personale, a fronte di un accertato, accresciuto rendimento delle amministrazioni e dei loro servizi (o, almeno, di una maggiore produttività del lavoro).

Di rilievo, poi, la circostanza che il d.lgs. n. 396 del 1997 abbia introdotto a pieno titolo, nella struttura della contrattazione, un secondo livello negoziale, a carattere complementare e "integrativo" di quello nazionale¹¹ (cui spetterà, comunque, di stabilire l'ambito di materia della contrattazione integrativa, nonché i soggetti e le procedure negoziali). La contrattazione integrativa potrà anche determinare - a differenza del passato - effetti di spesa, "nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di

⁹ Sulle caratteristiche della "prima privatizzazione", realizzata dal d.lgs. n. 29 del 1993 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).

¹⁰ Vol. I, Cap. VIII, par. 2.

¹¹ Art. 45, comma 4, d.lgs. n. 29 del 1993, sub art. 1 d.lgs. n. 396 del 1997.

ciascuna amministrazione"; tuttavia, i contratti integrativi non possono essere sottoscritti dalle amministrazioni ove contengano norme in contrasto con i "limiti di oggetto" stabiliti dalla contrattazione nazionale o che comportino oneri non previsti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione (le clausole contrattuali eventualmente difformi sono nulle). Inoltre, è prevista una "verifica di compatibilità", rimessa al collegio dei revisori dei conti (o, laddove quest'organo non sia previsto, al nucleo di valutazione o al servizio di controllo interno), fra i costi dei contratti integrativi ed i "vincoli di bilancio" che si impongono a ciascuna amministrazione¹².

Senonché, in primo luogo, i "vincoli di bilancio" che le amministrazioni sono tenute a rispettare rappresentano, tuttora, una nozione non sufficientemente precisa, almeno nei casi - che riguardano soprattutto le amministrazioni locali - in cui di fatto mancano, o non sono adeguatamente messi a punto, gli "strumenti di programmazione" cui commisurare il rispetto dei menzionati vincoli. In secondo luogo, la "verifica di compatibilità" è affidata ad organismi (collegi dei revisori dei conti, nuclei di valutazione, servizi di controllo interno) 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 terzo luogo, le "pronunce" di questi organismi non sono - come già rilevato nella relazione dello scorso anno - preclusive di decisioni in senso difforme delle amministrazioni e degli enti; donde l'importanza e l'utilità del collegamento funzionale, specificamente previsto, fra le amministrazioni e l'ARAN, per consentire a quest'ultima di monitorare l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi¹³. In quarto luogo, le norme non contemplano - a livello di contrattazione integrativa - una fase di controllo esterno e *a priori*, analoga a quella che è prevista (in forma di "certificazione") per i contratti nazionali, sul rispetto dei più volte menzionati vincoli e compatibilità.

2.1.3 Sempre con riguardo al primo punto, è a dire che il d.lgs. n. 387 del 1998 ha introdotto - come misura per la risoluzione delle controversie di lavoro c.d. seriali - un complesso meccanismo di "accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi"¹⁴, che sembra prestarsi anche alla verifica incidentale di adeguata copertura finanziaria delle clausole contrattuali oggetto di controversia. Ove, infatti, le amministrazioni facciano rilevare, nella controversia, l'esistenza di una "questione determinante" *sub specie* di assenza o insufficienza di copertura finanziaria relativamente ad una clausola contrattuale cui venisse attribuita una od altra portata, il giudice è tenuto a sospendere il giudizio e ad avviare il procedimento previsto dall'art. 68-bis (nuovo testo) d.lgs. n. 29 del 1993, il quale contempla, anzitutto, una fase di negoziato presso l'ARAN "per verificare la possibilità di un accordo sull'interpretazione autentica, ovvero sulla modifica della clausola controversa" e, nel caso in cui l'accordo non sia raggiunto, una decisione del giudice sulla "questione determinante" mediante sentenza impugnabile direttamente con ricorso per cassazione (in caso di accoglimento del ricorso, la Corte di cassazione rinvia la causa allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza cassata).

La rilevanza della norma è tanto maggiore, in quanto i contratti collettivi debbono contenere (art. 52, comma 2, d.lgs. n. 29 del 1993) la condizione per cui l'esecuzione (o la proroga di efficacia) del contratto è sospesa, in tutto o in parte, nel caso di esorbitanza dai limiti di spesa risultanti dalla quantificazione certificata dalla Corte dei conti. Donde la necessità che le amministrazioni, in collegamento con l'ARAN e con il Dipartimento della funzione pubblica, si muniscano di strutture e di strumenti conoscitivi adeguati a rilevare tempestivamente i

¹² Art. 52, comma 5, d.lgs. n. 29 del 1993, sub art. 5 d.lgs. n. 396 del 1997.

¹³ Art. 50, comma 5, d.lgs. n. 29 del 1993, sub art. 2 d.lgs. n. 80 del 1998.

¹⁴ L'"accertamento pregiudiziale" è regolato dall'art. 68-bis d.lgs. n. 29 del 1993, introdotto, appunto, dal d.lgs. n. 387 del 1998.

fenomeni suscettibili di determinare l'esorbitanza dai menzionati limiti, per poter sollevare davanti al giudice la "questione determinante" della incompatibilità fra una certa interpretazione del contratto e la sua "dotazione finanziaria", ovvero per applicare la clausola di autotutela della sospensione dell'esecuzione del contratto. Entrambe le opportunità costituiscono, del resto, applicazione del principio di "equilibrio interno" del contratto collettivo, per cui le diverse componenti di tale equilibrio formano oggetto, fra le parti del contratto, di valutazione complessiva, avuto riguardo alle loro reciproche connessioni e per l'intera durata del contratto, anche in termini di compatibilità con i programmi di spesa pubblica e di finanziamento dei costi contrattuali; con la conseguenza che qualsiasi variazione alle componenti dell'equilibrio contrattuale richiede che sia rinnovata la procedura seguita per la originaria sottoscrizione (copertura finanziaria dell'intero costo contrattuale; parere del comitato di settore; certificazione della Corte dei conti), rendendosi in ogni altro caso applicabile la clausola di autotutela di cui s'è detto.

Un'altra considerazione - già formulata nella relazione dello scorso anno - si riferisce, più in generale, al coordinamento "orizzontale" fra i diversi comparti ed a quello "verticale" fra i diversi livelli di contrattazione, l'uno e l'altro rimessi (dal d.lgs. n. 396 del 1997) a tre strumenti: un "comitato 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; la verifica, da parte del Governo, delle direttive che i comitati di settore impartiscono all'ARAN (verifica che si esprime mediante "valutazioni" del Governo "per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale"); l'attribuzione alla contrattazione collettiva nazionale (eventualmente su indicazione del "comitato di coordinamento") del compito di definire l'entità dell'impegno finanziario a disposizione della contrattazione decentrata.

Si tratta di strumenti e procedimenti che, per esplicare appieno la loro efficacia, richiedono, ancora una volta, al Governo ed alle amministrazioni di predisporre una adeguata 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.

2.1.4 Quanto alle analisi e alle verifiche rimesse alla Corte dei conti sugli oneri della contrattazione collettiva, il d.lgs. n. 396 del 1997 ha disegnato un procedimento di "controllo-certificazione" dei contratti collettivi nazionali, che ha sostituito il controllo preventivo di legittimità sulla (soppressa) autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi¹⁵. La nuova funzione è stata assunta dalla Corte 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 del 1978 e successive modificazioni)"¹⁶.

Sulle caratteristiche di tale nuova funzione ci si soffermò nella relazione dello scorso anno¹⁷, cui si rinvia. E', tuttavia, il caso di ribadire che le verifiche di compatibilità economica e

¹⁵ 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 del 1993, l'incongruenza del controllo preventivo di legittimità rispetto a contratti collettivi di natura privatistica: v. Sez. contr. Stato, delib. 6 maggio 1995, n. 71.

¹⁶ Così Sez. riun., 28 febbraio 1998, n. 17 del 19Ref del 19Del del 1998, par. 3 del "Rapporto generale di certificazione".

¹⁷ Vol. I, Cap. VIII, par. 2.1.4.

finanziaria presuppongono il riscontro di attendibilità delle quantificazioni 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 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 contrattuali¹⁸.

I contratti nazionali oggetto di "certificazione" sono stati, finora, trenta, dei quali nove "certificati" nel 1999¹⁹. I contratti relativi alla tornata contrattuale 1998-2001 sono stati, finora,

¹⁸ Ibidem, par. 4 e 5.

¹⁹ Si tratta dei seguenti contratti:

accordo integrativo del c.c.n.l. 16 maggio 1995 del comparto di contrattazione "ministeri", in materia di "assunzioni a tempo determinato" (Sez. riun., 19 febbraio 1998, n. 6);

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 c.c.n.l. 16 maggio 1995 del comparto "Ministeri" (Sez. riun., 20 febbraio 1998, n. 7);

c.c.n.l. del personale con qualifica dirigenziale dipendente dall'ente EUR, relativo al quadriennio normativo 1994-97 ed al biennio economico 1994-1995 (Sez. riun., tra l'EUR e le organizzazioni sindacali (Sez. riun., 20 febbraio 1998, n. 8);

c.c.n.l. del personale dirigente dipendente dall'ICE relativo al biennio economico 1996-1997 (Sez. riun., 20 febbraio 1998, n. 9);

contratto integrativo del c.c.n.l. del comparto "Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo", sottoscritto il 5 aprile 1996 e relativo al periodo 1994-1997 (Sez. riun., 20 febbraio 1998, n. 10);

c.c.n.l. del personale non dirigente dipendente dagli Enti lirico-sinfonici relativo al biennio economico 1996-1997 (Sez. Riun., 23 febbraio 1998, n. 11);

accordo successivo per l'applicazione sperimentale degli articoli 27, comma 4, e 77 del c.c.n.l. del comparto "scuola", relativo al periodo 1994-1997 (Sez. riun., 25 febbraio 1998, n. 13);

c.c.n.l. per il personale dell'UNIONCAMERE, area del personale, riguardante il biennio economico 1997-98 (Sez. riun., 28 febbraio 1998, n. 15);

c.c.n.l. 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 (Sez. riun., 28 febbraio 1998, n. 15);

c.c.n.l. 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 (Sez. riun. 28 febbraio 1998, n. 16);

c.c.n.l. per il personale dell'Ente EUR relativo al biennio economico 1996-97 (Sez. riun. 6 maggio 1998, n. 27);

c.c.n.l. per il personale dell'area dirigenziale 1994-97 della Regione Friuli-Venezia Giulia (Sez. riun. 11 maggio 1998, n. 28);

accordo quadro transitorio sui distacchi, permessi e aspettative sindacali ai sensi dell'art. 51, comma 3, del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 4 del d.lgs. n. 396 del 191997 e sul relativo accordo di proroga (Sez. riun. 3 giugno 1998, n. 32);

accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione ai sensi dell'art. 51, comma 3, del d.lgs. 29 del 191993, come sostituito dall'art. 4 del d.lgs. 396 del 191997 (Sez. riun., 5 giugno 1998, n. 33);

accordo collettivo quadro 7 agosto 1998 per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie nel pubblico impiego e contratto collettivo quadro per l'utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi sindacali (Sez. riun. 2 ottobre 1998, n. 37);

accordo collettivo quadro 2 settembre 1998 per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie nei comparti del pubblico impiego - Integrazioni e modificazioni al c.c.n.l. quadro 1998 (Sez. riun. 22 ottobre 1998, n. 40);

accordo collettivo 7 settembre 1998 relativo al comparto dei dipendenti del servizio sanitario nazionale, recante integrazioni e modificazioni al c.c.n.l. quadro 7 agosto 1998 sulla costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie (Sez. riun. 22 ottobre 1998, n. 41);

accordo collettivo 23 settembre 1998 relativo al comparto dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, recante integrazioni e modificazioni al c.c.n.l. quadro 7 agosto 1998 sulla costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie (Sez. riun. 19 novembre 1998 n. 43);

accordo collettivo 21 settembre 1998 relativo al comparto dei dipendenti dei ministeri, recante integrazioni e modificazioni al c.c.n.l. quadro 7 agosto 1998 sulla costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie (Sez. riun. 18 novembre 1998, n. 44);

accordo collettivo quadro 21 settembre 1998 relativo al comparto del personale degli enti pubblici non economici, recante integrazioni e modificazioni al c.c.n.l. quadro 7 agosto 1998 sulla costituzione delle rappresentanze sindacali

cinque ed hanno riguardato i comparti "ministeri", "enti pubblici non economici", "regioni e autonomie locali", "sanità", "scuola".

Con riferimento a tali ultimi contratti, la Corte ha formulato, nei suoi rapporti di certificazione, le osservazioni che saranno riferite nel successivo par. 4.

2.1.5 La certificazione dei contratti collettivi non esaurisce, peraltro, il ruolo della Corte in ordine alla valutazione degli oneri che sono prodotti dalla contrattazione collettiva. A parte la annuale "relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico", prevista fin dall'originario d.lgs. n. 29 del 1993 (art. 65), le norme emanate nel contesto della "seconda privatizzazione" attribuiscono alla Corte due nuovi compiti. Il primo, da porre in relazione all'esigenza di fornire al Parlamento un quadro complessivo delle implicazioni finanziarie recate dalla totalità dei contratti stipulati in ciascuna tornata contrattuale, consiste nella elaborazione, al termine di ciascuna tornata, di un referto "sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio" (art. 51, comma 6, ultimo periodo, d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo del d.lgs. n. 387 del 1998). Il secondo è, per così dire, speculare al decentramento della contrattazione collettiva (in corrispondenza del decentramento di funzioni realizzato dal d.lgs. 112 del 1998) ed all'ampio "spazio negoziale" attribuito alla contrattazione integrativa (già "decentrata"): esso consiste nello svolgimento, anche attraverso le "articolazioni decentrate" della Corte (in sostanza, attraverso i Collegi regionali di controllo), di verifiche periodiche circa gli andamenti della spesa per il personale pubblico, eventualmente utilizzando - come base di riferimento - insieme significativi ("campioni") di amministrazioni (art. 52, comma 6, d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo del d.lgs. n. 387 del 1998).

2.1.6 L'ultima tematica 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 circostanza che la riforma di assetti organizzativi e funzionali delle pubbliche amministrazioni, come quella di cui è parte consistente la c.d. "seconda privatizzazione" del pubblico impiego, determina effetti di spesa - in aumento o anche in diminuzione - sul bilancio dello Stato, raramente apprezzati o apprezzabili in sede di approvazione delle leggi di delegazione.

unitarie (Sez. riun. 19 novembre 1998, n. 45);

accordo integrativo al c.c.n.l. 1994-97 per il personale dei ministeri, relativo al personale operante nella provincia autonoma di Bolzano (Sez. riun. 9 dicembre 1998, n. 47);

c.c.n.l. quadro 29 luglio 1998 per la ripartizione, nel quadriennio 1998-2001, dei distacchi e dei permessi sindacali - dirigenza (Sez. riun. 10 febbraio 1999, n. 8);

accordo collettivo quadro 22 ottobre 1998 per la definizione delle autonome aree della dirigenza nel quadriennio 1998-2001 (Sez. riun. 10 febbraio 1999, n. 9);

c.c.n.l. quadro 23 gennaio 1999 integrativo e correttivo dell'accordo per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali - dirigenza (Sez. riun. 11 febbraio 1999, n. 10);

c.c.n.l. quadro integrativo e correttivo del c.c.n.l. 7 agosto 1998 sulle libertà e prerogative sindacali (Sez. riun. 11 febbraio 1999, n. 11);

c.c.n.l. per il personale del comparto "ministeri" - quadriennio 1998-2001, vigenza economica 1998-99 (Sez. riun. 11 febbraio 1999, n. 13);

c.c.n.l. per il personale del comparto "enti pubblici non economici" - quadriennio 1998-2001, vigenza economica 1998-99 (Sez. riun. 1 marzo 1999, n. 14);

c.c.n.l. per il personale del comparto "sanità" - quadriennio 1998-2001, vigenza economica 1998-99 (Sez. riun. 1 marzo 1999, n. 18);

c.c.n.l. per il personale del comparto "regioni e autonomie locali" - quadriennio 1998-2001, vigenza economica 1998-99 (Sez. riun. 30 aprile 1999, n. 19);

c.c.n.l. per il personale del comparto "scuola" - quadriennio 1998-2001, vigenza economica 1998-99 (Sez. riun. 11 febbraio 1999, n. 20).

Di qui, in primo luogo, 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 secondo luogo, un ausilio alla conoscenza delle implicazioni finanziarie recate dai provvedimenti legislativi delegati che si occupano di riforme amministrative potrebbe discendere dall'attivazione, ad opera del Parlamento, di una facoltà prevista fin dalla legge n. 400 del 1988, il cui art. 16 attribuisce ai 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 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".

Negli oltre dieci anni di vigenza della norma, le Camere non hanno mai utilizzato tale opportunità. Ciò nondimeno, l'attuale elevata intensità della produzione legislativa delegata²⁰ e l'istituzionalizzazione del parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi elaborati dal Governo sono elementi che - ad avviso della Corte - potrebbero consigliare il Parlamento di attivare, almeno con riguardo ai decreti che attuano impegnative riforme, la richiesta alla Corte dei conti 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.

2.2 Alcune condizioni per rendere effettiva la riforma.

All'esito della riforma realizzata con il d.lgs. n. 29 del 1993 e con i decreti legislativi emanati nel 1997 e nel 1998, si formulano, di seguito, alcune considerazioni, con particolare riguardo ai nessi di tale riforma con la nuova struttura del bilancio e con il rinnovato sistema dei controlli.

Occorre ricordare, anzitutto, che la legge n. 94 del 1997 (relativa alla nuova struttura del bilancio dello Stato), pur avendo operato una notevole semplificazione della decisione di bilancio, ha lasciato in vita i capitoli di spesa, sia pure a fini interni di "gestione operativa". Ciò costituisce, nella realtà, un elemento che favorisce la resistenza alla riagggregazione delle funzioni, delle strutture e delle responsabilità amministrative (o, almeno, non contribuisce a ridurre la frammentazione dei compiti e delle responsabilità), oggi ripartite, nell'amministrazione dello Stato, fra circa 5.000 dirigenti.

Per altro verso, una effettiva separazione fra responsabilità (e poteri) di indirizzo, da una parte, e, dall'altra, responsabilità (e poteri) di gestione e per i risultati non può prescindere dalla definizione, ad opera di ciascun ministro, di direttive che definiscano piani e programmi, indicando le linee e le priorità d'intervento e dislocando, all'uopo, le risorse - organizzative, umane e materiali - per conseguire gli obiettivi stabiliti dalle leggi del Parlamento. Senonché, le direttive che i ministri impartiscono ai dirigenti sono - con poche eccezioni - del tutto carenti e, spesso, meramente descrittive delle missioni che le leggi assegnano a ciascun ministero, con la duplice conseguenza che i dirigenti, cui spetterebbe la esclusiva responsabilità della gestione, sono indotti a richiedere il consenso del ministro sulle maggiori decisioni inerenti alla gestione (o, comunque, a coinvolgere il ministro nella responsabilità di tali decisioni) e che i ministri continuano ad occuparsi della ordinaria gestione amministrativa (con l'ulteriore rischio che i gabinetti dei ministri, riordinati dal d.lgs. n. 80 del 1998 per supportare l'attività di indirizzo politico-amministrativo dei ministri, si trasformino, nei fatti, in uffici di amministrazione diretta, ovvero in uffici che si sovrappongono a quelli di amministrazione diretta, surrogandoli nei loro compiti).

Di qui, le censure che la Corte ha mosso al governo per il mancato rispetto dello "stretto nesso funzionale" tra decisione di bilancio e direttive generali di indirizzo politico-

²⁰ Cfr. il capitolo della presente Relazione dedicato alla "Attività normativa del Governo e Comitati interministeriali", par. 3.

amministrativo, "che dei bilanci delle singole amministrazioni [dovrebbero costituire] analitica e puntuale rappresentazione in termini di obiettivi, priorità e programmi da realizzare nel corso dell'esercizio finanziario". Il tutto, con pregiudizio sia della logica di "demarcazione tra l'attività politica di indirizzo e quella amministrativa di gestione", sia del controllo parlamentare (tramite il riscontro della Corte dei conti sull'efficienza ed efficacia della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa) in ordine all'adempimento delle missioni affidate all'amministrazione²¹. Altrettanto insoddisfacenti - come pure rilevato dalla Corte - sono le "note preliminari" agli stati di previsione della spesa, nelle quali i ministri dovrebbero esporre gli obiettivi che le loro amministrazioni intendono conseguire, gli *standard* dei servizi e degli interventi, gli indicatori di efficacia ed efficienza che si propongono di utilizzare per valutare i risultati: elementi, tutti, che sarebbero indispensabili per mettere gli obiettivi a raffronto con i costi previsti dai programmi e con i risultati dell'attività svolta.

Orbene, la riforma del lavoro pubblico si inserisce in un contesto che, oltre alla "riconduzione" dei rapporti di lavoro "sotto la disciplina" del codice civile (e l'attribuzione al giudice ordinario della relativa giurisdizione), contempla, fra l'altro, il regime delle relazioni fra "politica" e "amministrazione", le regole di gestione e le relative responsabilità, i modi e le forme dell'organizzazione, i controlli interni e la misurazione dell'attività amministrativa, il ruolo del Governo e del Parlamento nella contrattazione collettiva e nel suo finanziamento.

Dato tale contesto, la Corte deve ribadire, in primo luogo, la necessità di realizzare una effettiva separazione fra indirizzo e gestione, come presupposto per riconoscere autonoma rilevanza ai poteri ed alle responsabilità dei dirigenti (rispetto ai poteri ed alle responsabilità dei loro vertici politici).

Andrebbe rimeditato, in secondo luogo, il ruolo delle direzioni generali del personale, dal momento che la risorsa "personale" è parte integrante della complessiva dotazione di risorse assegnata ai dirigenti delle grandi unità organizzative (dipartimenti, direzioni generali) per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati di cui essi sono responsabili. Ne dovrebbe discendere che, in sede di programmazione dell'attività del ministero, l'organo di vertice distribuisce le risorse umane fra le direzioni generali deputate alle diverse funzioni-obiettivo, lasciando alle singole unità organizzative di gestire direttamente il personale ad esse assegnato, con imputazione dei relativi costi alle pertinenti unità previsionali di base, anziché - come tuttora avviene - ad u.p.b. che identificano, nei vari ministeri, proprio le direzioni generali del personale.

Occorre sviluppare, in terzo luogo, i controlli interni di gestione, in funzione di ausilio all'attività amministrativa e all'ottimizzazione delle risorse a disposizione dei dirigenti, mediante la misurazione e la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione amministrativa. Ad essi è dedicato un decreto legislativo in corso di emanazione (attuativo della delega prevista dall'art. 17 della legge n. 59 del 1997), che prevede precisi obblighi a carico delle amministrazioni: l'adozione di un sistema informativo-statistico (alimentato da rilevazioni periodiche dei costi, delle attività e dei prodotti) a supporto del controllo interno di gestione; la costruzione di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità; l'elevazione degli *standard* qualitativi dei servizi al pubblico (con attribuzione ai cittadini di diritti soggettivi a prestazioni "di qualità"); il coinvolgimento degli utenti nella valutazione dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici; lo svolgimento di valutazioni comparative, all'interno di ciascuna amministrazione e fra amministrazioni diverse, di costi, rendimenti e risultati.

²¹ Sez. riunite, 27 aprile 1998, n. 25 ("Osservazioni al presidente del consiglio dei ministri ed al ministro per la funzione pubblica, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in tema di direttive generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998"), ove si afferma, altresì, che il sistema delineato dalla legge n. 94 del 1997 configura un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio, nell'ambito del quale il Parlamento definisce gli obiettivi di ciascun ministero e le relative risorse, e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo, che i ministri sono tenuti a formulare in coerenza con le risorse indicate dalla legge di bilancio.

Occorre potenziare, altresì, il collegamento dei controlli interni con il controllo esterno della Corte dei conti sui risultati delle pubbliche gestioni, che si inscrivono - come ha chiarito la Corte costituzionale - in un "rapporto fortemente collaborativo" con le amministrazioni, essendo intesi "prima di tutto ... a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di "autocorrezione", sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni" (Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29).

E' essenziale, in quarto luogo, ancorare la crescita della spesa per il personale al miglioramento della qualità dei servizi, fissando regole stringenti affinché gli incrementi retributivi corrispondano a 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. Uno strumento importante, in questa direzione, è offerto dalle nuove misure di flessibilità nell'organizzazione degli uffici e del lavoro, introdotte dalla legge n. 59 del 1997 e dal d.lgs. n. 80 del 1998, in virtù delle quali l'organizzazione degli uffici e l'organizzazione del lavoro - fatti salvi alcuni vincoli di ordine legislativo - sono stabilite direttamente dalle amministrazioni secondo criteri di elasticità, di adeguatezza e di proporzionalità alle funzioni da svolgere. Così, per i ministeri, soltanto i principi fondamentali di organizzazione (in pratica, l'articolazione dei ministeri nelle loro strutture di livello più elevato) dovranno essere definiti per legge; saranno, poi, i regolamenti a disciplinare l'ordinamento di ciascun ministero in direzioni generali e a definire le piante organiche del personale; con atti non regolamentari saranno, quindi, individuati gli uffici dirigenziali di livello inferiore e le relative competenze; su queste basi, i dirigenti assumeranno, "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro", le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro (art. 4, nuovo testo, d.lgs. n. 29 del 1993). Spetterà, pertanto, ai dirigenti di disegnare - entro il quadro di cui s'è detto - l'organizzazione degli uffici e, soprattutto, l'organizzazione del lavoro nelle strutture di cui essi dispongono per realizzare i programmi e gli obiettivi loro assegnati.

Quanto, poi, alla flessibilità nell'impiego della forza-lavoro, è importante l'estensione al settore pubblico delle discipline privatistiche in materia di contratti a tempo determinato, contratti di formazione-lavoro, lavoro temporaneo e di tutte le altre "forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa" (art. 36, nuovo testo, d.lgs. n. 29 del 1993). Ancora troppo farraginoso, però, il procedimento di "mobilità collettiva" dei pubblici dipendenti, a fronte della necessità di riequilibrare la distribuzione (anche territoriale) del personale secondo le necessità funzionali degli uffici; non appaiono, inoltre, sufficientemente incentivati i rapporti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato.

Da ultimo, la legge n. 191 del 1998 ha introdotto, quale ulteriore elemento di flessibilità nell'impiego delle risorse umane, il c.d. lavoro a distanza o "telelavoro" (art. 4), le cui modalità di carattere organizzativo sono state disciplinate con un regolamento governativo (d.P.R. 8 marzo 1999 n. 70).

Per fare ricorso al telelavoro, ciascuna amministrazione interessata dovrà predisporre un progetto generale in cui debbono essere indicati gli obiettivi, le attività interessate, le tecnologie utilizzate, i sistemi di supporto, le tipologie professionali ed il numero dei dipendenti che si prevede di coinvolgere, i costi, i benefici diretti e indiretti, ecc. Il progetto dovrà, inoltre, determinare, in funzione dei risultati da conseguire, i criteri per la definizione dei parametri qualitativi e quantitativi con i quali saranno valutate le prestazioni rese con il telelavoro.

Spetterà alla contrattazione collettiva di regolare lo svolgimento dei "rapporti di telelavoro".

La ingente produzione normativa che ha interessato il lavoro pubblico negli ultimi anni ha opportunamente consigliato di prevedere - nella "legge di semplificazione 1998" (n. 50 del 1999) - la redazione di un "testo unico in materia di pubblico impiego" e la semplificazione di

una serie di procedimenti relativi alla stessa materia. Appare utile segnalare, al riguardo, l'opportunità che la "legge di semplificazione 1999" non manchi di indicare, come oggetto di intervento regolamentare, procedimenti che sono tuttora disciplinati (in tutto o in parte) per legge e che impegnano gli uffici in complesse attività di autoamministrazione cui vengono dedicate rilevanti risorse umane. Tali, ad esempio, i procedimenti per l'autorizzazione e la liquidazione delle missioni, quelli per la concessione di permessi e congedi ai disabili e loro familiari ed altri che fossero individuati nello stesso lavoro di elaborazione del menzionato "testo unico".

2.3 Le misure contenute nella manovra finanziaria per il 1999.

2.3.1 Misure di contenimento della spesa per il personale sono contenute nella legge di accompagnamento alla finanziaria 1999 (23 dicembre 1998 n. 448), che prosegue e approfondisce l'impostazione di tipo programmatico assunta dalla manovra finanziaria per il 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449).

La legge n. 448 del 1998 conferma, pertanto, l'obbligo di tutte amministrazioni a proiettare su di un arco triennale i fabbisogni di personale. Per le amministrazioni dello Stato, il programma è approvato dal Governo, che delibera, altresì, trimestralmente, le assunzioni che le amministrazioni sono autorizzate ad effettuare. La legge rende, anzi, ancora più stringente tale disciplina autorizzatoria, stabilendo che essa si applichi anche ai passaggi di qualifica all'interno di ciascuna amministrazione (o fra amministrazioni diverse) di personale già in servizio (in pratica, sono equiparate ad assunzioni le progressioni di carriera).

In dettaglio, è previsto che, entro il 31 dicembre 1999, il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni venga ridotto in una misura non inferiore all'1,5% rispetto alle unità in servizio al 31 dicembre 1997; una ulteriore riduzione non inferiore all'1% dovrà essere realizzata entro il 2000.

Il 25% delle nuove assunzioni autorizzate nelle amministrazioni dello Stato dovrà avvenire con contratti part-time o con contratti di formazione e lavoro.

Per le particolari esigenze del Ministero dei beni e delle attività culturali, è prorogata al 31 dicembre 1999 l'efficacia delle norme (contenute nelle leggi n. 549 del 1995 e n. 449 del 1997) che, in relazione a vacanze di organico, autorizzano la trasformazione di rapporti a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato. Lo stesso ministero è autorizzato ad assumere mille unità di personale part-time per il periodo di un anno (prorogabile a due), onde garantire l'apertura pomeridiana, feriale e festiva, di musei, gallerie, monumenti, scavi, archivi e biblioteche.

Quanto al personale delle forze armate, è previsto un incremento di 2.000 unità nell'organico dell'Arma dei carabinieri, mentre è elevato a 23 anni il requisito di età per l'ammissione alla ferma volontaria triennale dei soggetti che hanno già prestato servizio militare obbligatorio o sono stati trattenuti in servizio un anno oltre la ferma di leva.

Per il triennio 1999-2001 è stabilita la riduzione del 10% degli stanziamenti relativi al lavoro straordinario del personale dello Stato, con esclusione del personale appartenente alla Pubblica sicurezza, alle Forze armate, ai Vigili del fuoco ed alla Protezione civile. Gli stanziamenti relativi al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia saranno, anzi, incrementati, nel 2001, di 8.200 milioni, compensati da una equivalente riduzione degli stanziamenti relativi al personale civile dello Stato.

Alle misure in materia di assunzioni si affida l'obiettivo di realizzare economie di spesa pari a 60 mld per il 1999, 350 mld per il 2000 e 500 mld per il 2001, cui vanno aggiunti circa 40 mld annui da riduzione degli stanziamenti per lavoro straordinario (economie, comunque, non calcolate sul saldo netto da finanziare, ma solo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto). Non risulta, invece, apprezzato l'onere derivante dalla trasformazione in rapporti a tempo indeterminato di rapporti a tempo determinato (che avrebbero dovuto, perciò, cessare alla

scadenza del termine) nel Ministero per i beni culturali; per lo stesso ministero, poi, i nuovi rapporti a tempo determinato autorizzati dalla legge dovrebbero comportare un onere di 15 mld per ciascuno degli anni 1999 e 2000, a carico delle maggiori entrate di cui alla legge n. 78 del 1997.

2.3.2 Nel complesso, il saldo dei risparmi di spesa è fatto dipendere dalle maggiori restrizioni imposte alle assunzioni di personale, essendo rimasta fissata al 31 dicembre 1997 la base quantitativa sulla quale commisurare la percentuale di riduzione del personale (la base quantitativa al 31 dicembre 1998 sarebbe stata, infatti, più ristretta, a causa dei provvedimenti limitativi delle assunzioni che hanno esplicato i loro effetti nell'esercizio 1998) ed essendo state incluse nuove categorie fra quelle oggetto di autorizzazione all'assunzione.

Ciò nondimeno, permangono tutte le riserve, formulate dalla Corte in relazione alle analoghe disposizioni della manovra finanziaria per il 1998, a riguardo del carattere non del tutto trasparente e verificabile delle stime riportate, tant'è che il Governo continua a non registrare i risparmi di spesa a livello di saldi di bilancio²². Del resto, le grandezze che dovrebbero condurre ai menzionati risparmi sono influenzate da fattori diversissimi ed in rapporto di reciproca implicazione (quali il tasso di cessazione dei dipendenti, la qualifica e il livello retributivi dei dipendenti cessati, il numero di dipendenti di cui la stessa legge autorizza l'assunzione), ovvero rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni (come i livelli retributivo-funzionali nei quali avverranno le nuove assunzioni, dal momento che la legge non indica alcun criterio per la distribuzione delle nuove assunzioni fra i diversi livelli) o, ancora, da fattori sopravvenuti all'entrata in vigore della legge (come l'ammontare delle retribuzioni dovute al nuovo personale dopo i recenti rinnovi contrattuali).

A ciò si aggiunge la persistente indisponibilità di dati aggiornati sul numero dei dipendenti in servizio. Di tali dati, i più recenti - contenuti nel "conto annuale" della Ragioneria generale dello Stato - risalgono al 1996, mentre le manovre finanziarie per il 1998 e per il 1999 assumevano come base di calcolo delle riduzioni di personale il dato del personale in servizio al 31 dicembre 1997.

Consapevole di tale mancanza di informazione, la legge n. 449 del 1997 aveva previsto (art. 39, comma 2) una valutazione induttiva del personale in servizio nel 1997, fondata "su basi statistiche omogenee, secondo criteri e parametri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica". La disposizione è stata confermata dalla legge n. 448 del 1998, ma il decreto del Presidente del Consiglio non è stato approntato né per il 1998, né per il 1999.

2.3.3 Da segnalare, infine, il meccanismo di "adeguamento annuale" (a valere dall'1 gennaio 1998) stabilito dalla legge n. 448 del 1998 per le retribuzioni del personale statale non contrattualizzato, in relazione agli incrementi medi conseguiti dagli altri pubblici dipendenti. La percentuale di adeguamento è determinata con D.P.C.M. entro il 30 aprile di ogni anno. Per il 1998 e per il 1999, si è provveduto, rispettivamente, con i D.P.C.M. 5 ottobre 1998²³ e 30 aprile 1999²⁴, che hanno riconosciuto incrementi retributivi nella misura del 6,51% per il 1998 e dello 0,86% per il 1999.

2.3.4 Ulteriore fonte di contenimento-risparmio della spesa per il personale fu individuata, dalla manovra finanziaria per il 1998 (legge n. 449 del 1997, art. 39, commi 25-28), nell'espansione quantitativa dei rapporti di lavoro part-time, sulla linea di quanto già ipotizzato dalla legge di

²² Nello stesso senso si è espresso il Servizio del bilancio del Senato, nella "Nota di lettura" al d.d.l. A.S. 3662 (poi divenuto legge n. 448 del 1998).

²³ G.U., serie gen., n. 254 del 30 ottobre 1998.

²⁴ In corso di pubblicazione in G.U.

accompagnano alla finanziaria 1997. Le relative norme, i cui effetti non risultano - al momento - particolarmente significativi, sono implicitamente confermate dalla manovra finanziaria per il 1999, ma l'eventuale riduzione di spesa non è in alcun modo quantificabile, dal momento che la trasformazione dei rapporti a tempo pieno in rapporti a tempo parziale è rimessa alla esclusiva determinazione di volontà dei dipendenti. Il che giustifica l'astensione del Governo da una stima dei risparmi attesi per il 1999, tanto più che una recente indagine - condotta dalla Ragioneria generale dello Stato e dal Dipartimento della funzione pubblica - ha accertato come, dall'entrata in vigore delle menzionate norme, soltanto l'1% del personale del settore statale ed il 2,38% del personale del settore pubblico ha optato per la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato in rapporto a tempo parziale²⁵.

Secondo le rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica²⁶, i dipendenti a tempo parziale nelle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici sono, al 31 dicembre 1997, 6.709: 5.440 nei ministeri, 97 nelle aziende, 1060 negli enti pubblici, 131 negli enti di ricerca.

2.4 Il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione".

Nel contesto delle misure intese ad incrementare l'occupazione, il "Patto sociale" sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali ha previsto una serie di impegni della parte pubblica in materia di formazione dei pubblici dipendenti.

Alla formazione nel settore pubblico sono dedicati il punto 33 del "Patto" e buona parte di uno specifico "allegato" (il n. 4). Nel punto 33 si legge - fra l'altro - che "il Governo intende accompagnare il processo di riforma amministrativa con interventi per la valorizzazione e la riqualificazione delle risorse umane", incrementando progressivamente le risorse destinate alla formazione fino a raggiungere, nel 2001, l'1 per cento del monte-salari del settore pubblico. L' "allegato 4" ribadisce che la formazione, la riqualificazione e l'aggiornamento del personale pubblico sono fattori decisivi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, per rafforzare la loro efficienza ed efficacia, per munire le pubbliche amministrazioni (soprattutto nel Mezzogiorno) di professionalità adeguate alle esigenze dello sviluppo economico locale; in breve, per attuare la riforma amministrativa e il decentramento, nonché per sviluppare la coesione del sistema amministrativo.

In concreto, il Patto impegna il Governo ad elaborare un "piano straordinario per la formazione nel settore pubblico", effettivamente presentato alle parti sociali nel maggio 1999, che ha ad oggetto: gli obiettivi a breve e medio termine della politica formativa per i lavoratori pubblici; i principi e il disegno generale del futuro sistema formativo; le caratteristiche organizzative e culturali delle strutture cui dovrà far capo la formazione permanente del personale pubblico; i nessi fra contrattazione collettiva e processi formativi; i sistemi di monitoraggio e di certificazione dell'offerta pubblica e privata di formazione. Le priorità indicate dal "Patto" e recepite dal piano riguardano la riconversione professionale dei lavoratori interessati dai processi di mobilità innescati dal decentramento amministrativo (e, cioè, dalla c.d. "terza regionalizzazione", realizzata dal d.lgs. n. 112 del 1998); gli interventi e gli strumenti formativi resi necessari dall'applicazione degli ordinamenti professionali che verranno definiti dai prossimi contratti collettivi; la riqualificazione dei dirigenti, "con particolare riguardo ai nuovi compiti in materia di gestione economica per centri di costo, di conduzione delle relazioni sindacali, di responsabilità organizzativa"; la formazione di personale esperto per lo svolgimento, soprattutto presso gli uffici periferici del Ministero del lavoro, delle nuove procedure di conciliazione e arbitrato (che sono destinate a larga diffusione anche in materia di lavoro pubblico: cfr. art. 39 d.lgs. n. 80 del 1998; art. 69 e 69-bis d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo introdotto dal d.lgs. n. 80 del 1998).

²⁵ Cfr. la Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1998), vol. II, p. 145.

²⁶ Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione per il 1997, vol. I, p. 239.

Inoltre, il Governo si impegna ad attivare immediatamente i progetti formativi previsti da un "programma straordinario" elaborato dal Dipartimento della funzione pubblica con l'obiettivo di potenziare l'intervento delle amministrazioni a favore dello sviluppo locale. I contenuti essenziali di questo programma, che sarà coordinato dal Fornez (cui la legge n. 191 del 1998 affida il compito di cooperare con il Dipartimento per l'attuazione dei progetti di innovazione amministrativa sull'intero territorio nazionale), sono esposti nel menzionato "Allegato 4" e si riferiscono ad un amplissimo raggio di interventi: da quelli finalizzati ad elevare il livello professionale dei nuovi assunti nelle amministrazioni regionali e locali (con progetti per l'introduzione anche a questi livelli del sistema di reclutamento mediante corso-concorso), a quelli più strettamente collegati con la razionalizzazione delle strutture organizzative e con l'innovazione dei processi di lavoro, fino alla formazione "mirata" allo sviluppo di specifiche professionalità (nei settori della protezione civile, dell'utilizzazione di reti informatiche, dei controlli sulla sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro).

Come premessa e condizione per l'attuazione del programma e del piano straordinari, il Governo attuerà nei tempi stabiliti (luglio 1999) la delega per il riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e dell'intero sistema formativo per i pubblici dipendenti.

La spesa per l'attuazione degli interventi è prevista, per il primo anno, nella misura di circa 100 mld (al netto di risorse aggiuntive delle amministrazioni regionali e locali), parte dei quali verrebbero finanziati nell'ambito dei progetti comunitari destinati alla formazione dei lavoratori. Nel triennio 1999-2001, la spesa ammonta, orientativamente, a 650 mld, anch'essi da ripartire fra fondi nazionali e fondi comunitari, secondo i programmi della CE (cui vanno aggiunti quelli che le singole amministrazioni destineranno ad attività di formazione e quelle che le regioni acquisiranno attraverso i fondi strutturali). Saranno gli strumenti di bilancio del 1999-2000 a definire le risorse nazionali per l'attuazione del programma e del piano straordinari.

2.5 Le analisi e le valutazioni della Relazione sul costo del lavoro pubblico: rinvio.

Questo capitolo non esaurisce, com'è noto, il compito della Corte di riferire al Parlamento sulle problematiche del lavoro pubblico e sugli andamenti della spesa che lo riguardano. Una specifica relazione è, infatti, prevista dal d.lgs. n. 29 del 1993 (art. 65, non toccato dai d.lgs. n. 396 del 1997 e n. 80 del 1998) "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. Segui, nel 1996, la relazione per il 1993. A fine 1997 fu deliberata dalle Sezioni riunite la relazione per il triennio 1994-96²⁷, che assumeva come base di riferimento, per i primi due anni del triennio, il "conto" della Ragioneria generale dello Stato e, per il terzo, stime della Corte fondate su dati provvisori forniti dalla Ragioneria generale e su altre fonti. Allo stesso modo, la relazione concernente il biennio 1996-97, approvata dalle Sezioni riunite nel dicembre 1998²⁸, contiene, per l'anno 1996, un esame completo dei dati definitivi riportati nel "conto annuale" (peraltro parzialmente elaborato) dalla Ragioneria generale; per l'anno 1997, invece, le valutazioni sono sintetiche, essendo fondate su dati provvisori e di varia provenienza.

Si è conseguito, in tal modo, l'obiettivo della Corte di presentare la relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello di riferimento, malgrado il sistematico ritardo con il quale le amministrazioni provvedono alla presentazione dei "conti annuali" e i tempi lunghi impiegati dalla Ragioneria generale per svolgere le sue verifiche e rendere ufficiali i dati rilevati (i dati relativi al 1996 sono stati definitivamente pubblicati, dalla Ragioneria, nell'aprile 1998 per i dipendenti dei comparti "statali" e nell'ottobre 1998 per i dipendenti degli altri comparti; i

²⁷ Sez. riun. delib. 29 dicembre 1997, n. 5.

²⁸ Sez. riun., delib. 30 dicembre 1998, n. 49.

dati relativi al 1997 sono stati comunicati in via informale alla Corte in occasione della Relazione sul costo del lavoro per il 1996-97).

Resta, in ogni caso e a prescindere da quanto si dirà al par. 5, l'esigenza di una riflessione sulla persistente inattuazione della disciplina dettata dall'art. 65 del d.lgs. n. 29 del 1993, per quanto riguarda - oltre che la tempestività del conto annuale - la elaborazione del "conto della previdenza" (mai predisposto dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993), nonché la presentazione (e la standardizzazione) delle relazioni con cui le amministrazioni sarebbero tenute ad accompagnare i loro dati sul costo del lavoro.

3. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione.

3.1 La spesa delle "amministrazioni pubbliche".

Il conto delle "amministrazioni pubbliche", che costituisce l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE Conto economico consolidato 1995-1999 (*) Redditi da lavoro dipendente

(in miliardi di lire)

	Redditi (a)	Variaz. % (b)	Uscite corr. (c)	Variaz. % (d)	% (a)/(c)
1995	201.358	-	860.011	-	23,4
1996	218.405	8,5	916.013	6,5	23,8
1997	229.487	5,1	925.200	1,0	24,8
1998	226.005	-1,5	928.519	0,4	24,3
1999 (stime)	228.900	1,3	952.600	2,6	24,0

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1998).

All'interno del positivo risultato che registra, nel complesso, l'indebitamento netto²⁹, l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle componenti di "uscita" è stata pari, nel 1998, al 24,3%, con una lieve diminuzione (-0,5%) rispetto all'anno precedente e con una prospettiva di ulteriore diminuzione nel 1999.

Inoltre, rispetto al 1997, i redditi da lavoro dipendente registrano una sensibile riduzione percentuale (-1,5%), essenzialmente dovuta alla soppressione dei contributi sanitari, mentre, per il 1999, la previsione è di un aumento relativamente contenuto (+1,3%), in ragione della circostanza che gli effetti dei rinnovi contrattuali sconterebbero una riduzione della consistenza numerica del personale pubblico stimata intorno allo 0,2%³⁰.

3.2 L'incremento delle retribuzioni medie rispetto all'evoluzione del tasso d'inflazione.

In relazione all'esigenza di verificare la corrispondenza fra gli incrementi delle retribuzioni per il personale e l'evoluzione del tasso d'inflazione (programmato ed effettivo)³¹,

²⁹ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 1998 è stato di 54.330 mld (lievemente superiore ai 52.266 del 1997), pari, come nell'anno precedente, al 2,7% del PIL.

³⁰ V. la Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 1999, premessa.

³¹ Si ricorda che il tasso d'inflazione costituisce - sia nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 - la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro (sull'accordo del 1993, per la parte che riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, cap. IX, par. 3).