

4. Profili organizzativi e raccordi con la disciplina di bilancio, di programmazione e controllo.

La articolazione delle strutture amministrative ha sensibili ricadute in tema di raccordi con la disciplina di bilancio, di programmazione e controllo, confermando taluni aspetti problematici già rappresentati con riguardo alla configurazione dipartimentale prevista dall'art. 5 del d.lgs. 300 del 1999. Tale disegno si riflette infatti nei documenti contabili e programmatici ed in particolare sul raccordo tra destinatari degli obiettivi e delle risorse, come indicati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e soggetti concretamente responsabili dell'attuazione. Nel raffronto tra disegno organizzativo e documenti di bilancio, si rinviene, infatti, una medesima qualificazione di centri di responsabilità per le strutture di primo livello, sia che si tratti di dipartimenti che di direzioni generali (ove queste non siano ricomprese in dipartimenti). L'esigenza di una più puntuale rappresentazione contabile delle diversità riscontrabili tra strutture amministrative di primo livello, anche con riguardo al percorso di diretta (o mediata) attribuzione di risorse, si accompagna, in una riflessione sistematica, alla qualificazione di autonomo Centro di Responsabilità del Gabinetto (e, ove presente, del Segretariato Generale), a fronte di competenze che nel disegno normativo dovrebbero essere solo di raccordo tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione con ricaduta "esterna"⁵¹.

Sempre con riguardo al sostanziale allontanamento dal disegno del d.lgs. 300 del 1999 - che prefigurava di norma (art. 5, comma 1) che ai dipartimenti, costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero, fossero attribuiti, insieme ai compiti *finali* concernenti grandi aree di materie omogenee, anche i relativi compiti *strumentali* (compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione interne, e di organizzazione e di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite) - si riscontra il ricorso all'affidamento, in base all'art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997, della gestione unificata delle spese a carattere strumentale afferenti a più centri di responsabilità, al fine di evitare duplicazioni di strutture e contenere i costi di gestione⁵².

In sintesi estrema, si pone dunque la opportunità di una rivisitazione degli istituti contabili di supporto all'esercizio delle funzioni amministrative, considerando che il disegno posto sia nel 1997, che dal d.lgs. 300 del 1999, è stato sostanzialmente modificato negli anni e, come si è evidenziato, ancor più ad inizio della attuale Legislatura. In tale prospettiva possono essere riaffrontate anche modalità di risposta -

⁵¹ Le articolazioni periferiche in taluni casi costituiscono autonomi centri di responsabilità (ad es. sono considerati C.d.R. gli uffici regionali dell'istruzione ma non gli UTG, che pure hanno funzioni di coordinamento).

⁵² In tal senso nel programma di revisione degli assetti organizzativi dei Ministeri, finalizzate al conseguimento di economie di spesa, contenuto nella legge finanziaria per il 2007 (comma 404, lett. b) si prevede anche la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica.

nelle relazioni tra compiti amministrativi ed articolazioni di bilancio - all'esigenza di un graduale superamento dei profili di rigidità dell'architettura strutturale e di bilancio.

Tale esigenza di maggiore flessibilità dei profili organizzativi e contabili - che appare confermata dal ricorso ampio allo strumento dell'avvalimento, di cui andrà meglio approfondita la reale portata operativa nel concreto dispiegarsi dell'azione amministrativa - era peraltro già sottesa a talune innovazioni, apportate dalla riforma del bilancio operata dalla legge n. 94 del 1997, ma di fatto sostanzialmente inapplicate, miranti, appunto, a porre rimedio alle discrasie derivanti all'attuazione di politiche che superano i profili organizzativi delle singole amministrazioni. Va ricordato, in proposito, che l'art. 6 della legge 94 del 1997 già prevedeva che fossero emanate norme regolamentari per il finanziamento e la gestione di programmi comuni a più amministrazioni, anche attraverso la confluenza, in un unico fondo, degli stanziamenti autorizzati nello stato di previsione dalle singole amministrazioni, la semplificazione e l'accelerazione delle procedure contabili. Parallela è la previsione di cui al comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. 165 del 2001, intesa a consentire il conferimento e l'esercizio dei compiti e dei poteri dirigenziali a dirigenti preposti a strutture organizzative comuni a più Amministrazioni pubbliche, ovvero per l'attuazione di particolari programmi, progetti e gestioni. La tematica, a maggior ragione dopo le più recenti modifiche, apportate dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, deve dunque indurre a superare eccessive rigidità organizzative, in vista di soluzioni ispirate a principi di maggiore flessibilità, valorizzando ulteriormente la natura programmatica dei bilanci e degli strumenti allocativi delle risorse e di verifica del loro utilizzo.

Tali aspetti, di rappresentazione contabile e di dimensionamento operativo degli obiettivi programmatici che travalicano le competenze di una singola Amministrazione, già evidenziati nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2005, permangono ancora da definire, pur registrandosi l'avvio di recenti iniziative in tal senso, sulla cui concreta esplicitazione la Corte si riserva di riferire.

Sotto il profilo più specificamente destinato ai raccordi dell'organizzazione amministrativa rispetto all'esplicazione dei poteri di indirizzo politico-amministrativo ed alle responsabilità di gestione della dirigenza, in coerenza con l'impostazione programmatica accolta dalla riforma di bilancio del 1997, si erano già evidenziate diverse criticità. Era stata in primo luogo messa in luce la necessità di una più diretta relazione tra obiettivi e risorse, in una corretta sequenzialità tra il processo di formazione del bilancio e quello di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo da parte dei Ministri, sia nella formulazione delle previsioni di bilancio, in particolare nella impostazione delle note preliminari, che nella direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione; sotto altro parallelo versante era stata rappresentata l'opportunità di approfondire

l'evidenziazione dei programmi e degli obiettivi innovativamente assentiti rispetto agli esercizi precedenti, con le ulteriori risorse attribuite a fronte del bilancio a legislazione vigente.

Ad alcuni di questi aspetti la recente direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 – emanata ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e firmata anche dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo – dedica particolare attenzione. In particolare le Linee Guida allegate intendono dare, attraverso puntuali indicazioni, notevole impulso alla integrazione tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria al fine di consentire che la determinazione degli stanziamenti di bilancio sia coerente con gli obiettivi e i programmi delle amministrazioni dello Stato. Lo stesso documento governativo non si nasconde il permanere di rilevanti criticità nel rapporto tra il processo di formazione del bilancio dello Stato e quello di pianificazione strategica, "ove si registrava (e continua a registrarsi) la maggiore distanza tra il modello teorico previsto dalla legislazione e la prassi operativa".

Le indicazioni di carattere più propriamente metodologico – contenute nelle Linee Guida allegate, predisposte dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, che costituiscono parte integrante della Direttiva stessa – seguono ad una prima parte specificamente dedicata agli indirizzi programmatici e alle priorità politiche relativi all'attuazione del programma di Governo nel 2007 e nel 2008. A tali indirizzi e priorità politiche dovranno coerentemente raccordarsi le Direttive annuali dei singoli Ministri e la definizione degli obiettivi strategici di carattere settoriale, anche ai fini della costruzione del bilancio dello Stato⁵³.

Se appare indubbiamente positivo lo sforzo di raccordare la programmazione strategica con quella finanziaria, e con le modalità di allocazione delle risorse finanziarie da definire all'interno del bilancio dello Stato, nelle scansioni proprie del ciclo di bilancio, non può non risaltare – negli aspetti innovativi, peraltro non scevri di criticità – la complessiva impostazione del documento, volto, sostanzialmente, ad assorbire l'intera programmazione strategica in quella "di Governo". Nella direttiva del 12 marzo 2007, indirizzata alle amministrazioni "responsabili sia dell'attuazione del programma di Governo per il 2007 sia della definizione degli obiettivi di carattere strategico per l'anno 2008", si evidenziano rilevanti innovazioni sia sotto il profilo dell'arco temporale considerato, che metodologiche e di contenuto⁵⁴: il documento da un lato richiama gli

⁵³ Una specifica direttrice concerne l'indirizzo dell'attività dei Ministri e delle Amministrazioni Pubbliche nel 2007 verso la tempestiva attuazione delle numerose misure già approvate nel 2006, a partire da quelle indicate nella Legge Finanziaria, e verso un attento monitoraggio dei provvedimenti in fase di implementazione, anche al fine di individuare in modo rapido eventuali problemi, ostacoli e conseguenze inattese rispetto agli obiettivi prefissati.

⁵⁴ Dalla direttiva dovranno discendere gli atti formali di indirizzo politico-amministrativo da parte dei singoli Ministri previsti dall'art. 8 del d.lgs. n. 286 del 1999, nonché la specificazione degli obiettivi di medio-periodo

indirizzi relativi all'attuazione, sul piano amministrativo, dei provvedimenti già approvati dal Governo e dal Parlamento, dall'altro "si pone come il momento di avvio della pianificazione strategica dell'azione di Governo per il 2008 al quale dovranno far seguito, da parte dei singoli Ministri, ulteriori specificazioni sugli obiettivi settoriali". Questa tendenziale "assimilazione" lascia, infatti, aperti, sia sotto il profilo sistematico, che operativo, i profili problematici relativi al raccordo tra programmazione strategica e programmazione "di Governo", tra attività istituzionale ordinaria e nuovi programmi, richiedendo dunque ulteriore riflessione metodologica ed attuativa.

La sostanziale "coincidenza" tra i due ambiti di programmazione, sempre più strettamente collegati, viene, peraltro, a caratterizzare la più recente evoluzione: in tal senso si pone, infatti, la delega del 15 giugno 2006, che affida espressamente al Ministro per l'attuazione del programma di Governo le funzioni di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, confermando il percorso avviato a partire dalla delega del 28 agosto 2003 e dalla direttiva presidenziale 4 febbraio 2003⁵⁵, cui è seguita la istituzione del Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo (dPCM 3 dicembre 2004)⁵⁶. Anche in base all'art. 2 del d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315⁵⁷ - con cui si è proceduto al riordino del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, abrogando l'art. 7 del decreto legislativo n. 286 del 1999 - si attribuiscono, in particolare, allo stesso i

rispetto ai quali andrà raccordata in modo stretto l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2008, anche sulla base delle Linee Guida allegate.

⁵⁵ Concernente "Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo", è pubblicato in G.U. del 21 marzo 2003, n. 67.

⁵⁶ In base a tale dPCM il Dipartimento provvede alle funzioni di supporto, oltre che del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, ove nominato, anche del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

⁵⁷ Il provvedimento - emanato in base all'art. 29, comma 2, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 - è pubblicato in G.U. n. 38 del 15 febbraio 2007. In base al comma 2 del d.P.R. il Comitato, ai fini del coordinamento delle attività di competenza delle amministrazioni dello Stato in materia di valutazione e controllo strategico, di cui all'art. 6 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 svolge attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, al fine di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica dei Ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità d'indirizzo politico ed amministrativo del Governo; promuove l'utilizzo di metodologie e strumenti comuni per la pianificazione strategica delle amministrazioni dello Stato, la circolazione di informazioni e documenti, il confronto di buone prassi, l'accumulo e la diffusione di conoscenze, anche con riferimento alle esperienze di altri Paesi; elabora metodologie e strumenti per assicurare e migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse nelle amministrazioni dello Stato; elabora proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica delle amministrazioni dello Stato; formula, anche su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisettoriali. In base all'art. 3 viene disposto che il Comitato dura in carica tre anni, decorrenti dalla data di entrata in vigore del regolamento e che tre mesi prima della scadenza del termine di durata, il Comitato presenti una relazione sull'attività svolta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini della valutazione della perdurante utilità di tale organismo e della conseguente eventuale proroga della sua durata, comunque non superiore a tre anni. In base all'art. 4 il Comitato si avvale del supporto tecnico del Dipartimento per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del supporto informativo della banca dati, già costituita ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, accessibile in via telematica e alimentata dalle amministrazioni dello Stato, alla quale affluiscono le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai centri di responsabilità e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato.

compiti di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica nei ministeri. Il regolamento prevede espressamente il compito di migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse e di elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di programmazione. Questi ultimi aspetti sono ampiamente trattati, come si è detto, nella richiamata appendice delle Linee Guida allegate alla direttiva del 12 marzo 2007, che ricostruisce l'avvio della pianificazione strategica⁵⁸, esaminando i "punti di forza e punti critici" della esperienza sin qui maturata nelle amministrazioni dello Stato.

Nel documento si rileva che tale percorso, "anche per il suo carattere innovativo rispetto alla tradizionale prassi amministrativa, ha richiesto tempo per affermarsi e consolidarsi, essendo stato considerato, in una prima fase, da molte amministrazioni come un ulteriore adempimento formale, del quale non si percepivano vantaggi e convenienza"⁵⁹. Tra le criticità emerse si rilevano le forti carenze riscontrate nella realizzazione delle priorità politiche trasversali, comuni a diverse amministrazioni, così come la durata del periodo di riferimento, sinora incentrata soprattutto sull'annualità a fronte della frequente ultrannualità di obiettivi di rilevante valenza strategica⁶⁰.

Al fine del miglioramento della pianificazione strategica⁶¹ - "sul duplice versante del miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese e del razionale uso delle risorse finanziarie" - le *Linee Guida* individuano taluni criteri cui dovranno ispirarsi le direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione: in particolare, con

⁵⁸ L'applicazione delle norme relative al processo di pianificazione strategica ha avuto inizio nell'ultimo scorcio della XIII Legislatura con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000 (G.U. n. 21 del 26 gennaio 2001), contenente indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione, seguita, nella Legislatura successiva, dalle direttive del Presidente del Consiglio del 15 novembre 2001 (G.U. n. 18 del 22 gennaio 2002), dell'8 novembre 2002 (G.U. n. 2 del 3 gennaio 2003) e del 27 dicembre 2004 (G.U. n. 26 del 2 febbraio 2005).

⁵⁹ Il Comitato tecnico scientifico rilevava anche la scarsa partecipazione ad essa dei Ministri e il ruolo marginale dei Servizi di controllo interno (SECIN).

⁶⁰ Tra i punti critici sono rilevati anche la definizione degli obiettivi strategici, non sempre ricavati dalle priorità politiche, attraverso un processo di scomposizione gerarchica che assicuri la coerenza del sistema; la frequente discrasia fra obiettivi strategici e obiettivi operativi, spesso non collegati fra di loro; la non chiara distinzione tra l'attività di monitoraggio, tesa a rilevare il valore degli indicatori, e la valutazione dei risultati, che mira anche ad identificare le cause delle anomalie ed a proporre soluzioni; l'individuazione e misurazione degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici; un ulteriore aspetto, rilevato concerne le difficoltà di definire valori quantitativi di obiettivi strategici, incidendo negativamente sulla possibilità di introdurre sistemi affidabili di monitoraggio e valutazione.

⁶¹ Nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del dicembre 2004, che ridefiniva la scansione delle varie fasi del processo di pianificazione strategica, oltre agli obiettivi strategici destinati a dare attuazione alle priorità politiche, venivano individuati anche obiettivi di miglioramento di efficacia ed efficienza nel ciclo pianificazione-controllo-riplanificazione. In particolare si prevedeva opportunamente che ogni direttiva annuale dovesse dare conto dello stato di realizzazione degli obiettivi contenuti nella precedente direttiva, rilevati specificando gli obiettivi raggiunti, quelli non raggiunti che si ritiene di abbandonare perché superati o non raggiungibili e quelli non raggiunti, totalmente o parzialmente, che si ritiene di riproporre o rimodulare con la nuova direttiva. Sulla base della impostazione da ultimo accolta, le fasi del ciclo integrato di pianificazione strategica e di formazione del bilancio di previsione sono scandite nelle fasi della definizione delle priorità politiche, cui segue l'elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare, l'aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare; la determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale; il monitoraggio dell'attuazione della direttiva.

riguardo alla integrazione tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria rileva la fissazione della data di inizio del processo di pianificazione nel mese di marzo dell'anno precedente a quello di riferimento, prima dell'avvio del processo di formazione del bilancio dello Stato, al fine di consentire che la determinazione degli stanziamenti di bilancio sia coerente con gli obiettivi e i programmi delle amministrazioni dello Stato. Viene, in particolare, ribadita la necessità di migliorare le note preliminari, tuttora carenti, riportandovi le "priorità politiche" e gli "obiettivi strategici", definiti in coerenza con le *missioni istituzionali* assegnate all'Amministrazione, assicurando il collegamento degli adempimenti richiesti per la formazione del bilancio dello Stato⁶² anche nell'ambito del procedimento preordinato alla predisposizione delle direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione⁶³.

Paralleli riferimenti concernono il funzionamento dei controlli interni⁶⁴, con valutazioni ed indicazioni di rilievo⁶⁵. Nella linea più ampiamente sopra evidenziata - di razionalizzazione organizzativa e di riduzione della spesa - si ricorda che in base all'art 31 del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, si è disposta, oltre al richiamato riordino del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315), una riorganizzazione dei servizi di controllo interno, prevedendo una modifica all'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Alla previsione di un "organo collegiale", viene sostituita quella di "un organo monocratico o composto da tre componenti (nel cui caso viene nominato un presidente)"; la stessa norma precisa che il contingente di personale addetto agli uffici preposti all'attività di valutazione e controllo strategico, non possa superare il numero massimo di unità pari al 10 per cento di quello complessivamente assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico⁶⁶.

In definitiva, il complesso percorso avviato negli ultimi anni, sensibilmente accelerato nel più recente periodo, se evidenzia più stabili punti di riferimento programmatici, presenta aspetti perduranti criticità: è dunque necessario attendere la compiuta

⁶² Rilevante dunque il reiterato richiamo alla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento RGS, n. 18 del 28 aprile 2006.

⁶³ Altre indicazioni si riscontrano nella: fissazione, attraverso un processo di scomposizione gerarchica delle priorità politiche, di un numero ridotto di obiettivi strategici *rilevanti e pertinenti*; previsione, accanto agli obiettivi strategici, degli obiettivi di miglioramento di efficacia ed efficienza delle attività istituzionali; indicazione dei vincoli di *coerenza esterna* degli obiettivi strategici con le politiche pubbliche del ministero prese in considerazione dai documenti di programmazione del Governo e di *coerenza interna* tra i diversi livelli degli obiettivi; determinazione accurata degli indicatori di impatto riferiti agli obiettivi strategici; miglioramento della funzionalità dei meccanismi di monitoraggio.

⁶⁴ Viene rimarcata, quale novità di particolare rilievo della Direttiva del dicembre 2004, la redazione dell'atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione, previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 286 del 1999.

⁶⁵ Non risulta, allo stato, prodotto un nuovo rapporto del Comitato tecnico scientifico, dopo quello pubblicato nel marzo 2006, come *Rapporto di legislatura*.

⁶⁶ In base al dPCM 30 marzo 2007, con cui si è provveduto alla ricognizione delle strutture e delle funzioni trasferite dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Ministero della solidarietà sociale il servizio di controllo interno è affidato, per entrambi i Ministeri, ad un organo monocratico.

definizione delle innovazioni ulteriormente apportate (spesso, come si è visto, anche con la decretazione d'urgenza) per poter compiutamente valutare l'effettivo impatto in termini di maggiore funzionalità ed economicità degli apparati e dell'azione amministrativa.

PAGINA BIANCA

Capitolo VIII

Il personale

- 1. Considerazioni generali e di sintesi.**
- 2. Le politiche di gestione del personale pubblico.**
- 3. Il quadro normativo.**
- 4. La contrattazione collettiva.**
- 5. I risultati delle politiche di gestione del personale.**
- 6. Misure per il contenimento della spesa.**

1. Considerazioni generali e di sintesi.

Il raffronto tra gli obiettivi previsti dalla Legge finanziaria 2005 e i risultati effettivamente conseguiti negli esercizi 2005 e 2006, mette in evidenza le difficoltà del Governo e del Parlamento di elaborare e portare ad attuazione efficaci politiche di contenimento della spesa in materia di gestione del personale pubblico.

Gli obiettivi riguardavano:

- l'estensione alla spesa di personale del divieto di superare, per il triennio 2005–2007, il limite del 2 per cento, rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, fissato per la spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche;
- la riduzione delle piante organiche delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici in misura non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna Amministrazione.

I risultati della gestione hanno invece fatto emergere:

- un aumento dei redditi da lavoro dipendente del complesso delle Amministrazioni pubbliche del 12,6 per cento tra il 2003 e il 2006 e dell'8,8 per cento nel biennio 2005-2006;

- un aumento dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni centrali dell'8,9 per cento tra il 2003 e il 2006 e del 7,5 per cento nel biennio 2005-2006.

L'esito negativo è confermato dal rendiconto generale dello Stato, dal quale risulta che il totale dei pagamenti sulla categoria I del bilancio di previsione (spesa di personale) è cresciuto del 22,8 per cento tra il 2002 e il 2006 e del 12,4 per cento nel biennio 2005-2006.

Al di là dell'insuccesso delle politiche concernenti il personale pubblico, l'attuale linea di tendenza della spesa di personale si colloca ben al di sopra del livello di garanzia del mantenimento del potere di acquisto degli stipendi previsto dall'accordo di luglio 1993 tra le parti sociali sulla politica dei redditi, come dimostra il fatto che - assumendo la doppia ipotesi di un'evoluzione, a decorrere dal 1995, delle retribuzioni *pro capite* al ritmo annuo dell'inflazione effettiva e dell'invarianza dell'occupazione (anche se dal 1998 le Leggi Finanziarie prevedono la riduzione del personale) - si sarebbe verificato un risparmio delle retribuzioni lorde, rispetto all'importo effettivo, di oltre 6 miliardi di euro già nel 2000 e di quasi 20 miliardi di euro nel 2006.

In ordine alla gestione del personale, permane il problema della corresponsione ai dirigenti da parte della maggior parte delle Amministrazioni dell'indennità di risultato, nonostante la mancata attivazione delle metodiche della valutazione. Tale mancata attivazione rileva negativamente anche sul funzionamento del sistema di controllo interno e sul processo di pianificazione strategica.

Quanto alla contrattazione collettiva, si rileva il permanere dei fattori di criticità già evidenziati in passato (utilizzo prevalente dei Fondi unici di amministrazione per la corresponsione di incrementi delle voci fisse della retribuzione, disallineamento temporale della contrattazione, incontrollabilità della contrattazione integrativa, non riassorbibilità dei trattamenti conservati *ad personam* in caso di mobilità, mantenimento dell'indennità di posizione dei dirigenti anche nell'ipotesi di successiva attribuzione di incarichi men più importanti). Occorre, pertanto, evitare ulteriori rinvii nell'applicazione dei principi posti dal protocollo di intesa del 18 gennaio 2007 ed avviare, fin dalla manovra per il 2008, un credibile percorso di programmazione finanziaria che porti ad una significativa inversione di tendenza.

2. Le politiche di gestione del personale pubblico.

Il principio cardine della normativa sul personale pubblico, codificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 29 del 1993 (trasfuso nel corrispondente articolo del d.lgs. n. 165 del 2001), è costituito dall'obiettivo di contenimento della spesa, obiettivo tradotto in termini

quantitativi dall'art. 39, comma 1, della legge n. 449 del 1997 (Legge finanziaria 1998) e dalle successive leggi finanziarie¹.

Con riguardo all'esercizio 2006, il DPEF per il 2006-2009² riportava, per il triennio in questione, le seguenti previsioni a legislazione vigente dei redditi da lavoro dipendente³: milioni 154.450 per il 2006, 156.200 per il 2007 e 158.800 per il 2008 (tavola IV.5).

Lo stesso DPEF precisava che:

- le retribuzioni erano state valutate incorporando gli effetti economici della corresponsione della vacanza contrattuale, secondo l'attuale cadenza biennale prevista;
- il numero dei dipendenti del complesso delle Amministrazioni pubbliche era stimato ridursi dello 0,5 per cento negli anni 2006 e 2007.

Per garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel citato DPEF, l'art. 1, comma 8, della legge n. 311 del 2004 (Legge finanziaria 2005), estendeva, per il triennio 2005-2007, alla spesa di personale il limite del 2 per cento, rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, fissato per la spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato⁴.

Quanto alle politiche di gestione del personale, l'art. 1, comma 93, della stessa Legge finanziaria 2005 prevedeva la riduzione delle dotazioni organiche delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici⁵, sulla base dei principi e criteri di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e all'art. 34, comma 1, della Legge finanziaria 2003⁶, in misura "non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna Amministrazione". Il mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle dotazioni comportava il divieto, previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

¹ In argomento, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005* (deliberazione n. 7/Contr/CL/07 del 3 maggio 2007), Roma, maggio 2007, p. 20.

² Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2009, p. 33.

³ La locuzione indica i compensi complessivi riconosciuti dalle Amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti per il lavoro svolto nel periodo di riferimento, risultanti dalla somma delle retribuzioni lorde e dei contributi sociali effettivi e figurativi. I contributi sociali effettivi corrispondono ai versamenti effettuati dai datori di lavoro a favore dei propri dipendenti, dai lavoratori dipendenti e dai lavoratori autonomi agli enti di previdenza e di assistenza sociale destinati a garantire future prestazioni sociali ai lavoratori. I contributi sociali figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti o ex dipendenti o aventi diritto. ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche Serie SEC'95 - anni 2001-2004, Statistiche in breve*, 25 luglio 2005, p. 6 sgg.

⁴ In tema, ISTAT, *I conti degli Italiani*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 164. L'elenco delle Amministrazioni statali e degli enti è riportato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 29.7.2005.

⁵ Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli artt. 62 sgg. d.lgs. n. 300 del 1999 e successive modificazioni; enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti di cui all'art. 70, comma 4 d.lgs. n. 165 del 2001.

⁶ La norma stabiliva che la riduzione delle dotazioni organiche dovesse tenere conto: (a) del processo di riforma delle amministrazioni previsto dalle leggi n. 59 del 1997 e n. 137 del 2002; (b) del trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali; (c) di quanto previsto dal capo III del titolo III della legge n. 448 del 2001 (Legge finanziaria 2002) relativo al Patto di stabilità degli Enti pubblici.

Per conseguire tale obiettivo, le Amministrazioni interessate dovevano adottare adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici, anche sulla base di quanto previsto dal comma 192 (eliminazione di duplicazioni di carattere informatico nelle Pubbliche amministrazioni), "mirate ad una rapida e razionale riallocazione del personale ed alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero dei dipendenti attualmente applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto".

Alla riduzione delle dotazioni organiche le Amministrazioni dovevano provvedere secondo le disposizioni e le modalità previste dai rispettivi ordinamenti. In particolare, le Amministrazioni dello Stato dovevano adottare un decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Lo stesso comma 93 stabilisce inoltre che al termine del triennio 2005-2007 le Amministrazioni dello Stato interessate dovranno rideterminare ulteriormente le dotazioni organiche per tenere conto anche degli effetti di riduzione del personale derivanti dalle disposizioni dei commi da 94 a 106, concernenti:

- le deroghe all'obbligo di riduzione delle dotazioni organiche per alcune Amministrazioni⁷ (comma 94);
- la reiterazione per il triennio 2005-2007 del blocco delle assunzioni, salve le eccezioni (assunzioni delle categorie protette) e le esenzioni (assunzioni previste da norme speciali, quelle connesse alla professionalizzazione delle Forze armate e quelle autorizzate con determinati provvedimenti governativi) contemplate dallo stesso comma 95, nonché le deroghe e le esclusioni, previste dai successivi commi 96⁸ e 101⁹ (comma 95);
- la prioritaria immissione in servizio di talune categorie di personale (comma 97);
- i limiti alle assunzioni per Regioni e Servizio sanitario nazionale (comma 98);
- la permanenza in servizio oltre i limiti di età (comma 99);
- la proroga dei termini di validità delle graduatorie per assunzioni presso le Amministrazioni pubbliche (comma 100);
- il principio del contenimento della spesa per le Amministrazioni diverse da quelle indicate nel comma 5 (comma 102);

⁷ Forze armate, Corpi di polizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale delle carriere diplomatica e prefettizia, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, ordini e collegi professionali, Università, Scuola ed Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.

⁸ La norma prevede l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza ed urgenza. Le assunzioni vengono autorizzate attraverso lo strumento delle autorizzazioni di cui all'art. 39, comma 3-ter, della Legge finanziaria per il 1998.

⁹ Scuola, Università, ordini e collegi professionali e relativi consigli e federazioni.

- il *turn over* dal 2008, previo esperimento delle procedure di mobilità (comma 103);
- le modalità di avvio delle procedure concorsuali (comma 104¹⁰);
- i programmi di fabbisogno delle Università (comma 105);
- il finanziamento del Dipartimento nazionale per le politiche antidroga (comma 106).

Alla medesima finalità del contenimento della spesa erano finalizzate le seguenti disposizioni:

- l'applicazione al dipendente trasferito per mobilità del solo "trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa Amministrazione" (art. 16, comma 1, lettera c] legge n. 246 del 2005);
- la riduzione, per tutte le Pubbliche amministrazioni (con esclusione del personale civile e militare impegnato nelle missioni internazionali di pace, finanziate per l'anno 2006 dall'art. 1, comma 97, della Legge finanziaria 2006), delle diarie per le missioni all'estero (tabella *B* allegata al decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in data 27 agosto 1998, e successive modificazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 202 del 31 agosto 1998) in misura del 20 per cento (art. 28 DL n. 223 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005);
- la fissazione del contingente di personale addetto agli uffici preposti all'attività di valutazione e controllo strategico, ai sensi dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nel numero massimo di unità pari al 10 per cento di quello complessivamente assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico (art. 31 DL 223 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005);
- la possibilità, per le Amministrazioni pubbliche, di conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di provata competenza, solo per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio e in presenza di determinati presupposti (art. 32 DL 223 del 2005 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005);
- la predeterminazione, attraverso un decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dei criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi, secondo principi di

¹⁰ Sul punto, v. art. 4-*bis* art. 35 d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dalla legge n. 80 del 2006.

contenimento della spesa e di uniformità e perequazione (art. 34 DL 223 del 2005, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 del 2005)¹¹;

- l'obbligo (con esclusione di alcune categorie di Amministrazioni pubbliche) di rispettare il limite di crescita della spesa per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'Amministrazione, che non deve superare il 50 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004 (art. 1, comma 9, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la riduzione delle somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate per incarichi di consulenza (art. 1, commi 56 e 57, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la riduzione delle somme riguardanti indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate corrisposte ai componenti di organi collegiali (art. 1, comma 58, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- il limite complessivo alla crescita dei diversi Fondi unici di amministrazione, che non può essere superiore a quello previsto per il 2004 (art. 1, comma 189, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]). Al riguardo, la Corte, con la relazione sul costo del lavoro pubblico relativo agli anni 2004-2005¹², nell'esprimere un complessivo positivo giudizio sulla citata disposizione, osservava, peraltro, come il parametro di crescita dei Fondi unici avrebbe dovuto essere opportunamente depurato dalle conseguenze di anomali crescite verificatesi sulla pertinenza dell'esercizio 2004, per il personale di alcune specifiche Amministrazioni. Nella concreta applicazione della norma, per i dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze, l'ammontare delle risorse del Fondo unico di amministrazione per il 2004 è stato a posteriori rideterminato, per effetto della prima applicazione dell'art. 3, comma 165, della Legge finanziaria 2004, circostanza che ha reso il parametro per il contenimento della spesa estremamente elevato e tale dunque da consentire una crescita pressoché incontrollata della retribuzione accessoria¹³;
- la riduzione del 10 per cento rispetto alle somme assegnate allo stesso titolo nell'anno 2004 (con esclusione di alcune Amministrazioni) per il triennio 2006-2008, degli stanziamenti relativi alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario (art. 1, comma 197, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- il concorso delle Regioni, degli Enti locali e del Servizio sanitario nazionale al contenimento degli oneri di personale art. 1, comma 198, legge n. 266 del 2005

¹¹ Sul punto, v. Direttiva del Dipartimento della funzione pubblica n. 4/06 del 26 luglio 2006.

¹² V. nota 2.

¹³ In argomento, si v. più ampiamente il capitolo relativo al Ministero dell'economia e delle finanze della presente relazione.

[Legge finanziaria 2006]). In proposito, merita segnalazione la sentenza n. 169 del 2007 della Corte costituzionale, secondo cui il legislatore statale, con una “disciplina di principio”, può legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa;

- la previsione secondo cui la norma (art. 18, comma 1, legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni) concernente la possibilità di ripartire una quota percentuale dell'importo posto a base di gara tra le persone incaricate della realizzazione dell'opera deve essere interpretata nel senso che tale quota è comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Amministrazione (art. 1, comma 207, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la previsione secondo cui le somme finalizzate alla corresponsione di compensi comunque dovuti al personale dell'avvocatura interna delle Amministrazioni pubbliche sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione (art. 1, comma 208, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la previsione secondo cui per la determinazione dell'equo indennizzo si considera l'importo dello stipendio tabellare in godimento alla data di presentazione della domanda, con esclusione di tutte le altre voci retributive aventi carattere fisso e continuativo (art. 1, comma 210, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- il divieto di adeguamento dei trattamenti economici all'aumento del costo della vita (art. 1, comma 212, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la soppressione o riduzione di indennità di trasferta ed indennità supplementari (art. 1, commi 213-216, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la soppressione di spese per cure in caso di perdita dell'integrità fisica (art. 1, commi 219-221, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- l'inapplicabilità al pubblico impiego delle disposizioni in materia di festività coincidenti con la domenica (art. 1, comma 224, legge n. 266 del 2005 [Legge finanziaria 2006]);
- la previsione che, per assicurare l'invarianza della spesa, le Amministrazioni che cedono strutture ai nuovi ministeri devono rendere temporaneamente indisponibili un numero di incarichi corrispondente a quello di cui al comma 10-*bis* dell'art. 1 del DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006, fino alla scadenza dei relativi termini (art. 1, comma 10-

ter, DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006);

- la previsione secondo cui le modalità di attuazione del DL 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006 devono essere tali da garantire l'invarianza della spesa con specifico riferimento al trasferimento di risorse umane in servizio, strumentali e finanziarie già previste dalla legislazione vigente e stanziata in bilancio, fatta salva la rideterminazione degli organici quale risultante dall'attuazione dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311 del 2004 (art. 1, comma 25, DL n. 181 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006);
- la riduzione dei nuovi incarichi, attribuiti ai sensi dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato ed integrato dai commi 159 e 160 dell'art. 2 del DL n. 262 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006, in misura pari al 10 per cento per i dirigenti di prima fascia e al 5 per cento per i dirigenti di seconda fascia, rispetto al numero degli incarichi precedentemente in essere (art. 2, comma 161, DL 262 del 2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006).

In relazione all'obiettivo di rideterminazione delle dotazioni organiche, va sottolineato che il bilancio a legislazione vigente quantifica gli stanziamenti sulla base delle unità effettivamente in servizio, con la conseguenza che, in presenza di un elevato tasso di scopertura, la riduzione di posti, solo teorici, non produce necessariamente risparmi di spesa.

In proposito va segnalata la vicenda relativa al personale delle commissioni tributarie approfondita nel capitolo relativo al Ministero dell'economia e delle finanze. A seguito di sollecitazioni provenienti dall'organo di autogoverno della giustizia tributaria, che da tempo sottolineava l'esigenza di una migliore professionalità degli addetti, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 febbraio 2006 ha previsto un maggior numero di posti per le qualifiche apicali, riducendo contestualmente in misura drastica l'organico dei profili inferiori.

La predetta revisione, in presenza di norme limitative di nuove assunzioni ha, allora, insito il rischio di provocare generalizzati slittamenti di livello del personale di non elevato profilo, in esubero rispetto alle nuove dotazioni, senza adeguati momenti selettivi ed effettivi percorsi di riqualificazione. Si sottolinea, pertanto, l'esigenza di un rigoroso controllo della contrattazione integrativa relativa al predetto personale.