DISPONIBILITÀ FINANZIARIE
PER I RINNOVI CONTRATTUALI 2002-2005
E PER GLI INCREMENTI RETRIBUTIVI DEL PERSONALE
NON CONTRATTUALIZZATO
(riepilogo dalla l.f. 2002)

(oneri lordi in ml. euro)

	2002	2003	2004	2005
Comparti "statali"				
contrattazione nazionale e integrativa	1.240,48	2.299,85	2.299,85	
risorse aggiuntive per il comparto "scuola"	293,24	892,65	1.238,05	
personale in regime di diritto pubblico	780,96	1.426,27	1.472,27	
[*di cui: per forze armate e corpi di polizia*	*744,18*	*1.358,22*	*1.404,22*]	
TOTALE (a carico del bilancio dello Stato)	2.314,68	4.618,77	5.010,17	
Comparti "non statali" (contrattazione nazionale)	1.224,00	2.247,62	2.247,62	
TOTALE GENERALE	3.538,68	6.866,39	7.257,79	

3.4 La necessità di fronteggiare i rischi connessi all'assenza di efficaci controlli sulla spesa derivante dalla contrattazione collettiva per i comparti "non statali" ha indotto il legislatore della legge finanziaria 2002 ad accrescere la responsabilità dei "comitati di settore" sia nel deliberare gli atti di indirizzo, che dovranno essere formulati in assoluta coerenza con i criteri e i parametri quantitativi stabiliti per il settore statale, sia nel quantificare le risorse necessarie a sostenere l'onere finanziario dei rinnovi contrattuali (art. 16, comma 7, l. n. 448/2001).

Inoltre, allo scopo di prevenire debordamenti della contrattazione collettiva dai limiti finanziari ad essa fissati dai documenti di programmazione, la stessa legge ha stabilito che l'esame delle ipotesi di accordo per i comparti "non statali" venga effettuato, oltre che dal comitato di settore, dal Presidente del Consiglio dei ministri (che si esprime attraverso il Ministro della funzione pubblica), previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Ove vi sia divergenza fra le valutazioni del comitato di settore e quelle del Governo circa l'ammontare degli oneri contrattuali ed il comitato di settore "disponga comunque per l'ulteriore corso dell'accordo", resta escluso ogni concorso dello Stato nella copertura delle spese derivanti dalle

clausole sulle quali il Governo ha formulato osservazioni (art. 17, comma 2)[15].

Ancora, per tutti i comparti di contrattazione ("statali" e "non statali"), sono previste "verifiche congiunte" dei comitati di settore e del Governo sulle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa, anche sulla base di rilevazioni che verranno effettuate dagli organismi di controllo interno. Ove fosse accertato che i costi per l'attuazione di determinate clausole siano incompatibili con i vincoli di bilancio, le stesse clausole diventano "nulle di diritto" (art. 17, comma 2).

Infine, gli organi di revisione contabile degli enti locali sono tenuti a accertare che la programmazione del "fabbisogno di personale" degli enti sia improntata al rispetto delle regole di riduzione della spesa a suo tempo definite dalla legge finanziaria 1998[16] e che eventuali deroghe siano analiticamente motivate (art. 19, comma 8).

Tali disposizioni si danno carico, evidentemente, anche delle preoccupazioni, più volte espresse dalla Corte e qui sopra richiamate, circa l'insufficienza, nella legislazione vigente, di strumenti idonei ad esercitare un efficace governo della spesa pubblica per il personale (v. pure *infra*, par. 9). Si deve, tuttavia, segnalare come il mutato quadro costituzionale – quale risulta dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione – richiede di sottoporre ad accurata verifica la conformità dei nuovi meccanismi di controllo alle accresciute prerogative di autonomia delle regioni e degli enti locali, onde valutare se non siano, invece, da privilegiare strumenti e tecniche di verifica che, da una parte, escludano posizioni di preminenza del Governo centrale nelle decisioni di spesa degli enti territoriali, e, dall'altra parte, attribuiscano poteri di controllo ad un'autorità indipendente e neutrale (quale sarebbe la Corte dei conti) che si porrebbe in posizione di garanzia sia delle autonomie, sia dello Stato.

3.5 La legge finanziaria 2002 reca, oltre alle risorse necessarie per la stipula dei contratti statali, specifiche disposizioni di spesa per il comparto "scuola", in relazione al programma di valorizzazione professionale della funzione docente avviato dalla l. n. 388/2000, nonché per il finanziamento di oneri retributivi per il personale delle forze armate, della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

---

[15] L'art. 17 della legge finanziaria 2002 (n. 448/2001) è stato impugnato davanti alla Corte costituzionale per violazione dell'autonomia regionale, a sèguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V (parte II) Cost., con ricorsi della Regione Marche 22 febbraio-28 febbraio 2002, in G.U., prima serie spec., 10 aprile 2002, n. 15, e della Regione Toscana 22 febbraio-1 marzo 2002, *ibidem*.

[16] Art. 39 l. n. 449/1997.

3.6 Successivamente all'approvazione della legge finanziaria 2002, è stato stipulato, fra il Governo e le parti sociali, un "protocollo d'intesa" (4 febbraio 2002), che impegna – fra l'altro – il Governo ad accrescere le risorse finanziarie per il rinnovo dei contratti pubblici, in modo da assicurare miglioramenti economici medi complessivi nella misura del 5,56% (e, per il personale contrattualizzato dei ministeri, un beneficio medio mensile *pro capite* di circa 100 euro). Le maggiori risorse sarebbero destinate, secondo l'accordo, unicamente all'incentivazione della produttività.

Non risultano, ad oggi, iniziative legislative del Governo per tradurre in atto gli impegni assunti con il menzionato protocollo.

3.7 E' noto che una delle maggiori incongruenze del procedimento di contrattazione collettiva consiste nella fissazione *a priori* dei possibili costi della contrattazione (con l'unico limite della compatibilità rispetto agli equilibri complessivi di finanza pubblica), a prescindere da ogni negoziato sul *quantum* di incremento della spesa per il personale, come conseguenza di accertati maggiori rendimenti delle amministrazioni e dei loro servizi (o, almeno, di una maggiore produttività del lavoro), in relazione ai programmi stabiliti.

La Corte ha più volte auspicato, nelle relazioni degli scorsi anni, che le previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali fossero iscritte non più in legge finanziaria, ma direttamente in bilancio, nel "fondo speciale di parte corrente". Quindi, si sarebbe potuto procedere – quanto meno per una parte dei futuri oneri – con il sistema dei "fondi negativi", che consente di attivare una spesa soltanto alla condizione che siano state acquisite le risorse corrispondenti (ad esempio, risparmi o economie di gestione, razionalizzazione di strutture e procedimenti, più efficiente "combinazione" del fattore-lavoro con gli altri elementi dell'organizzazione). Nel "fondo positivo" sarebbe stata, ovviamente, iscritta la maggiore spesa destinata a finanziare gli oneri a carico del bilancio.

Tale ipotesi merita di essere, ora, nuovamente riproposta, sia in relazione alle nuove deleghe legislative per la riforma amministrativa che sono all'esame del Parlamento, sia in relazione alla possibilità di attivare – attraverso i controlli interni regolati dal d.lgs. n. 286/1999 – gli strumenti necessari a verificare le condizioni in base alle quali le amministrazioni potrebbero stabilire, attraverso i comitati di settore, i margini di "utile amministrativo" da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali.

3.8 Il nuovo quadro normativo ha lasciato immutati anche altri e più risalenti problemi di visibilità e trasparenza della spesa per il personale. Su di essi, la Corte richiama da tempo l'attenzione nelle annuali relazioni sul rendiconto, cui, pertanto, si rinvia. Preme, comunque, ribadire tre osservazioni principali.

La prima riguarda le carenze nell'attività di monitoraggio dei reali andamenti di spesa: attività che il Ministero del tesoro dovrebbe svolgere, secondo il d.lgs. n. 165/2001 (già d.lgs. n. 29/1993), sia a fini conoscitivi, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali "esorbitanze" dalle previsioni, sia – infine – come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale.

La seconda osservazione si riferisce alla estrema difficoltà, ma – spesso – alla impossibilità di verificare l'effettiva portata dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, in mancanza – nei documenti di bilancio – di elementi adeguati ad apprezzare la riduzione della spesa storica per il personale (v. pure *infra*, par. 9.1).

La terza osservazione si riporta alle persistenti difficoltà nell'applicazione della distinzione (introdotta dal d.lgs. n. 29/1993 e perfezionata dal d.lgs. n. 80/1998) fra poteri (e responsabilità) di indirizzo, propri dei ministri, e poteri (con le connesse responsabilità) di gestione e per i risultati, attribuiti ai dirigenti. Tali difficoltà si ricollegano, per un verso, all'insoddisfacente fattura delle "note preliminari agli stati di previsione della spesa" e delle direttive generali per l'azione amministrativa e, per altro verso, all'inadempienza delle amministrazioni – con rare eccezioni – nel dare compiuta attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 286/1999 sui controlli interni, ai quali spetterebbe un ruolo determinante nello stabilire un rapporto di corrispondenza fra la crescita della spesa per il personale ed il miglioramento della qualità dei servizi, ancorando gli incrementi retributivi a più elevati livelli di produttività del lavoro, snellezza e celerità di procedimenti, efficiente-economica organizzazione degli uffici e delle risorse disponibili a fronte degli obiettivi da perseguire.

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

Ulteriore problema è quello – già segnalato in precedenti relazioni – che riguarda il ruolo delle Direzioni generali del personale, posto che la risorsa "personale" costituisce, 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 responsabili[17]. Ne dovrebbe discendere che, in sede di programmazione dell'attività amministrativa, l'organo di vertice distribuisca le risorse umane fra le direzioni generali 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 (u.p.b.), 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 abbiano confermato l'esistenza delle direzioni generali del personale (che sovente lievitano, anzi, al rango di dipartimenti), perpetuando la situazione precedente alla riforma.

4. Un'indagine di controllo sulla dirigenza statale.

4.1 Nel 2001, la Corte ha condotto una specifica indagine di controllo sull'attuazione della normativa concernente il conferimento di funzioni dirigenziali nell'ambito delle amministrazioni dello Stato[18]. Se ne diede conto nella relazione dello scorso anno.

In prosecuzione di quella indagine, la Corte ha approfondito taluni aspetti problematici emersi dall' "incrocio" fra la riforma dei ministeri e la riforma della dirigenza pubblica.

L'analisi[19] è stata incentrata su quattro oggetti principali: il ricorso a dirigenti estranei al "ruolo unico"(RUD)[20]; la sostituzione dei dirigenti di vertice al mutare dei Governi (c.d. *spoils system*); la durata degli incarichi dirigenziali; il trattamento economico dei dirigenti in rapporto agli obiettivi ed ai risultati da essi conseguiti.

4.2 Il ricorso al mercato esterno alla pubblica amministrazione per l'acquisizione di professionalità dirigenziali è concepito, dal d.lgs. n. 165/2001 (peraltro entro i limiti quantitativi stabiliti dall'art. 19, comma 6), come strumento per arricchire l'amministrazione di esperienze e capacità gestionali non facilmente rinvenibili al suo interno, e, nel contempo, per attuare un certo grado di osmosi e di "comunicazione culturale" fra settore pubblico e settore privato.

Al 31 agosto 2001, gli incarichi di prima fascia attribuiti ad estranei all'amministrazione risultavano 52; quelli di seconda fascia, 29. Di essi, la maggior parte è stata conferita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dai ministeri economici a soggetti con formazione

---

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

[18] Sez. contr. Stato (gestione), coll. I, 23 febbraio 2001, n. 13.

[19] Sez. contr. Stato (gestione), 23 aprile 2002, n. 15.

[20] Il RUD è disciplinato dal d.p.r. n. 150/1999, cit.

culturale prevalentemente economica e tecnico-scientifica.

Il trattamento retributivo di tali dirigenti è largamente diversificato, a parità di livello dirigenziale, da un'amministrazione all'altra: a parte la retribuzione fissa, quella accessoria oscilla fra un minimo mensile di circa 1.550 euro ad un massimo di oltre 13.400. Le retribuzioni più elevate sono state riscontrate nel Ministero dell'economia e delle finanze (dove è comparativamente più elevato anche il trattamento economico dei dirigenti del ruolo unico), peraltro non sempre correlate all'esercizio delle funzioni di massimo livello (capo dipartimento, dirigente di strutture complesse).

4.3 L'introduzione dell'elemento fiduciario nel rapporto tra vertice politico e dirigenza di più alto livello costituisce uno dei tratti caratterizzanti della riforma amministrativa realizzata negli anni Novanta (peraltro anticipato, alla fine degli anni Ottanta, dalla disciplina della dirigenza introdotta per la Presidenza del Consiglio dei ministri dalla l. n. 400/1988[21]).

La norma-chiave è quella dell'art. 19, comma 8, d.lgs. 165/2001, secondo cui i dirigenti di massimo livello del ruolo unico (segretari generali dei ministeri, capi dipartimento e dirigenti di strutture complesse: circa 60 persone) "possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Decorso tale termine, gli incarichi per i quali non si sia provveduto si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza". Il *favor* legislativo per il carattere fiduciario della relazione fra personale politico e alta dirigenza ha determinato, naturalmente, l'attribuzione al primo di un'amplissima discrezionalità nella scelta dei dirigenti e nella valutazione dei requisiti di esperienza e di professionalità che gli esterni all'amministrazione debbono possedere (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/1999) come presupposto per essere investiti di incarichi dirigenziali. Di qui, una serie di puntualizzazioni che, nel valutare la legittimità dei provvedimenti di conferimento degli incarichi, sono state compiute dalla Sezione controllo Stato al fine di accertare l'effettivo possesso dei menzionati requisiti[22].

4.4 Le occasioni in cui ha trovato attuazione il meccanismo di cui al citato art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/2001 sono state due. Nella prima (costituita dall'avvicendamento, nella XIII legislatura, fra il governo "D'Alema bis" e il governo "Amato due"), furono sostituiti otto

[21] A norma dell'art. 18 di tale legge, i decreti di nomina del segretario generale della Presidenza del Consiglio, del vicesegretario generale, dei capi dei dipartimenti e degli uffici di cui al successivo art. 21 cessano di avere efficacia dalla data del giuramento del nuovo Governo.

[22] V., ad esempio, Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 20 agosto 2001, n. 30 e n. 31; Sez. contr. Stato (prev.), coll. I e II, 20 dicembre 2001, n. 40.

dirigenti, tutti della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nella seconda (verificatasi con la nomina del primo governo della XIV legislatura), sono stati sostituiti 17 dirigenti (su di un totale di 37) della Presidenza del Consiglio e 8 dirigenti di altri ministeri.

4.5 Al 31 agosto 2001, i dirigenti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri (*ex* art. 6, comma 2, d.p.r. n. 150/1999) per essere privi di incarichi dirigenziali o di altre funzioni (ispettive, di consulenza o studio) erano 100: 31 di prima fascia e 69 di seconda fascia[23]. Si tratta, quindi, di un fenomeno di non particolare entità, rispetto al quale, peraltro, la Corte ha rilevato la mancata effettiva utilizzazione dei dirigenti, soprattutto di prima fascia, da parte della Presidenza del Consiglio, "con conseguenze ... invero assai anomale" sotto il profilo della corrispondenza tra (mancata) prestazione lavorativa e retribuzione comunque corrisposta.

Ha osservato, altresì, la Corte come una percentuale molto ridotta dei dirigenti collocati a disposizione della Presidenza del Consiglio abbia trovato successiva collocazione in un posto di funzione (il 22,6% dei dirigenti di prima fascia ed il 31,8% dei dirigenti di seconda fascia). Donde la necessità di una rimeditazione dell'istituto del "collocamento a disposizione", affinché esso risponda effettivamente allo scopo per il quale fu introdotto nel sistema e, cioè, alla necessità di consentire la conservazione *per un tempo limitato* del rapporto di lavoro del dirigente privo di incarico, nell'attesa che questi riceva un successivo incarico. Peraltro, il problema non risulta affrontato dal disegno di legge di ulteriore riforma della dirigenza, del quale più avanti si dirà (par. 6).

4.6 L'indagine ha rilevato che gli obiettivi assegnati ai dirigenti sono stati per la maggior parte definiti, dai contratti individuali, in termini assolutamente generici e, al più, con riferimento alle competenze formali degli uffici dirigenziali, ovvero alle direttive del ministro concernenti la loro attività (degli oltre 800 contratti esaminati, meno del 13% individua gli obiettivi in maniera relativamente analitica[24]). Tanto meno, i contratti individuano i parametri in base ai quali saranno valutati il grado di raggiungimento degli obiettivi e le capacità manageriali del dirigente.

Si spiega, in questo modo, come la retribuzione "di risultato", cui il d.lgs. n. 165/2001 e il d.lgs. n. 286/1999 assegnano un ruolo determinante al fine di incentivare il raggiungimento degli obiettivi, sia rimasta confinata, dalle amministrazioni e dalla stessa contrattazione

[23] La posizione di "a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri" comporta l'utilizzazione, nell'ambito della Presidenza, in "programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio o monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni legislative" (art. 6 d.p.r. 26 febbraio 1999, n. 150).

[24] In dettaglio, il 21%dei contratti relativi ai dirigenti di vertice e il 5%dei contratti relativi agli altri dirigenti.

collettiva, in un ambito marginale e residuale. Significativo, in tal senso, che le amministrazioni, nel corrispondere ai dirigenti di prima fascia la quota di propria pertinenza dei finanziamenti *ex* art. 50, comma 4, l. n. 388/2000 (20,6 ml. euro), destinati alla perequazione dei fondi unici per il trattamento accessorio, abbiano decisamente privilegiato l'incremento della retribuzione di posizione (parte variabile), rispetto a quella di risultato. Di più, alcune amministrazioni (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero delle politiche agricole e forestali, Ministero delle comunicazioni) hanno destinato i predetti fondi al finanziamento della sola retribuzione di posizione, senza alcuna considerazione per quella di risultato.

L'incremento della retribuzione di posizione risulta, poi, corrisposto, in alcuni casi, in parti uguali tra tutti i titolari di uffici dirigenziali generali, talvolta differenziando la sola posizione dei capi dipartimento (così nella Presidenza del Consiglio dei ministri, e nei ministeri della salute, delle attività produttive, dell'interno, dei beni e delle attività culturali, dell'istruzione dell'università e della ricerca, dell'economia e delle finanze-Dipartimento delle politiche fiscali), mentre soltanto in alcune amministrazioni (ministeri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa) l'importo medesimo è stato collegato (e graduato rispetto) al livello di responsabilità corrispondente all'incarico di funzione, così come prescritto dall'art. 24, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

La Corte ha, pertanto, richiamato l'attenzione sulla necessità, in primo luogo, che gli obiettivi posti dalle direttive e dagli altri atti di indirizzo siano specificamente individuati e circoscritti; in secondo luogo, che siano stabiliti – a garanzia dell'amministrazione come dei dirigenti – i parametri in base ai quali avverrà la "misurazione" delle attività gestionali, così come del resto è previsto dall'art. 8 d.lgs. 286/1999 e ribadito nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 15 novembre 2001, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002"[25]; in terzo luogo, che sia pienamente attivato il controllo interno di gestione, regolato dal d.lgs. n. 286/1999, che avrebbe anche la funzione di offrire – attraverso l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa – gli elementi essenziali per la valutazione dei dirigenti.

5. Altre pronunce in materia di dirigenza.

5.1 Come accennato, la Corte costituzionale ha riconosciuto la piena legittimità della disciplina legislativa che, nel 1998, sottopose al regime civilistico anche i rapporti di lavoro dei dirigenti di più alto livello. Essa ha, infatti, ritenuto che la preposizione di un dipendente (anche se dirigente) ad un pubblico ufficio non impedisce al legislatore di "modellare e fondare" il

relativo rapporto di servizio sulla base del diritto privato dei rapporti di lavoro, traendone le conseguenze anche sul piano del riparto della giurisdizione, a tutela degli stessi dipendenti, in base ad esigenze di unitarietà della materia (salve le esclusioni tassativamente previste dall'art. 68, comma 4, d.lgs. n. 29/1993, nel testo risultante dalle successive modifiche introdotte dall'art. 33 d.lgs. n. 546/1993, dall'art. 29 d.lgs. n. 80/1998 ed infine dall'art. 18 d.lgs. n. 387/1998). Il tutto, nel segno dell'indicazione, espressamente formulata dal legislatore delegante, di perfezionare "l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato", unificando la tutela giurisdizionale anche per i dirigenti, senza alcuna distinzione[26].

Successivamente, la Corte costituzionale ha ribadito (rispetto a quanto già affermato nella sent. n. 313/1996) che la privatizzazione del rapporto di impiego pubblico (intesa quale applicazione della disciplina giuslavoristica di diritto privato) "non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico", sicché rientra nella discrezionalità del legislatore disegnare l'ambito di estensione di tale privatizzazione, con il limite del rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e della non irragionevolezza della disciplina differenziata. L'estensione della privatizzazione anche ai dirigenti generali appartiene, pertanto, alla discrezionalità del legislatore in materia, per quanto la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale nei suoi aspetti qualificanti – in particolare, il conferimento degli incarichi dirigenziali (assegnati tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente) e la loro eventuale revoca (per responsabilità dirigenziale), nonché la procedimentalizzazione dell'accertamento di tale responsabilità (artt. 19 e 21 d.lgs. n. 29/1993, ed ora artt. 19, 21 e 22 d.lgs. n. 165/2001) – sia "connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il [loro] rapporto di impiego, la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti. In questo senso, i dirigenti generali sono posti in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, tanto più che il legislatore delegato – nel riformulare gli artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993 con gli artt. 3 e 9 d.lgs. n. 80/ 1998, ora trasfusi negli artt. 4 e 14 d.lgs. n. 165/2001 – ha confermato e consolidato la regola della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione

[25] G.U., serie gen., 22 gennaio 2002, n. 18.
[26] Corte cost. 23 luglio 2001, n. 275.

amministrativa dei dirigenti, escludendo, tra l'altro, che il ministro possa revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti"[27].

Infine, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 20, comma 9, ultimo periodo, d.lgs. n. 29/1993 (nel testo sostituito dall'art. 6 d.lgs. n. 470/1993), il quale prevedeva la facoltà di immediato collocamento a riposo in caso di mancato conseguimento degli obiettivi della gestione, senza il previo passaggio attraverso un periodo di "messa a disposizione". Secondo la Corte, infatti, la legge di delega prevedeva, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi della gestione, soltanto la rimozione dalle funzioni ed il collocamento a disposizione, donde la violazione degli artt. 76 e 77 Cost. ad opera della legge delegata. Di rilievo, altresì, nella sentenza della Corte, l'affermazione per cui la distinzione tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo e l'autonomia gestionale dei dirigenti generali, accompagnata dalla progressiva estensione della privatizzazione del rapporto, comporta, da un canto, un maggiore rigore nella responsabilità degli stessi dirigenti; dall'altro, il rafforzamento della posizione dei dirigenti generali attraverso la specificazione delle loro responsabilità, la tipicizzazione delle misure sanzionatorie adottabili, la previsione di adeguate garanzie procedimentali nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive ministeriali; infine, la determinazione del modo e dei tempi in cui si possa pervenire non solo alla revoca delle funzioni ma anche alla risoluzione definitiva del rapporto di impiego. Il tutto, al fine di presidiare il rapporto d'impiego dei dirigenti generali, in coerenza con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione[28].

5.2 Particolare attenzione è stata dedicata dalla Corte dei conti (Sezione controllo preventivo) alla materia del conferimento degli incarichi dirigenziali, per i profili concernenti *(a)* i requisiti soggettivi dei soggetti (esterni) cui è consentito attribuire la titolarità di uffici dirigenziali, *(b)* la tipologia degli incarichi conferibili, *(c)* l'oggetto e gli obiettivi da perseguire.

5.3 Circa gli incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti al ruolo unico, è stato, in primo luogo, ribadito che il conferimento a tali soggetti dev'essere preceduto dall'accertamento che non esistano, nel ruolo unico, dirigenti privi di incarico, in possesso della professionalità richiesta per lo svolgimento dell'incarico "vacante"[29].

E' stato ritenuto ammissibile, altresì, il conferimento di un incarico dirigenziale ad un funzionario non dirigente (dipendente da un'amministrazione i cui dirigenti sono confluiti nel

[27] Corte cost. 30 gennaio 2002, n. 11 (ord.).
[28] Corte cost. 16 maggio 2002, n. 193.

ruolo unico), in quanto i funzionari rientrano senz'altro fra gli "estranei" al ruolo unico che è consentito assumere con contratto di lavoro dirigenziale, ove muniti di specifiche professionalità non reperibili o non disponibili nell'ambito del ruolo unico. Tale facoltà delle amministrazioni è stata, peraltro, subordinata all'esperimento di un'istruttoria dalla quale siano emersi *(a)* l'inesistenza di idonee professionalità nell'ambito dei dirigenti del ruolo unico temporaneamente "a disposizione" della Presidenza del Consiglio dei ministri e *(b)* il possesso in capo al funzionario di una professionalità – desumibile dall'attività lavorativa svolta, dagli studi universitari compiuti, da eventuali pubblicazioni scientifiche e da altre specializzazioni acquisite – di livello pari all'esperienza lavorativa e al titolo di studio richiesti per l'accesso alla qualifica di dirigente dall'art. 28 d.lgs. n. 165/2001, nonché di particolari doti di eccellenza culturale, professionale e lavorativa[30].

Ancora, è stata affermata la legittimità dell'incarico dirigenziale conferito ad un soggetto, estraneo al ruolo unico, di età superiore a quella massima di permanenza in servizio dei pubblici dipendenti. Ciò, nell'assenza di norme che prevedano limiti di età per il conferimento di incarichi ad "esterni" e, soprattutto, per il fatto che questi non entrano a far parte del ruolo unico dei dirigenti, ovvero del personale che stabilmente dipende dallo Stato ed è sottoposto alla specifica disciplina che ne regola la durata della permanenza in servizio[31].

5.4 Quanto alla tipologia degli incarichi che possono essere affidati a dirigenti del ruolo unico, è stato ritenuto che le funzioni dei rappresentanti ministeriali in seno ai collegi sindacali degli enti pubblici di previdenza non sono funzioni proprie del ruolo. La dotazione organica del ruolo unico della dirigenza non può, di conseguenza, subire variazioni in aumento, in sèguito al conferimento di tali incarichi.

Per altro verso, è stata ritenuta la natura strettamente fiduciaria degli incarichi dirigenziali relativi agli uffici di diretta collaborazione con il ministro, con conseguente legittimità delle disposizioni regolamentari che prevedono la cessazione degli incarichi al termine del mandato ministeriale[32].

E' stato, poi, escluso che la contrattazione collettiva sia legittimata a disciplinare la mobilità dei dirigenti all'interno dell' "Area 1" e, in particolare, fra ministeri ed enti pubblici, dal momento che l'affidamento di incarichi dirigenziali a dirigenti di enti pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato può avvenire solo in assenza, nel ruolo unico, di dirigenti muniti di

[29] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 20 agosto 2001, n. 30 e n. 31.
[30] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 30 gennaio 2001, n. 7.
[31] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 16 luglio 2001, n. 27.
[32] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I e II, 2 aprile 2001, n. 16.

specifica professionalità per l'incarico da conferire ed in esito all'accertamento della particolare e comprovata qualificazione professionale del prescelto[33].

E' stato ritenuto, per altro verso, che spetta ai dirigenti generali la competenza ad articolare gli uffici dirigenziali generali in uffici dirigenziali di secondo livello, fermo restando il potere di direttiva (a contenuto organizzativo) del ministro in ordine alla distribuzione delle competenze fra gli uffici di secondo livello[34].

5.5 Quanto, infine, all'oggetto del contratto di lavoro dirigenziale ed agli obiettivi assegnati al dirigente, è stato affermato che l'uno e gli altri debbono essere – anche al fine di consentire la valutazione del dirigente – adeguatamente specificati, essendo all'uopo insufficiente il mero richiamo alle competenze dell'ufficio o alle direttive generali impartite dal ministro per il settore interessato[35].

6. Ulteriori prospettive di riforma della dirigenza.

La riforma della dirigenza è oggetto di un ulteriore intervento normativo da parte del Governo (A.C. 1696, XIV Legislatura), che apporta rilevanti novità al disegno risultante dal d.lgs. n. 165/2001.

Le caratteristiche dell'annunciata disciplina possono essere così sintetizzate.

Viene meno, come presupposto per il conferimento degli incarichi, la valutazione dei "risultati conseguiti in precedenza", dandosi rilievo al criterio – eminentemente soggettivo – delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente.

Gli incarichi sono conferiti e regolati, non più con contratto individuale, bensì mediante provvedimento, che definisce, altresì, "l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da perseguire". Un contratto accessivo (da inquadrare fra gli accordi di diritto pubblico di cui all'art. 11 l. n. 241/1990) disciplinerà unicamente il trattamento economico spettante al dirigente.

Fortemente ridimensionata è la durata massima degli incarichi, che viene portata (dagli attuali sette anni) a tre anni per gli incarichi di vertice ed a cinque per gli altri incarichi.

E' decisamente ampliata (fino al 50%) la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali generali (ex art. 19, comma 4, d.lgs. n. 165/2001) a personale esterno all'amministrazione o a dirigenti di seconda fascia.

Viene portata alle estreme conseguenze la regola dello *spoils system*, introdotta in precedenza con riguardo ai soli dirigenti di massimo livello, prevedendosi che tutti gli incarichi

[33] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I e II, 20 dicembre 2001, n. 40.
[34] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 12 gennaio 2001, n. 3.

dirigenziali generali cessino – ove non confermati – *ope legis* (a prescindere dalla durata stabilita dai contratti dirigenziali già stipulati) allo scadere di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Il ruolo unico della dirigenza è soppresso e sostituito da un ruolo dirigenziale per ciascun ministero, limitandosi, così, la circolazione dei dirigenti fra le amministrazioni in funzione di accrescimento della loro professionalità. In sede di prima applicazione della nuova disciplina, è stabilito che i dirigenti non confermati nel precedente incarico ed ai quali non sia stato possibile conferire un incarico equivalente sotto il profilo retributivo, ricevano un incarico di studio della durata massima di un anno, trascorso il quale nulla è, tuttavia, previsto circa la conservazione o la cessazione del rapporto di lavoro.

Le linee portanti della nuova disciplina sembrano orientate, in primo luogo, alla ri-pubblicizzazione di aspetti del rapporto di lavoro dirigenziale in precedenza rimessi alla contrattazione individuale; in secondo luogo, al rafforzamento del vincolo fiduciario fra l'alta dirigenza ed i vertici politico-governativi; in terzo luogo, alla valorizzazione del "ricorso al mercato" nell'attribuzione delle posizioni e delle responsabilità dirigenziali.

7. Il lavoro pubblico nel nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione.

7.1 Al di là delle trasformazioni che hanno interessato il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con le norme sulla prima e sulla seconda "privatizzazione" del pubblico impiego (1992-1993, 1997-1998), e a parte le ulteriori modificazioni che vengono annunciate alla disciplina della dirigenza, l'ordinamento del lavoro pubblico appare prossimo a nuove mutazioni, in esito alla dislocazione di poteri normativi che, anche con riflessi sulla materia del personale pubblico, è stabilita dal nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione (l. cost. n. 3/2001).

Invero, mentre la disciplina strettamente privatistica dei rapporti di lavoro – comprensiva del diritto sindacale – rientra nella esclusiva competenza dello Stato (in virtù della potestà legislativa ad esso attribuita in materia di "ordinamento civile" dal nuovo art. 117, comma 1, lett. *l*, Cost.), la disciplina pubblicistica che forma il *corpus* normativo oggi raccolto nel d.lgs. n. 165/2001 e, per gli enti locali, nel t.u.e.l. n. 267/2000 è attratta, relativamente al personale dipendente dalle regioni e dagli enti locali, dalla competenza esclusiva che, in materia organizzativa, è intestata, dall'art. 117 Cost., rispettivamente alle regioni ed agli enti locali.

[35] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I e II, 7 aprile 2001, n. 19; Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 16 luglio 2001, n. 27.

7.2 Naturalmente, l'autonomia delle regioni e degli enti locali nel decidere le loro politiche organizzative e, in questo ambito, le politiche del personale riceve, in virtù del generale "vincolo comunitario", i condizionamenti che derivano dal "Patto di stabilità e crescita" – così come definiti dal "Patto di stabilità interno" – e dalle regole di evoluzione della spesa fissate in sede di "coordinamento della finanza pubblica", ai fini della coesione del sistema finanziario (art. 117, comma 3; art. 119, comma 2).

Pertanto, la Corte ha il dovere di richiamare ancora una volta l'attenzione sulla insufficienza degli strumenti attualmente disponibili per verificare e monitorare la congruenza fra gli incrementi di spesa determinati dalla contrattazione collettiva nel settore pubblico regionale e locale (che comprende, già oggi, la parte maggiore del personale pubblico) e le regole che presiedono agli equilibri della finanza pubblica nazionale. Appare essenziale, in altri termini, mettere a punto un sistema di controlli che sia in grado, per un verso, di verificare l'effettivo rispetto dei canoni or detti e, per altro verso, di innescare i processi di correzione eventualmente necessari a ripristinare le regolarità violate; controlli che, in un assetto istituzionale connotato da forti autonomie, debbono esercitarsi a garanzia di tutti i soggetti dell'ordinamento e che, quindi, non possono essere svolti se non da un organo indipendente e neutrale.

A tali compiti ritiene la Corte di poter dedicare, in spirito di servizio verso le esigenze di unitarietà della Repubblica, la propria esperienza di controllo sulle gestioni di denaro pubblico, secondo le regole di governo che dovranno essere dettate in materia di controlli sulla finanza pubblica nazionale, regionale e locale, anche al fine di assicurare le finalità perequative e redistributive indicate dal nuovo art. 119 Cost.

7.3 Le modifiche che il Titolo V ha prodotto nell'assetto della contrattazione collettiva sono oggetto di un documento della Conferenza dei Presidenti delle regioni[36], il quale assume l'imprescindibilità del ruolo delle regioni nel decidere: il contenuto dei contratti nazionali concernenti il personale regionale; i contenuti della contrattazione integrativa (o decentrata); il ruolo e la composizione di organismi quali i "comitati di settore" e l'ARAN.

In conseguenza di ciò, le regioni prospettano una situazione nella quale: *(a)* un "contratto nazionale cornice" definisca i minimi salariali e regoli le principali questioni normative; *(b)* la contrattazione integrativa sia svolta da soggetti sostanzialmente indipendenti dal negoziatore nazionale; *(c)* tali soggetti si strutturino, almeno nei comparti di competenza regionale, come

[36] Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, *Impatto della legge costituzionale n. 3/2001 su "Rapporto di lavoro pubblico e ruolo delle regioni nella contrattazione collettiva"*, Roma, 21 marzo 2002

"emanazione delle regioni e con un forte ruolo della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome".

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

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

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
Conto economico consolidato 1999-2001 (*)
Redditi da lavoro dipendente

(in ml. di euro)

	Redditi (a)	**Variaz. %** (b)	**Uscite corr.** (c)	**Variaz. %** (d)	**% (a)/(c)**
1999	117.739	-	536.581	-	21,94
2000	122.810	4,31	554.706	3,38	22,13
2001	129.028	5,06	574.817	3,63	22,44
2002 (stime)	134.257	4,05	596.128	3,71	22,52

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2002; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2001).

All'interno del positivo risultato che registra, anche nel 2001, l'indebitamento netto[37], l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle componenti di "uscita" è stata pari, nel 2001, a circa il 22,5%, con un lievissimo aumento rispetto all'anno precedente (+0,31%) e con una prospettiva di sostanziale stabilità (+0,08%) nel 2002. Da segnalare, peraltro, che l'ammontare dei redditi sconta l'applicazione del criterio della competenza economica, sicché non comprende le somme pagate in ciascun esercizio ma da imputare ad esercizi precedenti (il che spiega anche la differenza fra tali dati e quelli dei pagamenti effettuati allo stesso titolo nel "settore pubblico": v. *infra*).

L'aumento del costo del lavoro è risultato, nel 2001, pari a 6.218 ml. euro (dai 122.810 ml. del 2000 ai 129.028 ml. del 2001), equivalenti al 5,1% in più rispetto al 2000 (a fronte di un

(dattiloscritto).

[37] Nel 2001, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito, in valore assoluto, di oltre 2.400 ml. euro, raggiungendo l'1,4%del Pil (-0,3% rispetto all'anno precedente).

aumento del 4,9% dei redditi da lavoro dipendente nell'intera economia)[38]. Per il 2002, è previsto un ulteriore incremento di 5.229 ml. euro (+4,1%), in relazione ai rinnovi contrattuali 2002-2003.

Al livello di "settore pubblico", i pagamenti registrano, nel 2001, un incremento della spesa per il personale in servizio dell'11% rispetto al 2000 (+134.507 ml. euro), che risente di un forte aumento della spesa come effetto dei rinnovi contrattuali e di anticipati versamenti di ritenute erariali da parte delle amministrazioni centrali[39] (v. pure *infra*). Tali anticipati versamenti sono anche all'origine dei maggiori pagamenti per spese di personale a livello di settore statale (+9.234 ml. euro, pari al 13,7% in più rispetto al 2000). Ciò considerato, le stime governative prospettano, per il 2002, una riduzione dell'1,3% della spesa per il personale del settore statale[40].

Infine, al livello del bilancio dello Stato, l'aumento della spesa per redditi da lavoro dipendente (+7.732 ml. euro), pari all'11,7% rispetto al 2000 (+7,8% nel 2000 rispetto all'anno precedente), è dovuto all'incremento delle retribuzioni lorde (+4.132 ml. euro) e dei contributi effettivi a carico del datore di lavoro (+2.066 ml. euro). Da precisare, peraltro, che il totale dei pagamenti registrati nel 2001 comprende oneri di competenza dell'anno precedente per circa 1.756 ml. euro, che riguardano in particolare: arretrati contrattuali per circa 362 ml., compensi per supplenze temporanee per circa 413 ml., arretrati su compensi incentivanti del comparto scuola per 362 ml., versamento di contributi pregressi per 620 ml. Inoltre, nel 2001 è stata versata anticipatamente l'IRPEF relativa agli ultimi mesi dello stesso anno per circa 1.239 milioni (laddove, in passato, il versamento avveniva nei primi mesi dell'esercizio successivo). Depurate di tali elementi, le retribuzioni lorde relative al bilancio dello Stato si attestano, nel 2001, a circa 47.200 ml. euro[41].

Gli stessi elementi spiegano lo scostamento di 4.271 ml. euro fra i risultati dei pagamenti registrati nel 2001 per redditi da lavoro dipendente (73.915 ml.) e le stime formulate nel settembre 2001 in sede di relazione previsionale e programmatica (69.644).

Con riguardo, poi, alle stime per il 2002, se si depura delle menzionate grandezze l'ammontare dei pagamenti effettuati nel 2001 (che risulterebbero, così, pari a 70.919 ml. euro), il confronto con i pagamenti previsti nel 2002 (73.103 ml. euro) evidenza un incremento di spesa del 3,1%, in larga misura dovuto all'avvio della tornata contrattuale 2002-2003.

---

[38] Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2002 e situazione di cassa al 31 dicembre 2001*, Roma, 2002, Premessa.
[39] *Ibidem*, Cap. I.
[40] *Ibidem*, Cap. II.
[41] *Ibidem*, Appendice A.