

degli obiettivi assegnati ai diversi centri di responsabilità. Un importante segnale della consapevolezza acquisita dall'amministrazione circa il valore strategico della strumentazione per lo svolgimento del controllo di gestione è dato dalla esplicita fissazione dell'obiettivo, posto a tutti titolari dei centri di responsabilità, di istituire organi di *line* per il controllo di gestione, in attuazione del d.lgs. n. 286/1999.

D'interesse è anche la direttiva del Ministero delle comunicazioni che, con riferimento alla definizione degli obiettivi, ne distingue tre tipologie: strategici, istituzionali e ordinari. Si intendono per "obiettivi strategici" quelli affidati direttamente dall'organo politico, nell'ambito della propria discrezionalità; essi concernono finalità innovative o progetti migliorativi di servizi esistenti e tendono al raggiungimento di più elevati *standard* di qualità. Per "obiettivi istituzionali" si intendono quelli che la nuova legislazione affida, con carattere innovativo, direttamente e specificamente all'amministrazione. Infine, gli "obiettivi ordinari" identificano i compiti che discendono dalle finalità generali del ministero e che concernono tutte le attività a carattere continuativo, istituzionali o strumentali.

Per il resto, le direttive continuano, come detto, a presentarsi eccessivamente generiche, tanto da evocare, per ampiezza e indeterminatezza, le missioni assegnate ai diversi centri di responsabilità dalle fonti normative primarie e secondarie. Alcune di esse assegnano, poi, risorse finanziarie ai titolari dei centri di responsabilità senza una chiara definizione di obiettivi e programmi; altre (ad esempio, quelle del Ministro del tesoro e del Ministro dei lavori pubblici) demandano ai titolari dei centri di responsabilità anche il compito di predisporre i programmi relativi alle attività di loro competenza.

Tali prassi non possono considerarsi coerenti con la logica sottesa al vigente assetto normativo (art. 2, comma 4-quater, legge n. 468/1978; artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993; art. 8 d.lgs. n. 286/1999), stante che gli obiettivi e i programmi per l'azione amministrativa devono essere dimensionati in relazione alle risorse finanziarie disponibili, sicché la definizione dei primi deve precedere e non

seguire l'assegnazione delle risorse finanziarie; è per questo che il citato art. 8 del d.lgs. n. 286/1999 prevede che la direttiva "determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento, eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie". Solo seguendo tale logica è, poi, possibile offrire alle strutture preposte al controllo interno i necessari parametri per stabilire il grado di conseguimento degli obiettivi prescelti.

8.4 Nella descritta situazione, la Corte ritiene utile, non soltanto rappresentare l'inadeguato livello di significatività delle note preliminari e delle direttive generali per l'azione amministrativa, ma anche indicare alcune linee-guida, tratte dalla vigente legislazione, segnatamente per la elaborazione delle note preliminari, che costituiscono il naturale "antefatto" delle direttive generali.

Va, in primo luogo, ribadito che "la impostazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato è ispirata al metodo della programmazione finanziaria" (art. 1-bis legge n. 468/1978). Secondo tale logica, il dimensionamento degli stanziamenti di bilancio, con riferimento al periodo temporale cui il bilancio medesimo si riferisce, deve essere attuato tenendo conto "degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali e dei programmi e progetti presentati da ciascuna amministrazione, rimanendo preclusa ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa storica incrementale" (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 279/1997).

Il contenuto "necessario" delle note preliminari è indicato nell'art. 2, comma 4-quater, della legge n. 468/1978. Esse debbono rappresentare, secondo il metodo della programmazione finanziaria, le previsioni di entrata e di spesa riferite al periodo temporale compreso nel bilancio pluriennale (art. 2, comma 4-quater, legge n. 468/1978), indicando:

a) i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale i cui tassi di variazione si

discostino, in modo significativo, da quello indicato per le spese correnti nel D.p.e.f.;

b) gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire nell'arco temporale in considerazione, tenuto conto della sottostante legislazione sostanziale di spesa, per modo che, attraverso l'incrocio con le informazioni riportate negli allegati tecnici agli stati di previsione che illustrano i contenuti delle unità previsionali di base, il Parlamento possa avere contezza dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito degli stati di previsione dell'entrata e della spesa;

c) il dettaglio del livello dei servizi e degli interventi che si intende conseguire nel corso dell'esercizio, con la previsione delle eventuali assunzioni di personale e l'esplicitazione dei principali indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati;

d) lo stato di attuazione dei programmi in corso e la correlativa esigenza di risorse finanziarie, nonché lo stato di avanzamento dei programmi di spesa in relazione ai residui di stanziamento accumulati negli esercizi precedenti;

e) gli oggetti delle più significative autorizzazioni legislative di spesa di settore, nonché i tempi di decorrenza e di erogazione delle previsioni di spesa, con particolare riguardo a quelle pluriennali;

f) i programmi di spesa che, in considerazione della loro peculiarità, trovano allocazione in capitoli-fondo, connotati, sotto il profilo gestionale, dalla necessità di ricorrere a provvedimenti di variazione del bilancio, i quali presuppongono, a loro volta, atti di programmazione e di riparto fra le molteplici finalità cui i fondi sono destinati;

g) i criteri per la previsione delle entrate relative alle principali imposte e tasse e, per ciascun titolo, la quota non avente carattere ricorrente, nonché, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, gli effetti connessi alle disposizioni normative recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con

l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti.

Nel corso dei lavori parlamentari, la nota preliminare dovrà essere, sulla base della fisiologica correlazione fra legge di bilancio e legge finanziaria, aggiornata con apposite note di variazione (come avviene per le tabelle allegate agli stati di previsione), affinché la nota medesima e l'intero documento di bilancio siano coerenti con "gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica" (art. 3, comma 2, lett. f, legge n. 468/1978), nel rispetto degli obiettivi contenuti nel D.p.e.f..

Capitolo V

Personale

- 1. Sintesi e conclusioni.**
- 2. Le analisi e le valutazioni della “Relazione sul costo del lavoro pubblico” (rinvio) e i nuovi compiti di controllo attribuiti alla Corte dei conti.**
- 3. Aspetti applicativi della “seconda privatizzazione”.**
- 4. Incongruenze e problemi del procedimento di contrattazione collettiva.**
- 5. I rinnovi contrattuali 1998-2001.**
- 6. L’evoluzione della spesa per il personale e l’andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d’inflazione.**
- 7. Le misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 1999 e per il 2000.**
- 8. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale.**
- 9. Consistenza del personale, part-time, mobilità.**

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Giunto a compimento, nella seconda metà del 1998, il processo di riforma dei rapporti di lavoro e delle relazioni sindacali nel settore pubblico¹, il 1999 ha visto

¹ La “riforma della riforma” del pubblico impiego, avviata dalla delega legislativa concessa al Governo dalla legge n. 59/1997 per la revisione del d.lgs. n. 29/1993, è stata attuata con tre decreti legislativi (4 novembre 1997 n. 396, 31 marzo 1998 n. 80 e 29 ottobre 1998 n. 387), mediante i quali sono stati realizzati gli obiettivi – indicati dall’art. 11, comma 4, della legge n. 59 – 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

la prima sperimentazione del nuovo assetto normativo, ormai noto come “seconda privatizzazione del pubblico impiego”.

La riforma si connette, da una parte, al più ampio disegno di decentramento e riordino amministrativo impostato dalla legge n. 59/1997; dall'altra, all'esigenza di “ottimizzare”, in termini di economicità e di efficienza, la gestione del personale pubblico in relazione alle funzioni ed ai servizi che l'amministrazione è richiesta di svolgere.

Quanto al primo aspetto, si deve ricordare che è tuttora in corso il processo di trasferimento, dallo Stato al sistema delle autonomie (regioni ed enti locali), del personale e delle risorse finanziarie corrispondenti alle funzioni ed ai servizi che, per effetto dei decreti di “conferimento” emanati nel 1998 (in primo luogo, del d.lgs. n. 112/1998), più non competono all'amministrazione dello Stato. Questa è interessata, a sua volta, da un intenso processo di trasformazione, all'esito del quale i suoi compiti ed il suo assetto organizzativo dovrebbero corrispondere alla rinnovata allocazione dei poteri pubblici delineata dai decreti di “conferimento”².

Quanto al secondo aspetto, appaiono rilevanti, per un verso, il completamento dell'assetto dei controlli amministrativi, con la emanazione della prima “disciplina generale” in materia di controlli interni (d.lgs. n. 286/1999); per altro verso, la riforma della struttura del bilancio (l. n. 94/1997 e d.lgs. n. 279/1997), con l'introduzione – soprattutto – della contabilità economica nell'amministrazione dello Stato.

Temi generali e, perciò, comuni ad entrambi gli aspetti di cui s'è detto riguardano la separazione fra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e i compiti di gestione, l'attribuzione alla dirigenza amministrativa di propri e autonomi poteri (per l'organizzazione e la gestione di mezzi e risorse) e

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 amministrazioni.

responsabilità (per il conseguimento dei risultati) nell'ambito delle direttive impartite dai ministri, i modi e le forme giuridiche 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.

1.2 Nel contesto appena descritto, è problema prioritario quello che riguarda la persistente inosservanza, da parte della quasi generalità dei ministeri, delle prescrizioni normative che impongono al corpo politico di rimettere l'attività di gestione nella esclusiva responsabilità dei dirigenti.

La distinzione tra "politica" e "gestione" richiede, in realtà, che i ministri adottino precise direttive per l'azione dei dirigenti responsabili delle unità operative e, ancor prima, elaborino puntuali "note preliminari" agli stati di previsione della spesa.

La Corte ha inviato al Presidente del Consiglio, sia nel 1998 che nel 1999, una serie di dettagliate "osservazioni" sul carente esercizio, da parte dei ministri, del potere di direttiva nei confronti dei dirigenti responsabili della gestione³. La mancata emanazione di direttive e, ancor prima, la insufficiente formulazione delle "note preliminari" agli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri potrebbero, infatti, perpetuare il regime precedente la riforma, caratterizzato dall'esercizio diretto di poteri di gestione da parte del personale politico.

1.3 La razionalizzazione ed il contenimento della spesa per il personale rappresentano le linee-guida di tutta la normazione che si è succeduta a partire dalla "prima privatizzazione" del pubblico impiego, realizzata dal d.lgs. n. 29/1993. Il nesso fra disciplina del pubblico impiego e rispetto degli equilibri di finanza pubblica è stato conservato ed, anzi, rafforzato dalla legislazione più recente, essenzialmente con due misure. La prima consiste nell'aver reso più

² V. pure il capitolo di questa relazione dedicato all'organizzazione dell'amministrazione statale.

stringente il meccanismo delle autorizzazioni a nuove assunzioni nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici. La seconda, nell'ancoraggio della contrattazione integrativa (limitatamente ai contratti per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato e dei maggiori enti pubblici) ad un procedimento di verifica preventiva, da parte del Governo, circa il rispetto dei vincoli esterni (che si identificano nelle compatibilità di ordine economico e finanziario stabilite a livello nazionale) imposti all'autonomia delle amministrazioni nella gestione delle relazioni contrattuali.

L'accresciuto "spazio negoziale" attribuito dal d.lgs. n. 396/1997 alla contrattazione integrativa (già "decentrata") richiedeva, infatti, di individuare – come suggerito dalla Corte nelle più recenti relazioni annuali sul rendiconto – parametri rigorosi in base ai quali fosse possibile verificare che gli incrementi retributivi corrispondessero 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, di cui il Governo si è dato carico introducendo il menzionato procedimento di verifica dei costi contrattuali, persiste la mancanza di un'informazione soddisfacente e, soprattutto, aggiornata sull'andamento dei maggiori aggregati statistici che interessano la materia del lavoro pubblico. Restano, invero, 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.

Anche per questa ragione, appare decisivo un sistema di controlli interni – che potrebbe ormai giovare della nuova disciplina introdotta dal citato d.lgs. n. 286/1999 – capace di verificare (fra l'altro) che i costi del personale siano

³ Cfr. Sez. riun. 27 aprile 1998, n. 25, e 26 maggio 1999, n. 22.

effettivamente commisurati al rendimento delle amministrazioni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni e dei servizi resi alla collettività.

2. Le analisi e le valutazioni della “Relazione sul costo del lavoro pubblico” (rinvio) e i nuovi compiti di controllo attribuiti alla Corte dei conti.

2.1 Questo capitolo della relazione sul rendiconto non esaurisce 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. 29/1993 (art. 65, non modificato dai d.lgs. n. 396/1997 e n. 80/1998) “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”.

La relazione, che costituisce il principale documento elaborato dalla Corte su consistenza, struttura e dinamica del personale del settore pubblico e sulla relativa spesa, viene elaborata, dallo scorso anno, con la finalità di fornire al Parlamento un prodotto che cerca di rimediare ai ritardi con i quali la Ragioneria generale dello Stato normalmente elabora il “conto annuale del personale”. A tal fine, la relazione assume a riferimento, per l'anno cui si riferisce l'ultimo conto annuale pubblicato, i dati in esso contenuti e, per l'anno successivo, dati provvisori e di varia provenienza. La relazione per gli anni 1997-1998 è stata approvata dalle Sezioni riunite nel dicembre 1999⁴.

Resta, in ogni caso, l'esigenza di una riflessione sulla persistente inattuazione della disciplina dettata dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, 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. 29/1993),

⁴ Sez. riun. 29 dicembre 1999, n. 47. I dati relativi al 1997 sono stati definitivamente pubblicati, dal Dipartimento della Ragioneria, nel giugno 1999 per i dipendenti di tutti i comparti; i dati provvisori relativi al 1998 sono stati comunicati in via informale alla Corte in occasione della Relazione sul costo del lavoro per il 1997-98.

nonché la presentazione (e la standardizzazione) delle relazioni con cui le amministrazioni sarebbero tenute ad accompagnare i loro dati sul costo del lavoro.

2.2 Da segnalare, poi, che le norme emanate nel contesto della “seconda privatizzazione” hanno attribuito alla Corte due nuovi compiti. Il primo, da porre in relazione all’esigenza di fornire al Parlamento l’informazione sulle implicazioni finanziarie recate dai contratti sui quali la Corte abbia emesso una certificazione “non positiva”, consiste nella elaborazione, a riguardo di tali contratti, 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. 29/1993, nel testo del d.lgs. n. 387/1998). Inoltre, la Corte si accinge ad elaborare un referto complessivo sulla copertura finanziaria di tutti i contratti della tornata in corso, nonché sulle questioni emerse nella sede della loro “certificazione”.

Il secondo compito è, per così dire, speculare al decentramento della contrattazione collettiva (in corrispondenza del decentramento di funzioni realizzato dal d.lgs. n. 112/1998) ed all’ampio “spazio negoziale” attribuito alla contrattazione integrativa: esso consiste nello svolgimento, anche attraverso le “articolazioni decentrate” della Corte (le Sezioni e i Collegi regionali di controllo), di verifiche periodiche circa gli andamenti della spesa per il personale pubblico, eventualmente utilizzando – come base di riferimento – insiemi significativi (“campioni”) di amministrazioni (art. 52, comma 6, d.lgs. n. 29/1993, nel testo del d.lgs. n. 387/1998). Anche allo svolgimento di tali compiti la Corte è attualmente impegnata.

3. Aspetti applicativi della “seconda privatizzazione”.

3.1 Il 1999 ha visto, dunque, per la prima volta applicate le previsioni dei decreti legislativi emanati nel 1997-98 (n. 396/1997, n. 80/1998 e n. 387/1998), che recano, per quanto d’interesse della Corte, norme in materia di strumenti intesi 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, rimettendo alla stessa Corte di effettuare specifiche analisi e verifiche sugli oneri della contrattazione collettiva.

In attuazione di tali disposizioni, si deve osservare che il Ministero del tesoro ha opportunamente quantificato, nelle leggi finanziarie 1999 e 2000, l'onere che – in linea con gli indirizzi fissati dai documenti di programmazione economica e finanziaria – può essere assunto, con riguardo ai contratti collettivi per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato, a carico del bilancio.

Le leggi finanziarie non indicano, invece, l'onere derivante dalla contrattazione collettiva per i dipendenti delle amministrazioni regionali, locali e degli enti pubblici, relativamente alle quali è stabilito – peraltro – che esso formi 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". La "seconda privatizzazione" del pubblico impiego ha fatto propria, in questo modo, la logica che valorizza, ad un tempo, l'autonomia e la responsabilità finanziaria delle regioni e degli enti locali, rimettendo ai controlli interni e ad un sistema di controllo esterno sugli andamenti della spesa (anche in relazione all'osservanza del Patto di stabilità interno) il compito di segnalare deviazioni o scostamenti rispetto ai parametri di evoluzione compatibili con i complessivi equilibri di bilancio⁵. A questo tipo di controlli si aggiunge quello che compete all'ARAN, sotto forma di monitoraggio dell'applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi⁶.

Le relazioni illustrative ai d.d.l. finanziaria 1999 e 2000 non mancano, comunque, di indicare l'ammontare dell'onere complessivamente sostenibile, nell'ambito delle menzionate compatibilità generali, per i rinnovi contrattuali dei

⁵ V., in proposito, nella parte I di questa relazione, il capitolo dedicato al Patto di stabilità interno.

comparti non statali.

3.2 La “seconda privatizzazione” del pubblico impiego, coniugata con le coeve riforme del bilancio e dei controlli, ha fatto emergere una serie di questioni, concernenti, fra l’altro:

- la distinzione, introdotta dal d.lgs. n. 29/1993 e perfezionata dal d.lgs. n. 80/1998, fra responsabilità (e relativi poteri) di indirizzo, intestata ai ministri, e responsabilità (con i connessi poteri) di gestione e per i risultati, rimessa ai dirigenti;

- l’insoddisfacente fattura delle “note preliminari” agli stati di previsione della spesa e delle direttive generali per l’azione amministrativa⁶;

- l’inadempienza delle amministrazioni – con poche eccezioni – nel dare attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 286/1999 sui controlli interni, che sono – com’è noto – sia quelli di tipo “strategico”, sia quelli che riguardano i controlli “direzionali” (o “di gestione”), i controlli “di valutazione” (dei dirigenti) e i controlli “di regolarità amministrativa e contabile”. E’, del resto, al sistema dei controlli interni che è rimessa l’opportunità di ancorare la crescita della spesa per il personale al miglioramento della qualità dei servizi, collegando gli incrementi retributivi 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;

- i poteri organizzativi dei dirigenti nell’esercizio delle funzioni loro affidate. Sono importanti, al riguardo, le misure di flessibilità nell’organizzazione degli uffici e del lavoro, introdotte dalla legge n. 59/1997 e dal d.lgs. n. 80/1998,

⁶ Art. 50, comma 5, d.lgs. n. 29 del 1993, sub art. 2 d.lgs. n. 80 del 1998.

⁷ Sez. riun. n. 25/1998, cit. (“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. V. pure, nel capitolo di questa relazione dedicato all’organizzazione dell’amministrazione statale, il par. 8.

in virtù delle quali l'organizzazione degli uffici e l'organizzazione del lavoro sono stabilite direttamente dalle amministrazioni secondo criteri di elasticità, di adeguatezza e di proporzionalità alle funzioni da svolgere.

Su tutti questi temi ci si è soffermati nel capitolo della presente relazione dedicato all'organizzazione dell'amministrazione statale.

Ulteriore problema è quello che riguarda la persistenza dei capitoli di spesa, che la legge n. 94/1997 (relativa alla nuova struttura del bilancio dello Stato), pur avendo operato una notevole semplificazione della decisione di bilancio, ha lasciato in vita, sebbene 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. D'altro canto, il sistema di contabilità economica per centri di costo, previsto dall'art. 10 d.lgs. n. 279/1997 ed in fase di progressiva introduzione nelle amministrazioni dello Stato, dovrebbe integralmente sostituire la contabilità per capitoli di spesa, contribuendo anche alla razionalizzazione organizzativa mediante la ricomposizione delle responsabilità dirigenziali per i rendimenti e i risultati dell'azione amministrativa⁸.

3.3 Merita di essere, poi, rimeditato il ruolo delle direzioni generali del personale, dal momento che la risorsa “personale” è – secondo la logica che ispira il d.lgs. n. 300/1999 – 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 responsabili⁹. Ne dovrebbe discendere che, in sede di programmazione dell'attività del ministero, sia l'organo di vertice a distribuire le risorse umane fra le direzioni generali

⁸ Un primo esperimento di contabilità economica per centri di costo è stato compiuto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed è stato presentato dal Ministro del tesoro al Parlamento nel febbraio 2000: v. Senato della Repubblica, XIII legislatura, Rapporto sul budget dello Stato per l'anno 2000, Doc. CLXVI, n. 1.

deputate alle diverse funzioni-obiettivo, lasciando ai singoli centri di responsabilità di gestire direttamente il personale ad essi assegnato, con imputazione dei relativi costi alle pertinenti unità previsionali di base, anziché – come tuttora avviene – ad u.p.b. che fanno riferimento, nei vari ministeri, alle direzioni generali del personale.

Si dà il caso, invece, che la gran parte dei provvedimenti di riordino organizzativo in corso confermi l'esistenza delle direzioni generali del personale (che sovente lievitano, anzi, al rango di dipartimenti), perpetuando la situazione precedente alla riforma.

3.4 Un dato di rilevante novità è costituito dall'introduzione nel pubblico impiego delle forme di "flessibilità del lavoro" proprie del settore privato (contratti a tempo determinato, contratti di formazione-lavoro, lavoro temporaneo e 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. 29/1993).

Non appaiono, peraltro, sufficientemente incentivati i rapporti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato, tant'è che, ad esempio, i contratti individuali part-time stipulati dalle amministrazioni dello Stato hanno appena superato, alla fine del 1999, il numero di 10.000, a fronte dei circa 60.500 che le amministrazioni sarebbero autorizzate a stipulare e che dovrebbero recare, nel complesso, risparmi di spesa per oltre 600 mld.

Ancora in attesa di essere attivati, invece, i rapporti di telelavoro, previsti dalla legge n. 191/1998 e disciplinati, oltre che da un regolamento governativo (d.P.R. 8 marzo 1999 n. 70), da un accordo collettivo, in ordine al quale la Corte ha formulato numerose riserve circa l'adeguatezza dei costi, diretti e indiretti, stimati dall'Aran per l'organizzazione e la gestione di tali rapporti¹⁰.

⁹ In questi termini, Sez. contr. Stato 31 marzo 2000, n. 26 (a proposito dell'organizzazione del Ministero dell'ambiente).

¹⁰ Sez. riun. 22 ottobre 1999, n. 37; Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 2.

3.5 Fra gli altri aspetti applicativi della “seconda privatizzazione”, mette conto richiamare, in particolare, quelli che riguardano i contratti individuali mediante i quali, per tutti gli incarichi di direzione nell'ambito dell'amministrazione statale, vengono definiti l'oggetto e la durata dell'incarico, gli obiettivi da conseguire ed il trattamento economico spettante al dirigente (art. 19, comma 2, secondo periodo, d.lgs. n. 29/1993, nel testo di cui al d.lgs. n. 387/1998).

Al riguardo, la Corte¹¹ ha stabilito che il contratto individuale è in rapporto di “presupposizione” con il provvedimento di preposizione all'ufficio (identificato nell'atto di conferimento dell'incarico), nel senso che, siccome l'incarico di funzioni dirigenziali ha lo scopo di attribuire specifici poteri e responsabilità per lo svolgimento di ben identificate missioni o attività, il conferimento dell'incarico deve costituire (non il primo, ma) l'ultimo atto del complessivo procedimento che mira alla provvista dei titolari degli uffici dirigenziali. L'antecedenza del contratto individuale rispetto al provvedimento amministrativo consente, pertanto, di fondare i presupposti per l'effettiva *utilitas* del successivo provvedimento di preposizione all'ufficio e risponde alla stessa *ratio* della nuova disciplina legislativa, la quale “da un lato ancora lo svolgimento dell'azione amministrativa alla definizione di obiettivi ed alla predisposizione di priorità, piani e programmi e dall'altro lato richiede che tutti gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale siano contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giustificarne 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 e capacità professionali dei singoli dirigenti, tenuto conto anche dei risultati conseguiti in precedenza”¹².

¹¹ Sez. contr. Stato 3 giugno 1999, n. 39.

¹² Proprio in ciò risiede, del resto, “una delle più rilevanti innovazioni recate dal d.lgs. n. 29/1993 rispetto al precedente ordinamento della dirigenza statale, il quale disciplinava il conferimento di “funzioni” dirigenziali astrattamente preordinate e non aveva ad oggetto “incarichi” specifici, commisurati alle caratteristiche dell'azione da svolgere (cfr. artt. 7 ss. d.lgs. 30 giugno 1972, n. 748). In relazione a ciò è stata, tra l'altro, abolita la procedura di nomina alla qualifica di dirigente generale, con conseguente distinzione dei dirigenti solo in ragione della diversa rilevanza degli incarichi assegnati: così, ancora, Sez. contr. Stato n. 39/1999.

Naturalmente, gli effetti dell'atto negoziale sono subordinati all'emanazione del provvedimento amministrativo.

La menzionata "presupposizione" ha, poi, il vantaggio di mettere il Parlamento nella condizione di acquisire elementi e di esprimere valutazioni (in sostanza, di esercitare il sindacato politico) sull'intestazione delle responsabilità che, nell'assetto dell'amministrazione, il Governo ha deciso di operare per svolgere le politiche che il Parlamento gli ha affidato. Inoltre, il controllo preventivo della Corte dei conti – previsto dalla legge 20/1994 (art. 3, comma 1, lett. b) sugli "atti del Presidente del Consiglio e dei ministri aventi ad oggetto ... il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali" – acquista, con l'esame del contratto "presupposto", la pienezza del sindacato di legittimità sul provvedimento di preposizione all'ufficio.

3.6 Il riparto tra le funzioni dei vertici politici e quelle dei dirigenti amministrativi dovrebbe determinare effetti di rilievo anche sull'assetto dei controlli esterni.

Si deve considerare, al riguardo, che il d.lgs. n. 80/1998 ha ulteriormente accentuato, rispetto al d.lgs. n. 29/1993, la distinzione fra attività di indirizzo politico-amministrativo (spettante al governo e ai ministri) e attività di gestione amministrativa (spettante ai dirigenti), rendendo – fra l'altro – più agevole il riconoscimento, all'interno della categoria degli atti amministrativi, di quelli che rientrano nella competenza del governo (del Consiglio dei ministri, del Presidente del Consiglio dei ministri, dei ministri) e di quelli che appartengono alla competenza esclusiva dei dirigenti. E' oggi possibile, pertanto, individuare, da una parte, gli "atti di indirizzo" e gli altri atti (ad esempio, la nomina, la revoca e il licenziamento dei dirigenti generali) che spetta al governo di emanare e, dall'altra,

Sulla necessità che la nomina dei dirigenti generali, anche estranei all'amministrazione, avvenga nel rispetto della dotazione organica dei dirigenti di ciascun ministero (comprensiva dei dirigenti che sono collocati, ex art. 6, comma 2, d.p.r. n. 150/1999, temporaneamente a disposizione della Presidenza del consiglio dei ministri in attesa della loro destinazione a specifici posti di funzione nell'amministrazione di provenienza o in altre amministrazioni), oltre che della dotazione organica complessiva dei dirigenti generali inclusi nel ruolo unico, v.: Sez. riun. 21 aprile 2000, n. 10; Sez. contr. Stato 7 giugno 1999, n. 44; Sez. contr. Stato 28 gennaio 2000, n. 8.