

Nel rinviare ad altro capitolo⁷ della Relazione per un approfondimento sistematico dell'impatto delle misure attuate sul complesso organizzativo della P.A., in questa sede va, sinteticamente, dato conto delle linee fondanti e dello stato di attuazione del processo riformatore, con particolare attenzione ai profili più direttamente coinvolti dal ruolo propulsivo della Presidenza.

Con riguardo ai decreti legislativi di conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi risultano emanati, in base all'art. 1 comma 1 della legge, il D.lgs 4 giugno 1997, n. 143 «Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale» (G.U. 3 giugno 1997, n. 129) ed il D.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469 «Conferimento funzioni e compiti alle regioni in materia di mercato del lavoro (G.U. 8 gennaio 1998, n. 5).

Il provvedimento di maggior rilievo è il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento alle regioni ed enti locali di funzioni e compiti statali (G.U. 21 aprile 1998, suppl. ord. 77/L), che coinvolge amplissimi settori dell'attività amministrativa, dallo sviluppo economico alle attività produttive, al territorio, all'ambiente ed alle infrastrutture, ai servizi alla persona e alla comunità, alla polizia amministrativa regionale e locale.

Nel sistema della sanità, recentemente interessato da una nuova complessiva riforma, (legge n. 419 del 1998) è intervenuto, sempre in base alla delega in discorso, (fondata anche sull'art. 3, comma 1, lett. c) in tema di raccordo, coordinamento e collaborazione tra i diversi livelli di Governo), il D.lgs 31 marzo 1998, n. 115 di «Completamento del riordinamento dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali» (G.U. 27 aprile 1998, n. 96)⁸.

⁷ Capitolo «Organizzazione della pubblica amministrazione».

⁸ In attuazione delle deleghe speciali (Art. 4 co. 4 lett. a) risulta emanato il D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 «Conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59» (G.U. 10 dicembre 1997, n. 287).

Tra i Decreti legislativi per la ridefinizione, il riordino e la razionalizzazione delle attività economiche e industriali ex art. 4 co. 4 lett. c) risultano emanati i seguenti provvedimenti:

- D.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 «Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti» (G.U. 5 marzo 1998, n. 53).

Di particolare importanza, anche per l'impatto sul concreto assetto organizzativo e funzionale della Presidenza, è il D.lgs 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali» (G.U. 30 agosto 1997, n. 202). La Conferenza, in base all'art. 8 della legge 59 dell'art. 5 del d. lgs. n. 112/1998, è chiamata ad esprimersi anche in relazione alle funzioni di indirizzo e di coordinamento⁹, oltre che per la procedura di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 112 in tema di interventi sostitutivi¹⁰ adottati in caso di accertata inattività che comporti inadempimento

- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, «Riforma della disciplina relativa al settore commercio a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 59/97» (G.U. 24 aprile 1998, S.O. n. 80/L).

D.lgs. 31 marzo 1998, n. 123 «Interventi per la razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese» (G.U. 30 aprile 1998, n. 99).

- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143 «Disposizioni in materia di commercio con l'estero» (G.U. 13 maggio 1998, n. 109), recentemente modificato dal d.lgs. 27 maggio 1999, n. 170 (G.U. n. 138 del 15 giugno 1999).

⁹ La disciplina ora richiamata è stata ritenuta nel suo complesso coerente con i principi costituzionali dalla Consulta (sentenza 10-14 dicembre 1998, n. 408), che ha peraltro ribadito, dichiarando illegittima l'abrogazione dell'art. 2, comma 3, lett. d, della legge n. 400 del 1988, la necessità di una pronuncia del Consiglio dei Ministri. Tale deliberazione collegiale esprime infatti «l'assunzione di responsabilità a livello dell'Organo chiamato a delineare, sotto la direzione del Presidente del Consiglio, la politica generale del Governo (art. 95 della Costituzione) in ordine alla esigenza di indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni in vista di interessi unitari individuati dalla legge della Repubblica». La necessità di una siffatta collegialità non può venir meno, per la Consulta, neanche nell'ipotesi di atti di indirizzo su cui si sia raggiunta l'intesa nella Conferenza Stato-Regioni, sia perché si tratta di una competenza «non disponibile» radicata nelle norme costituzionali concernenti la struttura e l'attività del Governo, sia perché la sola intesa, che potrebbe venire conseguita a maggioranza, non può consentire l'introduzione di nuovi vincoli all'autonomia delle singole Regioni «al di fuori dei presupposti sostanziali e procedurali costituzionalmente necessari». In sostanza, confermando la precedente giurisprudenza (n. 338/1989; n. 453/1991; n. 124/1994; n. 18/1997), la Consulta ribadisce che l'esercizio in via non legislativa della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni, deve far capo necessariamente all'Organo collegiale di Governo non potendosi identificare con una funzione propria dell'amministrazione statale di volta in volta competente per materia. Peraltro, la Stessa Corte ha ritenuto non fondata la questione di incostituzionalità prospettata con riguardo alla possibilità di esercizio, in caso di urgenza, della funzione di indirizzo, senza la preventiva intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Al riguardo la Consulta ha chiarito che la previsione della previa intesa con la Conferenza o con la Regione specificamente interessata, se è «certamente idonea a connotare in senso meno autoritativo e più collaborativo i modi di esercizio del potere di indirizzo e coordinamento non risponde ad una necessità costituzionale». Infatti, nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta la possibilità di un potere del Governo di provvedere unilateralmente, sia pure con ulteriori garanzie procedimentali, «appare necessaria al fine di non lasciare sguarnito di garanzia l'interesse unitario per la cui salvaguardia la legge ha fondato in concreto il potere governativo».

¹⁰ In tali casi il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro competente per materia, assegna un termine per provvedere, decorso il quale, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. In casi di assoluta urgenza il Governo può adottare il provvedimento, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, e di concerto con ministro competente, che è di immediata esecuzione, e che va comunicato alle Conferenze Stato Regioni e Stato Città, che ne possono chiedere il riesame, con gli effetti, di cui sopra. Il comma 4 dell'art. 5 del D.lgs. n. 112 del 1998, precisa comunque che «restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente».

degli obblighi derivati dall'appartenenza alla UE o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali. Con D.P.C.M. n. 98 del 19 maggio 1999 è stato emanato il Regolamento recante norme per la organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Conferenza (G.U. n. 94 del 20 aprile 1999).

Nel complesso disegno riformatore, che vede interagire diversi livelli di produzione normativa, particolarmente delicato è il tema degli interventi conseguenti all'eventuale inerzia delle regioni nell'emanazione delle leggi regionali di conferimento alle province e agli enti locali. La legge n. 59 (art. 4, comma 5) prevede infatti che entro il termine di sei mesi dal conferimento di funzioni devono essere emanate le leggi regionali per il conferimento di funzioni agli enti locali e che decorso il termine previsto di novanta giorni, di fronte all'eventuale inadempienza regionale, il Governo deve a sua volta provvedere in via sostitutiva con proprio decreto. Risultano emanati interventi sostitutivi relativamente alle ripartizione di funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca, trasporto pubblico locale, mercato del lavoro e, più di recente, in relazione all'area di interventi del d.lgs. n. 112/1998¹¹.

Nel ricordare che tali norme hanno valore suppletivo - in quanto con l'emanazione della legislazione regionale viene meno quella statale emanata in via sostitutiva - è da segnalare che è comunque intervenuta o risulta in avanzato iter procedimentale, una notevole produzione normativa a livello regionale anche in relazione al D.lgs. 112/98, oltre che in materia di agricoltura e pesca, trasporto pubblico locale e mercato del lavoro.

In tale delicata fase di attuazione del disegno di decentramento, di primario ed essenziale rilievo è dunque l'emanazione dei D.P.C.M. per la individuazione

¹¹ Si tratta dei seguenti provvedimenti:

D.lgs. 5 marzo 1998, n. 60 «Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di agricoltura e pesca» (G.U. 27 marzo 98, n. 72); D.lgs. 22 settembre 1998, n. 345 «Intervento sostitutivo del governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico locale» (G.U. 8 ottobre 1998, n. 235); D.lgs. 6 ottobre 1998, n. 379 «Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di mercato del lavoro» (G.U. 3 novembre 1998, n. 257). Di valenza generale è il più recente D.lgs. 30 marzo 1999, n. 96, che si ricollega al D.lgs. 112/1998 (G.U. n. 90 del 19 aprile).

dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per attuare i trasferimenti delle funzioni, con la loro ripartizione tra regioni ed enti locali.

E' al riguardo da segnalare il recente accordo-quadro (22 aprile 1999) intervenuto in sede di Conferenza unificata tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane per la predisposizione dei criteri e dei parametri, di contenuto e di metodo, che devono guidare l'attività di elaborazione e predisposizione dei singoli D.P.C.M. di trasferimento (per la cui definizione puntuale sono previsti successivi specifici accordi). In particolare, per quanto attiene alla quantificazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali risultano stabiliti criteri di riferimento agli stanziamenti del bilancio statale - valutati su base storica ed attualizzati al momento del conferimento - e alla individuazione dei fabbisogni, correlati anche alle realtà territoriali.

Nel ricordare che, per quanto riguarda il d.lgs. n. 112 del 1998, i termini per l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire è fissato al 31 dicembre 1999, è comunque da segnalare l'urgenza di una tempestiva emanazione dei provvedimenti in questione, in coerenza con il parallelo riassetto delle articolazioni centrali¹².

L'amministrazione informa che, nel quadro della procedura concertata di cui si è detto sono operativi «tavoli tecnici» nei diversi settori, alcuni dei quali (agricoltura) in fase di completamento dei lavori.

2.2. La riforma delle strutture centrali.

In essenziale e coerente correlazione con il richiamato processo di conferimento alle autonomie delle attribuzioni già svolte a livello centrale la legge 59 prevede una delega al Governo per ridefinire l'assetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il numero e le strutture dei Ministeri, il riordino degli enti autonomi. La legge prevede altresì il completamento della riforma del

¹² Risulta emanato il d.P.C.M. 9 ottobre 1998 «Individuazione in via generale delle risorse da trasferire alle regioni nonché di modalità e procedure di trasferimento in materia di mercato del lavoro» (G.U. 5 gennaio 1999, n. 3). Ulteriori schemi risultano di recente trasmessi alla Commissione bicamerale.

pubblico impiego, nonché la riforma della dirigenza e della giurisdizione in tale materia, l'organizzazione dei processi formativi e delle scuole di formazione pubblica; interviene sul terreno della semplificazione, della delegificazione, della ricerca di nuovi sistemi di misurazione e di valutazione dell'attività amministrativa, della ridefinizione di nuove modalità di verifica delle prestazioni rese dagli esercenti i servizi pubblici, della ricerca scientifica e tecnologica¹³.

Il processo di riforma delle strutture centrali va svolto, oltre che in base ai principi generali desumibili dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nell'ottica di assicurare il collegamento funzionale e operativo della Presidenza del Consiglio dei ministri con le amministrazioni interessate e potenziare, ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri, in una linea strategica da tempo segnalata dalla Corte e sicuramente maggiormente coerente con la piena attuazione della norma costituzionale.

Tale obiettivo presuppone in parallelo, come previsto dalla norma, l'eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi o gestionali in determinati settori.

Anche in relazione al conferimento alle Autonomie vanno dunque trasferiti a Ministeri o ad enti ed organismi autonomi i compiti non direttamente riconducibili alle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri secondo criteri di omogeneità e di efficienza

¹³ Tra i Regolamenti governativi su validità e rilevanza a tutti gli effetti di legge di atti, dati e documenti formati, archiviati o trasmessi dalla pubblica amministrazione con strumenti informatici o telematici si ricorda che in attuazione del D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 «Atti, documenti e contratti in forma elettronica» (G.U. 13 marzo 1998, n. 60) è stato emanato il D.P.C.M. 8 febbraio 1999 «Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 (G.U. 15 aprile 1999, n. 87). Sulla G.U. n. 291 del 14 dicembre 1998 è stato pubblicato il D.P.R. recante norme per la gestione del protocollo informatico, da attuare da parte della P.A. entro cinque anni a partire dal 1° gennaio 1999.

gestionale, nella prospettiva indicata dalla norma di una riduzione dei costi amministrativi¹⁴.

Come più volte segnalato dalla Corte, tale percorso riformatore postula una necessaria parallela rivisitazione delle allocazioni di bilancio in coerenza alla nuova articolazione funzionale e per centri di responsabilità. Di recente risulta al riguardo predisposto uno schema di d.lgs. (Riforma dell'organizzazione del Governo) che prevede la riduzione e conseguente riaggregazione degli attuali Ministeri per aree omogenee, con la previsione di agenzie per lo svolgimento di attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da Ministeri ed enti pubblici.

Al di là delle complessive implicazioni di ordine istituzionale¹⁵, il progetto, che interagisce strettamente con la riforma della Presidenza, prevede che alla istituenda Agenzia per la protezione civile siano trasferite anche le competenze del Dipartimento per la protezione civile e del servizio sismico, insieme a quelle della D.G. protezione civile del Ministero dell'Interno); analogamente è previsto che all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici siano trasferite, tra le altre, le ulteriori attribuzioni dei Servizi tecnici nazionali. Lo schema di riforma della Presidenza prevede che alcuni trasferimenti ad altre amministrazioni siano di immediata applicabilità (turismo, italiani nel mondo, Segreteria del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, aree urbane e Roma capitale, diritti d'autore) e che altri siano differiti, in relazione alla istituzione di nuovi ministeri (come gli affari sociali, destinati a confluire nella

¹⁴ La lettera f) dell'art. 12 della l. 59 prevede dunque una razionalizzazione e redistribuzione delle competenze tra i Ministeri, tenuto conto delle esigenze derivanti dall'appartenenza dello Stato all'Unione europea, dei conferimenti attribuiti, in ogni caso riducendone il numero, con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura. La norma stabilisce (lett. g) che siano comunque eliminate le duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti, e ridisegnate le strutture di primo livello, anche mediante istituzione di dipartimenti o di amministrazioni ad ordinamento autonomo o di agenzie e aziende, anche risultanti dalla aggregazione di uffici di diverse amministrazioni, sulla base di criteri di omogeneità, di complementarietà e di organicità.

Con D.lgs. n. 368 del 20 ottobre 1998 è stato istituito il Ministero per i beni culturali e le attività culturali; con D.lgs. n. 301 del 28 settembre 1998 è stato istituito il Servizio consultivo ed ispettivo tributario. Ulteriori decreti legislativi concernono il riordino di enti pubblici nazionali che operano in settori diversi dalla previdenza ed assistenza.

¹⁵ Vedi capitolo Organizzazione della Pubblica amministrazione.

nuova amministrazione per i «diritti sociali» e delle nuove Agenzie, oltre ai commissariati di Governo, trasferiti al ministero dell'Interno);

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri, cui la norma (lett. e) garantisce autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria nell'ambito dello stanziamento previsto ed approvato con le leggi finanziaria e di bilancio dell'anno in corso, vanno poi trasferite (lett. d), per l'eventuale affidamento alla responsabilità dei Ministri senza portafoglio, anche funzioni attribuite a questi ultimi direttamente dalla legge¹⁶. In attesa dell'imminente riordino di recente proposto dal Governo¹⁷ va segnalato il conferimento di deleghe a Ministri con portafoglio di rami di amministrazione omogenei sotto il profilo funzionale¹⁸.

Con riferimento all'attuale compagine governativa si ricordano il conferimento dell'incarico per gli italiani all'estero al Ministro per gli Affari esteri; del coordinamento della protezione civile al Ministro dell'Interno; del turismo al Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato¹⁹. Per quanto attiene ai due Sottosegretari di Stato alla P.C.M., oltre alla ricordata delega in materia di coordinamento dell'attività di attuazione della riforma della P.A., unita a quella di un generale potere di firma di atti e provvedimenti, (ad esclusione di quelli che scaturiscono da una deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri o attengono alla politica generale del Governo), va segnalata la delega attribuita

¹⁶ La norma (lett. c) garantisce inoltre al personale inquadrato ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, il diritto di opzione tra il permanere nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e il transitare nei ruoli dell'amministrazione cui saranno trasferite le competenze.

¹⁷ Seduta del Consiglio dei Ministri del 4 giugno 1999.

¹⁸ Nel primo governo della legislatura sono state conferite le seguenti deleghe:

- al Ministro dell'interno la delega per la protezione civile;
- al Ministro per i beni culturali ed ambientali la delega per le funzioni in materia di spettacolo e sport comprese quelle inerenti l'impiantistica sportiva.
- al Ministro per gli affari esteri la delega per gli italiani nel mondo;
- al Ministro dei lavori pubblici la delega per le aree urbane, Roma capitale, Giubileo del 2000 e Servizi tecnici nazionali;
- al Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato la delega per il turismo.

Ulteriori deleghe sono state conferite dal PCM: al Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali in materia di magistratura amministrativa (D.P.C.M. 13 giugno 1997 - G.U. n. 144 del 23 giugno 1997); al Sottosegretario di Stato agli affari esteri in materia di politiche comunitarie (D.P.C.M. 20 marzo 1998 - G. U. n. 88 del 16 aprile 1998); al Ministro dei lavori pubblici in materia di interventi relativi al Giubileo nelle località al di fuori del Lazio (D.P.C.M. 9 aprile 1998 - G.U. n. 95 del 24 aprile 1998). Si segnala che i provvedimenti di delega adottati a partire dal novembre 1996 risultano assoggettati al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1 lett. a) della l. n. 20/1994, come deliberato dalla Sezione del controllo - delibera n. 9 in data 7 novembre 22 gennaio 1997.

¹⁹ D.P.C.M. 22 ottobre 1998, in G.U. n. 251 del 27.X.1998.

ad altro sottosegretario oltre che di presidenza, per la parte italiana, della Commissione mista per il Giubileo del 2000²⁰. in materia di informazione e di editoria, di quelli attribuiti al P.C.M. dalla legge n. 183 del 1989, dei servizi tecnici nazionali. Tali ultimi compiti erano stati delegati, nella precedente compagine governativa, al Ministro per il lavoro pubblici, al quale anche nell'attuale Governo è conferito l'incarico per le aree urbane, per Roma Capitale e per il Giubileo del 2000²¹. Va poi ricordata la delega al Vicepresidente del Consiglio dei Ministri in materia di Servizi di sicurezza e di segreto di Stato, ad esclusione della responsabilità politica generale e del coordinamento della politica informativa e di sicurezza²².

Di peculiare spessore, anche nel quadro dei prioritari obiettivi programmatici del Governo è la delega al Ministro del lavoro e della previdenza sociale dei compiti del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti le iniziative di contrasto alla disoccupazione e di promozione dell'occupazione, con particolare riferimento, in un contesto di pari opportunità nell'accesso al lavoro, al Mezzogiorno, alle aree depresse ed alle aree di crisi, nonché all'emersione del lavoro irregolare. Per l'esercizio di tali funzioni, il Ministro del lavoro si avvale di un apposito ufficio²³.

L'esercizio di tale delega si inquadra in una prioritaria attenzione al tema, come testimoniato del rilievo del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione²⁴; peraltro, sul versante più propriamente amministrativo, nel quadro della imminente ricomposizione organizzativa delle strutture centrali, appare utile percorribile la via di una più stabile impostazione delle strutture di supporto per tali funzioni, che attualmente coinvolgono diversi apparati (Presidenza del Consiglio dei Ministri, ministeri del Lavoro e dell'Industria, Dipartimento per le

²⁰ D.P.C.M. 30 ottobre 1998 in G.U. n. 269 del 17.X.1998.

²¹ D.P.C.M. 5 novembre 1988, in G.U. n. 263 del 10.XI.1998.

²² D.P.C.M. Novembre 1998, in G.U. n. 271 del 19.11.1998.

²³ D.P.C.M. 17 novembre 1998, in G.U. n. 277 del 26.X.1998. Con D.P.C.M. 20 aprile 1999, n. 166 è stato adottato il "Regolamento recante norme per l'istituzione dell'Ufficio per le politiche di promozione dell'occupazione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri" (G.U. n. 137 del 14-6-99).

²⁴ Vedasi par. 5.1.

Politiche di Coesione e di Sviluppo del ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica).

Nel complesso, le misure di delega qui sinteticamente richiamate, se risultano in linea con i ricordati principi di riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato, sul piano della lettura critica dell'apparato amministrativo presentano naturalmente un carattere di transitorietà, da superare in una ormai indifferibile attuazione dei percorsi che, in linea con i principi costituzionali, ha chiaramente indicato il legislatore²⁵.

2.3 La attuazione della normativa in materia di contrattazione collettiva, di lavoro pubblico e di dirigenza.

Per quanto attiene ai decreti legislativi correttivi ed integrativi del d.lgs. n.29/1993 al fine di conformarlo alle disposizioni della legge n. 59/1997 (Art. 11 co. 4, con un termine previsto al 31 ottobre 1998) risultano emanati importanti provvedimenti in materia di lavoro pubblico.

Con il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 80 «Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa²⁶ si è ulteriormente precisato il disegno strategico già iniziato dal d.lgs. n. 29 del 1993, nella disciplina dei rapporti tra attività di indirizzo politico e attività gestionale e amministrativa, rimessa alla dirigenza, in ordine alla quale sono state introdotte nuove modalità di accesso, ne sono state accresciute le responsabilità, tenuto anche conto della riforma del bilancio dello Stato e del quadro evolutivo del sistema.

Importanti innovazioni concernono la flessibilità del rapporto di lavoro pubblico (contratti interinali, contratti di formazione e lavoro), di

²⁵ Vanno infine ricordate le deleghe di funzioni a Ministri in materia di riforme istituzionali; di pari opportunità; di rapporti con il Parlamento; di affari regionali (D.P.C.M. in data 10 novembre 1998 in G.U. n. 272 del 20 dicembre '98.

²⁶ (G.U. 8 Aprile 1998 S.O. n. 65/L).

programmazione delle risorse umane e adeguamento flessibile degli organici, di disciplina degli esuberi e della mobilità. Rilevanti modifiche attengono infine al contenzioso sui rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici attribuito alle competenze dei giudici civili. Il disegno normativo va ora compiutamente tradotto nella realtà operativa, verificandone l'effettivo impatto e le modalità di concreta attuazione.

Con d. lgs. 4 novembre 1997, n. 396 sono state apportate 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. 59²⁷.

Va ricordato che con d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387, sono state apportate ulteriori modifiche ed integrazioni al D.lgs. n. 29/93 in materia di lavoro pubblico²⁸. E' al riguardo da segnalare la recente emanazione²⁹ del Regolamento recante la disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 4 della l. n. 191/1998.

La nuova disciplina, nella logica di ricondurre alla componente accessoria della retribuzione, una reale funzione di stimolo e di promozione dell'efficienza, valorizza la contrattazione di secondo livello, intesa appunto ad incentivare innovazione, produttività e flessibilità. Ulteriori norme concernono la ridefinizione delle regole, che presiedono alla definizione della rappresentanza sindacale e la formazione delle delegazioni titolari del potere di trattare.³⁰

Tra i contratti relativi al personale pubblico risultano di recente sottoscritti quelli relativi al comparto ministeri (periodo 1998-2001), agli enti pubblici non economici, agli enti locali, alla sanità, alla scuola. Risultano

²⁷ (G.U. 14 novembre 1997, n. 266).

²⁸ (G.U. 7 novembre 1998, n. 261).

²⁹ G.U. n. 70 del 25 maggio 1998.

³⁰ La l. 24 marzo 1999, n. 69 di conversione del d.l. 22 gennaio 1999, n. 5 reca disposizioni in materia di elezioni delle rappresentanze unitarie del personale e di valutazione della rappresentatività delle organizzazioni e confederazioni sindacali nel comparto "scuola" (G.U. 24 marzo 1999, n. 69). Con tale legge ci si è allineati anche per il comparto scuola a quanto già previsto dagli accordi quadro per i restanti comparti di contrattazione collettiva.

altresì recepiti gli accordi sindacali concernenti il rinnovo dei contratti del personale non dirigente delle forze di polizia ad ordinamento civile e militare e delle forze armate³¹.

Nello svolgimento delle specifiche attribuzioni di recente ridisegnate dal legislatore (d.lgs. n. 387/1998), la Corte ha evidenziato all'ARAN ed alle amministrazioni competenti taluni profili critici che in sede di attuazione dei contratti richiedono un consapevole monitoraggio anche da parte dei collegi dei revisori e dei servizi di controllo interno. La salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica sottende infatti il funzionamento coordinato ed incisivo dell'intero sistema dei controlli disegnato, per questa materia, dal legislatore. E' stata, altresì raccomandata l'adozione da parte degli enti destinatari dei contratti, di sistemi di contabilità economico-analitica integrata e per *budget* quale strumento di programmazione e di controllo delle attività e verifica dei risultati per ogni centro di costo.

E' necessario infatti che la parte pubblica si avvalga di adeguati strumenti di monitoraggio e di tempestiva rilevazione dei dati, anche al fine di verificare che gli andamenti della contrattazione integrativa non alterino, in concreto, gli equilibri finanziari stabiliti in sede di programmazione. All'obiettivo risulta funzionale una maggiore trasparenza dei documenti di bilancio, nonché la costituzione di reti per la acquisizione di dati ed

³¹ La Corte ha esaminato, ai sensi degli artt. 51 e ss. del D.lgs. 29/93 e successive modifiche, i seguenti ulteriori contratti e accordi collettivi:

- Accordo-quadro per la definizione dei comparti di contrattazione collettiva;
- Accordo-quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza;
- Accordo collettivo quadro per la costituzione del RSU per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale;
- Accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl quadro per la costituzione delle RSU - comparto Servizio sanitario nazionale;
- Contratto collettivo nazionale quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali;
- Contratto collettivo nazionale quadro integrativo e correttivo del ccnq sulle libertà e prerogative sindacali;
- Contratto collettivo quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali nelle autonome aree di contrattazione della dirigenza;
- Contratto collettivo nazionale quadro integrativo e correttivo del ccnq sulla ripartizione dei distacchi e permessi sindacali nelle autonome aree di contrattazione della dirigenza;

informazioni idonee ad evitare scostamenti eccessivi nelle quantificazioni dei costi.

Sempre con riguardo al crescente ruolo della Presidenza nel sistema di reclutamento e di formazione del personale pubblico, va ricordato che, con D.P.R. 21 gennaio 1999³² è stata autorizzata l'assunzione di 4.547 unità, ripartite tra le varie amministrazioni dello Stato, nell'ambito della programmazione annuale prevista dalla legge n. 449 del 1997 («collegato» alla finanziaria per il 1998). Il provvedimento reca altresì alcune indicazioni di prima applicazione delle nuove disposizioni di reclutamento dei dirigenti³³.

La concreta attuazione dei percorsi di riforma indicati dal legislatore ha evidenziato una consistente problematica, di recente presa in esame nella sede del controllo.

In particolare, per quanto attiene al Regolamento³⁴ recante la disciplina delle modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali e della relativa banca dati nonché delle modalità di elezione del componente del comitato dei garanti, previsto dall'art. 23 del d.lgs. n. 29, nel testo modificato dal d.lgs. n. 80/1998, la Corte ha rilevato talune illegittimità riferite a specifici settori (sanitario e dei vigili del fuoco) ed alla fonte normativa necessaria per la costituzione dell'apposito Ufficio presso la P.C.M.³⁵

Al di là delle valutazioni espresse nella sede del controllo preventivo di legittimità, in relazione alla temporanea messa a disposizione della Presidenza di dirigenti nell'ambito di programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio e di monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni amministrative (art. 6), si segnalano taluni

³² Quanto alla formazione di recente è stato approvato il sottoprogramma di formazione di funzionari della pubblica amministrazione responsabili dei fondi strutturali nelle aree del Mezzogiorno (G.U. n. 80 del 7 aprile 1999).

³³ G.U. n. 37 del 15 febbraio 1999.

³⁴ D.P.R. 26 febbraio 1999.

³⁵ Con la recente delibera della Sezione del controllo (I Collegio) nell'adunanza del 13 maggio 1999 il provvedimento è stato ammesso al visto ed alla conseguente registrazione con esclusione dell'art. 3, comma 4 e dell'art. 5, comma 4 e comma 7.

profili attuativi di non secondaria rilevanza. Si tratta in primo luogo di calibrare i nuovi accessi alla dirigenza anche tenuto conto delle effettive disponibilità di detto personale dirigenziale, in linea con il carattere temporaneo della prevista «messa a disposizione». Nel contempo, anche nelle indicate prospettive di riforma della Presidenza, va operata una effettiva utilizzazione ai fini indicati, evitando pericoli di una generica attribuzione di compiti, che richiedono invece nell'indicato disegno normativo, specifiche capacità e professionalità. Una possibile incongrua utilizzazione di tali dirigenti risulterebbe invero in contrasto con i principi di buon andamento dei quali la recente legislazione intende dare compiuta attuazione e che vede, come si è detto, la stessa Presidenza assumere un più incisivo ruolo di guida del processo evolutivo.

Il ruolo unico costituisce, tra l'altro, condizione indispensabile per l'attuazione di nuovi meccanismi di mobilità della dirigenza, superando le previgenti norme specifiche che disciplinavano il collocamento fuori ruolo di dirigenti nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato.

Un indice delle difficoltà incontrate nel dare attuazione alla nuova disciplina è dato dalla problematica in tema di conferimento di incarichi dirigenziali: nella indeterminatezza della previsione normativa, l'Amministrazione ha adottato criteri non univoci nella sequenza di atti procedurali a ciò preordinati. Al di là dei profili inerenti a possibili discrasie nella attuazione del disegno normativo, la ratio della intera nuova disciplina da un lato ancora lo svolgimento dell'azione amministrativa alla definizione di obiettivi ed alla predisposizione di priorità, piani e programmi, e dall'altro richiede che tutti gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale siano contraddistinti da caratteri di concretezza; questi devono risultare tali da giustificare il conferimento, sia sotto il profilo oggettivo della loro coerenza con il quadro dell'indirizzo politico-amministrativo deliberato dall'organo di governo, sia sotto il profilo soggettivo della sussistenza di

idonee attitudini a capacità professionali dei singoli dirigenti, tenuto conto anche dei risultati conseguiti in precedenza³⁶.

Nel nuovo disegno il ricorso alla «reggenza» va ulteriormente ricondotto nei limiti propri di assicurare la necessaria continuità dell'azione dei pubblici poteri per sopperire ad imprevedibili carenze organizzative, escludendone una operatività come misura ordinaria nella fase di prima applicazione delle nuove disposizioni sul conferimento degli incarichi dirigenziali.

Per analogia di materia, pur non riferendosi alla normativa di cui al d.lgs. n. 29 e successive modificazioni, ma al sistema di norme per il controllo parlamentare delle nomine degli enti pubblici (l. n. 14 del 1978; art. 3 l. n. 400 del 1988), la Corte ha ritenuto che l'intervento parlamentare - rivesta esso carattere propriamente consultivo o misto, con prevalenti caratteri di controllo - deve precedere la deliberazione del Consiglio dei Ministri, alla quale non va attribuita natura di proposta, riconducibile invece al singolo ministro proponente³⁷.

3. L'attuale assetto organizzativo. La riforma dell'apparato.

3.1. La nuova organizzazione interna.

Sul piano organizzativo va segnalata l'approvazione del D.P.C.M. 6 agosto 1998³⁸, recante un «Ordinamento transitorio delle strutture del Segretariato

³⁶ Sez. controllo, delibera n. 39 del 3 giugno 1999.

³⁷ Sez. Controllo, I Collegio, n. 94 del 14 luglio 1998.

³⁸ *Gazzetta Ufficiale* del 5-11-1998. Serie generale - n. 259. Sono abrogati i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 marzo 1994 e dell'11 novembre 1994. Va ricordato che il primo provvedimento, non assoggettato al controllo preventivo di legittimità, non aveva acquistato efficacia nel mondo giuridico (Sez. controllo, delibera n. 58 del 11 gennaio 1996). Va segnalato, che con d.P.R. 3 luglio 1997, n. 520 è stato emanato il regolamento recante norme per l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la disciplina delle funzioni dirigenziali. Il provvedimento che aveva dato luogo alla deliberazione della Sezione del controllo n. 149/97 ha avuto - a seguito di richiesta motivata del Governo - ulteriore corso. Va ricordato - in particolare - che in relazione all'art. 8 del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543 convertito - con modificazioni - dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 era stata prospettata una interpretazione innovativa della norma tale da determinare la creazione di un sistema organizzativo imperniato su un ufficio monocratico e sul conseguente non riconoscimento della sussistenza di attribuzioni proprie ai dirigenti di livello dirigenziale generale preposti alle unità organizzative; in proposito la Sezione del controllo ha ritenuto che, in base ai criteri ermeneutici fissati dall'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'articolo 8 del D.lgs. n. 543 del 1996, potesse essere attribuita una portata non contrastante con il sistema previgente. La stessa Sezione ha considerato, altresì che l'art. 8 citato non potesse essere ritenuto abrogativo (nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri) del comma 4 dell'art. 19 del D.lgs. n. 29 del 1993, poiché la "ripartizione" delle attribuzioni dei vari uffici di diverso livello dirigenziale non costituisce

generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri» emanato, come si legge espressamente nelle premesse del provvedimento, per l'esigenza (in attesa del riordinamento generale previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59) di ridefinire l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici del Segretariato generale (limitatamente a quelli non affidati a Ministri o Sottosegretari di Stato delegati), nonché l'organizzazione dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri, al fine di rendere più efficace l'esercizio delle funzioni di supporto alle attribuzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, e di razionalizzare l'articolazione organizzativa secondo funzioni omogenee. Con successivo D.P.C.M. del 31 Dicembre 1998³⁹ sono state apportate ulteriori modifiche organizzative. Sono considerate strutture generali di livello dirigenziale generale i dipartimenti della Presidenza (articolati in Uffici, cui sono preposti dirigenti generali) e gli Uffici autonomi ad essi equiparati, compresi quelli affidati ai Ministri o posti alle dirette dipendenze di Sottosegretari di Stato. Tali strutture generali sono a loro volta articolate in servizi (strutture di livello dirigenziale).

A questa impostazione organizzativa, suggerita dalle non rinviabili accennate esigenze di funzionalità, non sembra peraltro coerentemente conformarsi l'attuale rappresentazione contabile per centri di responsabilità, che nel bilancio 1998 e 1999 prevede che al Segretariato generale, ed alla connessa unità previsionale di base, si riconducano risorse diversificate. Nel quadro di un complessivo ripensamento, non solo della attuazione della riforma, ma anche di una più coerente rappresentazione di bilancio, il tema andrà dunque utilmente ripreso.

esercizio di una funzione amministrativa di competenza del Segretario generale, essendo demandata ad una normativa di carattere regolamentare, da ciò derivando che sono fatte salve le "attribuzioni" proprie degli uffici dirigenziali e che risulta non giustificata la loro collocazione come entità di rilievo meramente interno. E' stato inoltre affermato, nella ricordata sede collegiale del controllo, che l'incardinazione dei dirigenti negli uffici di livello dirigenziale deve essere qualificata anche nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, come incarico di funzione dirigenziale, ai sensi del già ricordato art. 19 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche e integrazioni.

³⁹ In G.U. n. 23 del 29 gennaio 1999.

Le strutture generali previste dall'«ordinamento transitorio» possono, ad una prima e naturalmente solo schematica ricognizione, suddividersi in articolazioni di immediato raccordo con il Presidente (l'ufficio stampa e del portavoce; l'ufficio dei consiglieri diplomatico; l'ufficio del consigliere militare; l'ufficio del cerimoniale); strutture di supporto agli snodi cruciali del Governo (l'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri; il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi); di impulso, coordinamento e monitoraggio sul sistema (il dipartimento per il coordinamento amministrativo; il dipartimento per gli affari economici, che oggi ricomprende anche i compiti già assegnati al dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali); di supporto organizzativo e strumentale al funzionamento dell'apparato, relativamente alla gestione del personale e delle risorse (il dipartimento degli affari generali e del personale; l'ufficio bilancio e contabilità; l'ufficio dei servizi amministrativi e tecnici; l'ufficio per l'informatica, la telematica e la statistica, l'ufficio del Sovrintendente); di coordinamento generale e controllo (l'Ufficio del Segretario generale; il Servizio per il controllo interno).

Nel provvedimento sono disciplinati anche l'ufficio di segreteria del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie e l'ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Non appare, tuttavia, nell'assetto organizzativo del Segretariato, convincente la inclusione di tali strutture: l'una per evidenti ragioni di specificità funzionale, solo storicamente ascrivibile all'area delle competenze dell'amministrazione ed opportunamente trasferita nel recente schema di riordino al ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; l'altra in quanto appare fisiologicamente raccordata - nelle norme e nella ratio del sistema - alla Conferenza Stato-Regioni (del resto lo stesso provvedimento prevede che siano individuati, con apposito atto, i moduli di organizzazione e di funzionamento della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-città); appare dunque utile approfondire tali profili, anche in relazione alle competenze del Dipartimento per gli Affari regionali. Non