

I Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria 1996 e 1997, a tal fine hanno individuato nella formazione del personale pubblico una condizione essenziale per assecondare il cambiamento. Tale obiettivo, peraltro, forma oggetto di un impegno comune Governo-Confederazioni sindacali nell'ambito del protocollo per il lavoro pubblico che correda il patto per il lavoro.

5. Il nuovo sistema di contabilità pubblica

All'indomani dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29/93 è stata immediatamente messa in luce da tecnici e studiosi della materia l'esigenza che i nuovi poteri e le correlate responsabilità di risultato, che la nuova normativa poneva a capo della dirigenza, fossero supportati da idonei strumenti di semplificazione amministrativa e contabile, che rendessero possibile realizzare quella maggiore discrezionalità, presupposto indispensabile di una maggiore autonomia gestionale.

A tale fine è intervenuta la legge 3 aprile 1997, n. 94 ed il successivo decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, alle cui novità e finalità è dedicato un apposito paragrafo.

I due provvedimenti consentono di realizzare, attraverso una maggiore elasticità dei sistemi contabili, l'attuazione di quella parte della riforma che punta al cambiamento di una logica amministrativa impostata sul rispetto formale del principio di legalità, verso forme in cui alla legalità si accompagni anche la consapevolezza della realizzazione di un risultato utile.

6. La riforma del sistema dei controlli

Il filo conduttore dell'intera riforma può certamente individuarsi nel binomio "autonomia e responsabilità", che appare l'elemento di riferimento per tutti i soggetti e per tutti i livelli considerati dal progetto di riforma.

A livello ordinamentale, l'indicato binomio si realizza nel pieno riconoscimento delle autonomie, ma non solo; autonomia e responsabilità, invero, sono le assi portanti di un nuovo rapporto con il settore privato, il mercato del lavoro, dai quali ci si attende una maggiore interazione ed un più proficuo scambio di idee ed esperienze e, per la dirigenza pubblica, chiamata ad una trasformazione in senso manageriale.

A tale stato di cose doveva corrispondere anche una rivisitazione del sistema dei controlli in grado di percorrere e definire la strada del cambiamento già avviata in questa direzione, attraverso l'ampliamento dei controlli di tipo successivo.

A questa finalità rispondono talune norme della legge n. 59/97 e della legge n. 127/97.

La prima delle indicate leggi persegue tale scopo attraverso la delega legislativa intesa a riordinare e potenziare i meccanismi di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

La legge n. 127/97 è invece intervenuta sul fronte delle autonomie territoriali, portando grosse novità in materia di controllo sugli atti amministrativi delle regioni e degli enti locali, in sintonia con le scelte di "federalismo amministrativo" intraprese. Anche a tale argomento sarà dedicato un maggiore approfondimento nell'apposito paragrafo.

7. L'attuazione della riforma

L'ampiezza e la rilevanza del processo riformatore richiedono un piano di attuazione nel quale trovino definizione il metodo, le priorità, i percorsi e gli strumenti.

La complessità degli adempimenti previsti ha reso necessario stabilire delle forme di coordinamento volte ad assicurare, pur nella diversità dei profili implicati, l'aderenza dei provvedimenti da adottare ad un disegno unitario ed il rispetto di una procedura uniforme, per prevenire, in particolare, alla identificazione delle funzioni da trasferire alle regioni ed agli enti locali ed al riassetto dell'amministrazione statale.

A tal fine è stato costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in virtù del ruolo di coordinamento e di indirizzo che ad essa è affidato, un gruppo di coordinamento presieduto dal Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali e composto da esperti e consulenti, nell'ambito del quale opera una segreteria tecnica per il supporto informativo ed organizzativo.

Per quanto, invece, riguarda la complessa e variegata opera di semplificazione prevista dalla legge, essa è stata avviata anche con il contributo di consulenti, tecnici ed esperti nelle varie materie trattate dai regolamenti.

7.1 Il metodo della riforma

Pur nel rispetto delle diverse scadenze previste per le deleghe, appare necessario che si proceda prima al decentramento e poi alla riforma dell'amministrazione centrale. Non si tratta, comunque, di operazioni slegate fra di loro, in quanto è necessario che sia sempre tenuto in evidenza il principio di coerenza che deve guidare le riforme ad ambito generale e le riforme settoriali. Occorre, inoltre, mantenere uno stretto collegamento con le altre riforme in corso al fine di evitare comportamenti contraddittori.

7.2 L'attuazione del federalismo amministrativo

Ai fini della predisposizione dei decreti delegati, il Consiglio dei ministri ha identificato alcune aree funzionali di riferimento, in modo da procedere al conferimento nel rispetto dei principi di complementarità e di omogeneità funzionale.

Le aree funzionali, ai fini del conferimento delle funzioni, sono state identificate nelle seguenti:

- territorio: ambiente, pianificazione territoriale e urbanistica, lavori pubblici, protezione civile, trasporti, comunicazioni e grandi servizi a rete;
- attività produttive: agricoltura, commercio con l'estero, industria, commercio e artigianato, turismo;
- formazione, lavoro, cultura e servizi alla persona: affari sociali, lavoro, pubblica istruzione, sanità, università e ricerca, cultura (beni culturali, paesaggistici e attività culturali);
- attività di carattere nazionale: difesa, esteri, finanze, giustizia, interno, tesoro.
- Per ciascuna area, ai fini della predisposizione del decreto delegato, si è deciso di valutare:
 - quali compiti possano essere dismessi, perchè ormai inutili o superflui, nonché le misure di deregolazione con possibile passaggio a soggetti privati, affinché prima di operare i conferimenti siano semplificati e razionalizzati i compiti e le funzioni da attribuire ai diversi livelli di governo;
 - quali funzioni debbano mantenersi tassativamente allo Stato, determinando, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, i compiti di rilievo nazionale e quelli riferibili alle comunità locali, definendo una clausola di chiusura con la quale si conferiscono al sistema regionale e locale tutte le funzioni che residuano da quelle mantenute agli apparati centrali;

- quali siano le funzioni conferite, attraverso una individuazione non tassativa che tenga conto delle funzioni che rientrano nell'elenco dell'articolo 117 Cost. per le quali la definitiva allocazione al sistema locale spetta alle regioni o, in caso di loro inerzia, al Governo, di quelle al di fuori del citato elenco da conferire agli enti locali, e di quelle funzioni che sono da conferire alle regioni in quanto non compatibili con le dimensioni degli enti locali;
- quali siano, all'interno di ogni area funzionale, gli eventuali sistemi di raccordo fra sistema locale e centrale;
- quali siano i criteri di ripartizione fra il sistema regionale e il sistema locale delle risorse finanziarie, umane e strumentali da conferire;
- quali tempi e quali modalità attuare per la puntuale individuazione dei beni e delle risorse da trasferire e quali modalità e procedure per il trasferimento del personale statale;
- quali uffici trasformare o sopprimere nei ministeri toccati dai conferimenti.

Di grande rilevanza nell'attuazione della delega appare il rapporto con il Parlamento, da attuarsi attraverso un dialogo costante e costruttivo con la Commissione bicamerale appositamente istituita e con la Commissione parlamentare per le questioni regionali, ma anche con le regioni ed il sistema delle autonomie locali, attraverso l'organo di raccordo e di rappresentanza politica che è la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali, già riordinata in quanto considerata un primo ed essenziale momento del processo di riforma.

PAGINA BIANCA

CAP. II

LA STRUTTURA

Indice Cap. II**1. I processi di riorganizzazione**

1.1 Il riordino degli enti pubblici nazionali (Art. 14 L. 59/97)

*1.2 La trasformazione delle aziende speciali (Art. 17, commi 48
e da 51 a 58 della L. 127/97)*

*1.3 L'attività del Dipartimento della funzione pubblica nel
processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione
nell'anno 1996-1997*

**2. La determinazione delle dotazioni organiche e la rilevazione
dei carichi di lavoro**

*2.1 L'attività di determinazione delle dotazioni organiche
nell'anno 1996-1997*

*2.1.1 Rilevazione statistica (fonte: Dipartimento
della funzione pubblica)*

2.1.2 La rilevazione del personale

2.1.3 La circolare direttiva n. 7 del 10 maggio 1996, n. 108

2.2. L'attività di rilevazione dei carichi di lavoro

1. I processi di riorganizzazione

L'anno in corso, come si è detto nel capitolo iniziale, è indubbiamente contrassegnato dalle grandi novità introdotte dalle leggi n. 59/97 e n. 127/97.

Il processo di federalismo amministrativo avviato dalla legge n. 59, in particolare, comporterà la individuazione delle funzioni e dei compiti che dovranno restare in capo alle amministrazioni dello Stato secondo il principio di sussidiarietà.

In attuazione della indicata legge sono stati già emanati i seguenti provvedimenti:

- Decreto legislativo di conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale, pubblicato nella G.U. del 5/6/97;
- Decreto legislativo di istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile in attuazione dell'art. 11 della legge 59/97, pubblicato nella G.U. del 31/7/97;
- Decreto legislativo concernente il riordino della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e la sua unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune, con la Conferenza Stato-Città-Autonomie locali, pubblicato nella G.U. del 30/8/97
- Decreto legislativo di conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione dell'art.4 comma 4, della legge 59/97, pubblicato nella G.U. del 10/12/97 n. 287.

La completa attuazione della legge comporterà una ridefinizione della struttura centrale dello Stato che dovrà risultare più leggera, sia in conseguenza dei trasferimenti e delle deleghe di funzioni, sia in relazione ai mutati principi organizzativi che dovranno accompagnare tale cambiamento, principi diretti a realizzare una organizzazione efficiente e snella volta alla realizzazione dei risultati.

1.1 Il riordino degli enti pubblici nazionali. (Art. 14 L. 59/97)

La legge n. 59/97 si è posta anche l'obiettivo del riordino degli enti pubblici nazionali al fine prioritario di perseguire con tale operazione la "complessiva riduzione dei costi amministrativi". L'indicato fine è perseguito mediante alcuni interventi specificamente indicati dall'art. 14 della citata legge, ai quali il Governo potrà far ricorso a secondo del tipo di ente da "riordinare" e delle forme migliori che, per il caso concreto, consentano di perseguire e raggiungere l'obiettivo di riduzione dei costi.

I tipi di intervento indicati dalla disposizione sono:

- la fusione o la soppressione di enti con finalità omologhe o strumentali;
- la trasformazione di enti in uffici dello Stato o di altra amministrazione pubblica, allorché la persona giuridica pubblica sia ritenuta eccessiva rispetto agli interessi curati;
- la trasformazione in persone giuridiche di diritto privato di enti che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico ovvero per i quali, per il modo di funzionamento, non sia ritenuta necessaria la personalità giuridica pubblica;
- la trasformazione in enti pubblici economici o in società di diritto privato di enti ad alto indice di autonomia finanziaria.

L'applicazione di figure giuridiche private a organismi già aventi personalità giuridica pubblica, è fenomeno sempre più diffuso nel nostro ordinamento e si accompagna a un lento ma inevitabile mutamento dell'assetto giuridico-economico di importanti settori dell'organizzazione pubblica latamente intesa.

1.2 La trasformazione delle aziende speciali. (Art. 17, commi 48 e da 51 a 58 della L. 127/97)

Proseguendo il processo di riorganizzazione, l'articolo 17 della legge 127/97, ai commi 48 e da 51 a 58 prevede una disciplina volta a favorire la costituzione di società miste per la gestione dei servizi pubblici locali e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento dei servizi stessi. E' richiesto, per l'oggetto dell'attività, il rispetto di regole gestionali "imprenditoriali", tali da garantire l'osservanza dei criteri di economicità, efficienza ed efficacia.

Le indicate disposizioni si innestano in un sistema normativo già avviato in tale direzione.

La facoltà di gestire servizi pubblici locali attraverso società per azioni con partecipazione di enti territoriali è contenuta, per la prima volta, nell'art. 22, comma 3, lett. e), della legge 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali.

In verità, il ricorso allo strumento societario da parte degli enti locali era già giustificato dal riconoscimento della loro generale capacità di diritto privato, pur in assenza di norme specifiche. La giurisprudenza, tuttavia, aveva assunto una posizione restrittiva in ordine al ricorso a tale forma di gestione, finendo per giustificare l'esercizio del servizio pubblico attraverso società miste solo quando tale forma di gestione fosse risultata la più vantaggiosa per l'ente, sulla base di idonea motivazione della scelta.

L'art. 22 della legge 142/1990, nella sua formulazione originaria, prevedeva la possibilità di gestire servizi pubblici, che abbiano per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, a mezzo di società per azioni "a prevalente capitale pubblico locale", qualora fosse "opportuna", in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Lo stesso art. 22 della legge 142/1990 prevedeva, inoltre, altre forme di gestione: diretta o in economia, in concessione a terzi, a mezzo di istituzione e a mezzo di azienda speciale. In particolare, la costituzione dell'azienda speciale, ente strumentale dotato di personalità giuridica, veniva ipotizzata anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica imprenditoriale.

La limitazione posta dall'art. 22 della legge 142/1990 relativa alla prevalenza della proprietà pubblica delle società miste, è stata superata dall'art. 12 della legge 23 dicembre 1992 n. 498, che espressamente ha previsto la possibilità di costituire società per azioni, al fine di gestire servizi pubblici e realizzare opere accessorie, infrastrutture e altre opere di interesse pubblico che non rientrino nelle competenze istituzionali di altri enti pubblici, senza "il vincolo della priorità maggioritaria". La norma dispone, inoltre, che la collocazione del mercato delle azioni e la scelta dei soci privati debba avvenire secondo modalità concorsuali ("procedure di evidenza pubblica"), delegando il Governo all'adozione di un apposito decreto legislativo avente a oggetto proprio la disciplina delle modalità di costituzione, dell'entità del capitale sociale, del rapporto tra l'ente e il privato e delle forme di controllo dell'economicità e dell'efficienza dei servizi. Peraltro, anche l'art. 3 del D.L. 18 gennaio 1993, n. 68, prevede la trasformazione degli enti comunali di consumo in società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica prevalente.

Ulteriori disposizioni in materia, sono state dettate dall'art. 4 del D.L. 31 gennaio 1995 n. 26, poi convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1995 n. 95.

La predetta norma prevede che la disciplina per la costituzione delle società miste per i servizi pubblici e per la realizzazione di opere pubbliche venga emanata con apposito regolamento da adottarsi ai sensi del comma 2 dell'art. 17 della legge 400/1988, sulla base dei principi e criteri già fissati dall'art. 12 della legge 498/1992.

In attuazione del suddetto art. 4 è stato emanato il D.P.R. 16 settembre 1995 n. 553, recante norme sulla costituzione di società miste per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere accessorie connesse, necessarie al loro corretto svolgimento.

Con detto regolamento sono state introdotte alcune regole per la costituzione delle società.

La scelta discrezionale del modello organizzativo della gestione del servizio a mezzo di società per azioni partecipate da enti locali e pubblici è determinata dall'opportunità di favorire forme collaborative tra enti pubblici e tra questi e imprenditori privati, portatori di capitali, tecnologie e competenze utili ai fini di una gestione imprenditoriale ed economica dei servizi pubblici.

In tal quadro si inseriscono i commi 48 e 56 dell'art. 17 della legge 127/97. Il primo dei citati estende taluni benefici all'esenzione, senza limiti di valore, delle imposte di bollo, di registro, ipotecarie, catastali e da ogni altra imposta, spesa, tassa o diritto, per le operazioni di conferimento, di aziende, complessi aziendali o rami di essi; per le stesse operazioni sono dimezzati gli onorari dovuti a periti a periti del tribunale per le relazioni di stima e dovuti ai notai per la redazione dei relativi atti.

Il comma 56 dispone, l'esenzione da imposizioni fiscali, dirette e indirette, statali e regionali, quanto alle operazioni di conferimento e di assegnazione di beni degli enti locali e delle aziende speciali alle società per azioni costituite ai sensi del comma 51, in ipotesi di trasformazione delle aziende stesse o per consentire l'applicazione della citata normativa sulle dimissioni delle partecipazioni.

Con le disposizioni di cui ai commi da 51 a 57 della legge n. 127/97 si arricchisce il novero delle società a partecipazione pubblica degli enti territoriali, consentendo la costituzione, per atto unilaterale, di società per azioni per la trasformazione delle aziende speciali di cui all'art. 23 della legge 142/1990; dette società possono essere costituite anche ai fini delle dimissioni di cui alla legge 474/1994 comma 54 e nelle ipotesi di scissione dell'azienda speciale con destinazione di un ramo aziendale alla società di nuova costituzione con applicazione degli articoli 2504 - septies e decies - del codice civile quanto alla forma e agli effetti della scissione (comma 57).

La disposizione detta altresì, la disciplina applicabile a tale società in ordine alla valutazione del valore patrimoniale, prevedendo che fino a quando tale valutazione non sarà resa definitiva dagli amministratori e dai sindaci le azioni della società rimarranno inalienabili.

Il capitale iniziale della società è fissato con la deliberazione di trasformazione; esso non può essere inferiore al fondo di dotazione delle aziende speciali risultante dall'ultimo bilancio di esercizio approvato e, comunque, deve rispettare il capitale minimo richiesto per la costituzione di tale tipo di società.

Per quanto riguarda la costituzione di società a responsabilità limitata la disposizione, il comma 58 dell'art. 17 della legge n. 127/97 prevede espressamente: la possibilità di costituire società a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica locale; la possibilità che l'ente locale titolare del servizio pubblico possa partecipare alle società pur non essendo soggetto promotore della loro costituzione; l'ampliamento dei presupposti giustificativi della scelta di tale mezzo di gestione, non più solo legati alla natura del servizio ma anche al suo ambito territoriale.

1.3 L'attività del Dipartimento della funzione pubblica nel processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione nell'anno 1996-1997

In materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, il Dipartimento della funzione pubblica è stato, altresì, impegnato per tutto il 1996 ed il primo trimestre dell'anno in corso a porre in essere le operazioni occorrenti per la ridefinizione degli

Uffici dirigenziali di livello generale e di livello diverso da quello generale, nonché per l'individuazione delle relative funzioni, così come stabilito dal comma 1 dell'art. 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche ed integrazioni.

Tale obiettivo viene com'è noto realizzato solo a seguito dell'emanazione degli specifici regolamenti governativi e ministeriali di organizzazione, da adottarsi rispettivamente con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta dei ministri interessati, di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero del tesoro, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, e con decreti dei ministri competenti, di intesa con il Presidente del Consiglio e con il Ministro del tesoro e sempre previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

Le procedure previste dal predetto art. 6, comma 1, d.l.vo n. 29/93, hanno scontato peraltro quasi sempre tempi inevitabilmente lunghi, i provvedimenti emanati ad iniziativa delle amministrazioni interessate sono stati pertanto relativamente poco numerosi, come risulta dalla tabella di seguito riportata.

Tabella degli atti di organizzazione recepiti in decreti del Presidente della Repubblica o in decreti ministeriali in attuazione dell'art. 6, comma 1, del d.l.vo. 3 febbraio 1993, n. 29.

Sono stati emanati, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 29/93, i seguenti regolamenti governativi e ministeriali, al cui iter di formazione l'Ufficio OPA ha partecipato in attuazione delle disposizioni di cui al medesimo decreto legislativo n. 29/93.

D.P.R. 1° agosto 1996, n. 518 (G.U. 234 del 5 ottobre 1996). Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 2 febbraio 1994, n. 196, recante riordino del Ministero della sanità.

D.P.R. 6 settembre 1996, n. 522 (G.U. n. 235 del 7 ottobre 1996). Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

D.P.R. 31 luglio 1996, n. 526 (G.U. n. 239 dell'11 ottobre 1996). Regolamento recante norme per il funzionamento della Scuola centrale tributaria.

DM 4 settembre 1996, n. 537 (G.U. n. 248 del 22 ottobre 1996). Regolamento recante norme per l'individuazione degli Uffici di livello dirigenziale del Ministero delle poste e telecomunicazioni e delle relative funzioni.

D.M. 7 novembre 1996, n. 687 (G.U. n. 17 del 22 gennaio 1997). Regolamento recante norme per l'unificazione degli Uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'istituzione delle direzioni regionali e provinciali del lavoro.

D.P.R. 21 dicembre 1996, n. 699 (S.O. n. 32 della G.U. n. 37 del 14.2.1997) recante Regolamento Governativo per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero delle finanze.

D.M. 21 dicembre 1996, n. 700 (S.O. n. 32 della G.U. n. 37 del 14.2.1997) recante Regolamento ministeriale per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero delle finanze.

D.M. 27 dicembre 1996, n. 704 (G.U. n. 54 del 6.3.1997) Regolamento recante norme per l'individuazione degli Uffici centrali e periferici di livello dirigenziale del Ministero della sanità.

D.M. 20 gennaio 1997, n. 102 (G.U. n. 92 del 21.4.1997) Regolamento recante norme per l'individuazione degli Uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero del commercio con l'estero e delle relative funzioni.

DP.R. 28 marzo 1997, n. 220 (G.U. n. 166 del 18 luglio 1997) Regolamento recante norme sulla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Degli altri schemi regolamentari pervenuti nel corso del 1996, si deve considerare il relativo iter come ormai definitivamente esaurito. Infatti, con l'art. 13 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha modificato, integrandolo con un comma aggiuntivo (4 bis), l'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, è stato modificato parzialmente l'art. 6 del decreto legislativo n. 29/93.

Il comma 1 di tale disposizione, che disciplinava forme e modalità procedurali per l'emanazione dei regolamenti di individuazione degli Uffici dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, risulta infatti ormai abrogato, dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 59/97, dall'avvenuta unificazione delle fonti normative ivi previste nell'unica fonte regolamentare (D.P.R.) indicata dal citato comma 4 bis dell'art. 13 della legge 400/88.

2. La determinazione delle dotazioni organiche e la rilevazione dei carichi di lavoro

La ridefinizione delle dotazioni organiche rientra nel processo di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, ed è finalizzata a correlare il fabbisogno di personale alla capacità dell'ente di offrire un servizio.

La rilevazione dei carichi di lavoro è uno degli strumenti attraverso il quale la pubblica amministrazione può autoriformarsi. L'obiettivo è riuscire a misurarsi con le leggi di mercato; leggi che considerano i lavoratori secondo un rapporto costo-risorsa da rapportare ai servizi o ai beni prodotti.

Il carico di lavoro è definito come la quantità di lavoro necessario alle singole unità produttive delle pubbliche amministrazioni per fornire un servizio adeguato ai compiti istituzionali. I carichi di lavoro, quindi, devono essere determinati in base alle esigenze espresse dagli utenti, alle attività di altre unità organizzative dello stesso ente e agli obiettivi di produzione assegnati, a differenza di quanto succedeva prima delle leggi di riforma, quando il fabbisogno di personale era calcolato solo in base al bacino di utenza dove operava l'ente pubblico.

Per misurare i carichi di lavoro, è necessario rilevare, per ciascuna amministrazione, l'unità organizzativa minima cui esso si riferisce, la lista delle attività e dei prodotti e le relative unità di misura, la quantità di atti prodotti e richiesti o anche previsti dagli obiettivi assegnati. Nel calcolo si deve, infine, tener conto delle eventuali giacenze rilevate nell'anno considerato.

In pratica, è necessario misurare il tempo standard di esecuzione per ciascuna attività, tenendo presenti le qualifiche e i profili professionali necessari allo svolgimento del lavoro e alle eventuali modifiche intervenute nel processo produttivo per l'utilizzo di nuove tecnologie informatizzate.

Anche le attività di studio ed ausiliarie, come per esempio centralini e anticamera, sono oggetto di rilevazione, pur senza applicare per la loro misurabilità il tempo standard utilizzato per le altre tipologie di lavori. Sono, infine, oggetto di rilevazione il numero di assenze ed i flussi annui di lavoro ordinario e straordinario.

Le piante organiche comprendono, invece, il numero complessivo di persone necessario per svolgere un determinato carico di lavoro. Ad esempio, se una amministrazione offre ai cittadini un certo numero di prestazioni, il carico di lavoro sarà proporzionato a quelle prestazioni e il fabbisogno di personale dovrà, a sua volta, essere sufficiente e adeguato alle prestazioni offerte. Prima, invece, il fabbisogno di personale era determinato generalmente dai residenti nell'area, senza indagare se le prestazioni offerte fossero superiori o inferiori alla domanda.

La ricognizione delle piante organiche è quindi, finalizzata non solo a riequilibrare gli organici di personale, ma anche ad adeguare i servizi alla richiesta proveniente dai cittadini e a mettere gli enti in condizione di svolgere il loro lavoro in modo efficiente.

Si è iniziato a parlare di tali argomenti con il decreto legislativo 29/93. In particolare, l'art. 6, comma 3, dispone che la consistenza delle piante organiche è determinata previa verifica dei carichi di lavoro ed approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente, d'intesa con il Ministro del tesoro e con il Dipartimento della funzione pubblica. La disposizione generale trova limiti per la Presidenza del Consiglio dei ministri, per i ministeri degli affari esteri e della difesa e per alcune categorie speciali di lavoratori del Ministero dell'interno come la polizia.

Sempre nel decreto legislativo 29/93, nei successivi artt. 30 e 31, si prevede che le amministrazioni individuino i propri uffici e definiscano le piante organiche. Le stesse amministrazioni curano una ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la mobilità e il reclutamento del personale.

2.1 L'attività di determinazione delle dotazioni organiche nell'anno 1996-1997

Nell'anno 1996 e nel primo quadrimestre dell'anno in corso si sono, per la maggior parte, concluse le operazioni concernenti l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 per la definizione delle dotazioni organiche del personale delle pubbliche amministrazioni a seguito della verifica dei carichi di lavoro, relativamente al triennio 1992/1994, con riferimento al quale tale rilevazione è stata a suo tempo effettuata.

Tali operazioni, come accennato nel precedente paragrafo, hanno la loro fonte normativa nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni (artt. 6 e 31), nella legge 23 dicembre 1993, n. 537 (art. 3, commi 5 e 6) e nella circolare direttiva del Ministro per la funzione pubblica n. 6 del 23 marzo 1994 ed hanno trovato la loro motivazione nelle esigenze di razionalizzazione delle strutture pubbliche cui è finalizzata l'intera normativa succeduta alla legge di delega n. 421 del 23 ottobre 1992.

A tale normativa sono andati via via aggiungendosi numerose altre disposizioni, quali la legge 549 del 28 dicembre 1995 (art. 1, comma 9), la già menzionata legge 662/96 (art. 1, commi 53 e 54) e, dal Ministro per la funzione pubblica, la circolare-direttiva n. 5/95 del 30 gennaio 1995 ed altre semplici circolari esplicative (n. 15/94 del 28 giugno 1994 e n. 16/95 del 21 luglio 1995), tutte emanate nell'intento di agevolare le operazioni in discorso.

Tali operazioni, tuttavia, si sono rivelate di notevole complessità ed hanno richiesto, da parte delle amministrazioni interessate, della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento della funzione pubblica, assidua disponibilità e particolare attenzione nello svolgimento delle attività e nella formazione degli atti, entrambi presupposti dei provvedimenti finali di definizione delle consistenze organiche di personale.

Nella Tabella riassuntiva per tipologia di amministrazioni è riportata la situazione aggiornata al 31 luglio 1997, nella quale sono indicati i dati numerici complessivi riferiti alle dotazioni organiche del personale delle amministrazioni dello Stato (ministeri), degli Organi ausiliari del Governo (CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei Conti e Avvocatura dello Stato), delle amministrazioni ad ordinamento autonomo (Aziende di Stato) e degli Enti pubblici non economici (Enti previdenziali, assistenziali ed assicurativi; Enti di promozione economica; Enti preposti a servizi di pubblico interesse; Automobil clubs provinciali; Enti preposti ad attività sportive e turistiche; Enti di ricerca; Enti culturali e lirici; Osservatori astronomici e astrofisici; Ordini e Collegi professionali).

Tutte le predette amministrazioni, per le quali il Dipartimento della funzione pubblica, rientrando nei suoi compiti istituzionali, si è quindi attivato, ammontano a ben 490.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento della Funzione Pubblica - U.O.P.A.

TABELLA RIASSUNTIVA

delle dotazioni organiche del personale definite, previa verifica dei carichi di
lavoro alla data del 31 luglio 1997

Amministrazioni	Dotazioni organiche storiche	Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 537/93)	Dotazioni organiche definite a seguito rilevazione carichi di lavoro	Variazioni rispetto alla dotazione organica storica		Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993	
	A	B	C	D	%	E	%
Totale Organi Ausiliari del Governo	5.109	5.511	5.248	139	2,72	-263	-4,77
Totale Ministeri	365.851	313.708	300.536	-65.315	-17,85	-13.172	-4,20
Totale Aziende di Stato Ordinam. aut.	18.512	13.487	11.523	-8.989	-37,75	-1.964	-14,56
Totale enti prev. assist. e assicurativi	65.057	62.092	60.745	-4.312	-6,63	-1.347	-2,17
Totale enti promozione economica	2.352	1.792	1.643	-709	-30,14	-149	-8,31
Totale enti pubblico interesse	8.349	7.680	8.127	-222	-2,66	447	5,82
Totale automobili clubs provinciali	3.070	2.107	1.708	-1.362	-44,36	-399	-18,94
Totale enti attività sportive e turistiche	3.688	3.636	3.595	-93	-2,52	-41	-1,1
Totale enti scientifici e di ricerca	9.135	9.122	8.552	-583	-6,38	-570	-6,25
Totale enti culturali e lirici	848	692	738	-110	-12,97	46	6,65
Totale osservatori	673	673	565	-108	-16,05	-108	-16,05
Totale ordini e collegi professionali	770	670	774	4	0,52	104	15,52
Totale Generale	483.414	421.170	403.754	-79.660	-16,48	-17.416	-4,14

Corpo Nazionale Vigili del Fuoco

31.102	31.102	31.594
--------	--------	--------

Per le dotazioni organiche del personale dei ministeri e delle altre amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono stati emanati, previa intesa raggiunta in sede di conferenze di servizi con le amministrazioni interessate e con il Ministero del tesoro Ragioneria Generale dello Stato - IGOP, trentasette decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, nella quasi totalità registrati alla Corte dei Conti e pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Sono ancora da perfezionarsi soltanto 4 decreti che recepiscono le intese sulle dotazioni organiche del personale dei ministeri dell'Ambiente, dell'interno (V.V.F. a livello ricognitivo), dei Trasporti e della Navigazione - M.C.T.C. e delle Stazioni Sperimentali dell'industria del MICA.

Si riportano di seguito le tabelle contenenti dati relativi a:

- a) dei DD.P.C.M.
- b) della G.U. nella quale sono pubblicati i DD.P.C.M.
- c) delle pagine impegnate nella G.U.

Presidenza Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica - UOPA

Dotazioni Organiche del personale delle Amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo

Estremi dei DD.P.C.M., delle pubblicazioni in Gazzetta Ufficiale e numero delle pagine impegnate

(Situazione al 31 luglio 1997)

N. D'ord.	Amministrazioni	Estremi del DPCM	Gazzetta Ufficiale n. data	Numero di pagine impegnate nella Gazzetta Ufficiale
-----------	-----------------	------------------	----------------------------	---

ORGANI AUSILIARI DEL GOVERNO

1	Avvocatura Generale dello Stato	20/03/97	n. 95/24-4-97	31
2	Consiglio di Stato	29/04/97	n. 149/23-6-1997 S.C. n. 129	37
3	CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro	29/12/94	n. 38/15-2-95	2
4	Corte dei Conti	29/04/97	n. 160/11-7-97 S.O. n. 142	51

MINISTERI

1	Affari Esteri	14/10/96	n. 23/29-1-97 S.O. n. 18	3
2	Affari Esteri Istituto Agronomico per l'Oltremare	04/02/97	n. 78/4-4-1997	3
3	Beni Culturali ed Ambientali	08/01/97	n. 153/3-7-97 S.O. n. 135	311
4	Bilancio e Programmazione Economica	04/08/95	n. 252/27-10-95	3
5	Commercio con l'Estero	13/05/96	n. 237/9-10-96	3
6	Difesa (Diteimpiegati - Diteoperai)	07/02/97	n. 98/29-4-97 S.O. n. 90	75