

9. Linee evolutive del sistema amministrativo

9.1. Le misure per la semplificazione e la qualità della regolazione

Le modifiche specificamente riferite all'articolazione degli apparati pubblici si inscrivono in un più ampio percorso di riforma, che attraversa le diverse Legislature, inteso a valorizzarne la funzionalità e la reale rispondenza alle attese dell'utenza.

In tale ottica complessiva, particolare attenzione è data ai profili delle semplificazioni, normativa ed amministrativa, sui quali la Corte ha avuto modo di soffermarsi anche in sede di specifica audizione parlamentare nell'ambito della Indagine conoscitiva sulla semplificazione (29 ottobre 2008). A tali aspetti è dedicato – in coerenza al Dpef - l'apposito Capo VII, del decreto legge n. 112 del 2008, con disposizioni intese a raggiungere rapidamente gli obiettivi della semplificazione, sia a livello normativo (art. 24, rubricato Taglia-leggi), che degli oneri amministrativi (art. 25, rubricato Taglia-oneri amministrativi), e degli stessi apparati (art. 26, rubricato Taglia-enti, di cui sopra si è riferito)⁵⁸.

Sul piano normativo si segnalano, oltre all'approvazione del DL 22 dicembre 2008 n. 200 Misure urgenti in materia di semplificazione normativa convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, le modifiche di recente apportate all'impianto della legge 246 del 2005⁵⁹ dall'art. 4 del disegno di legge recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" (definitivamente approvato il 26 maggio 2009).

Sul versante organizzativo il dPCM del 10 novembre 2008 ha provveduto alla costituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione ai sensi dell'art. 1, comma 22-*bis* del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

⁵⁸ Sempre nel DL n. 112 del 2008, risparmi sono previsti anche dall'art. 27 (Taglia-carta), mentre specifiche disposizioni riguardano la semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione (art. 30); durata e rinnovo della carta d'identità (art. 31); la semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici (art. 35); le certificazioni e prestazioni sanitarie (art. 37). Il rilievo strategico dato alla tematica relativa alla c.d. "impresa in un giorno" (art. 38) può evincersi anche dall'esplicita qualificazione normativa per tali disposizioni dell'attinenza ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione. Ulteriori misure concernono gli adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro (art. 39); la tenuta dei documenti di lavoro ed altri adempimenti formali (art. 40); la semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa (art. 43); la semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria (art. 44).

⁵⁹ Si tratta in particolare dello spostamento di dodici mesi del termine (comma 14-*ter*), nel quale tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate; e della estensione (comma 14-*quater*) della delega ad adottare, entro il termine di cui al comma 14-*ter*, uno o più decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa, con la medesima decorrenza prevista dal comma 14-*ter*, di disposizioni legislative statali ricadenti fra quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 14, anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970.

Come si è evidenziato nella citata audizione, il processo di semplificazione può utilmente esprimere ulteriore potenzialità anche in rapporto alla recente nuova classificazione del bilancio dello Stato attraverso un possibile incrocio con l'analisi delle disposizioni incluse nel c.d. nomenclatore sotteso alle allocazioni contabili e la verifica della reale rispondenza del complesso di norme regolative degli interventi finanziati in bilancio⁶⁰.

In relazione alla qualità della regolazione normativa è di recente intervenuta la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 - pubblicata nella G.U. n. 82 dell'8 aprile 2009 - recante "istruttoria degli atti normativi del Governo", richiamando puntualmente i relativi adempimenti⁶¹.

Sul piano amministrativo l'articolo 25 del più volte richiamato DL n. 112 ha disposto che nell'ambito delle linee guida fissate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa, ciascun Ministro adotti un piano di riduzione degli oneri amministrativi, sulla base delle apposite attività di misurazione, assegnando i relativi programmi e obiettivi ai dirigenti titolari dei Centri di Responsabilità. La disposizione prevede, altresì, una delega al Governo ad adottare uno o più regolamenti contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese nei settori oggetto di misurazione e a semplificare e riordinare la relativa disciplina. Appare evidente, dalla stessa formulazione della norma del DL n. 112 - che si riferisce a programmi ed obiettivi assegnati ai dirigenti titolari dei Centri di Responsabilità - l'interazione della semplificazione con i sistemi di programmazione e di controllo interno, prima ampiamente esaminati.

In attuazione dell'articolo 25 del DL n. 112 è intervenuto il d.m. del Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione amministrativa del 28 ottobre 2008 con il quale è stato approvato il programma di misurazione per l'anno 2008

⁶⁰ Un utile contributo può derivare dal sistematico aggiornamento del "nomenclatore" degli atti a corredo delle tabelle allegate al disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato (art. 3, comma 2 d.P.R. n. 367 del 1994). Tale incombenza dovrebbe coinvolgere le singole Amministrazioni nella verifica dell'attualità delle leggi di spesa che direttamente le riguardano. Più nel concreto, si tratta di potenziare ed utilizzare la prevista analisi delle disposizioni sottese alle allocazioni contabili, come occasione di approfondimento del complesso di norme regolative degli interventi finanziati in bilancio. Infatti, un esame più approfondito del nomenclatore può contribuire - tanto più in una logica programmatica e non meramente incrementale di bilancio - non solo alla verifica "di attualità" della base normativa sottesa, ma a suggerire spunti e proposte semplificative, da estendere anche alle fonti regolamentari connesse ed ai conseguenti moduli procedurali. E' evidente che tale approccio appare più significativo per quelle "regolazioni" collegate a risorse presenti in bilancio, ma, sia pure con solo riferimento alle sole strutture a ciò deputate, può considerarsi primario il valore "di partenza" di tale fondamentale documento contabile. Va ricordata un'impostazione già accolta nella legge n. 94 del 1997, ma a cui non si è data sinora adeguato seguito: in base all'art. 5 della legge n. 94 va ancorata la ripartizione delle risorse per funzioni alla identificazione dei Centri di Responsabilità ed alla disciplina del procedimento, "con la riconsiderazione analitica degli oggetti dei capitoli di spesa, secondo il contenuto economico, e la riorganizzazione, ove necessaria, della normativa di supporto all'autorizzazione di bilancio, anche attraverso l'abrogazione di norme desuete od assorbite".

⁶¹ Il documento richiama anche la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 - pubblicata nella G.U. n. 219 del 18 settembre 2008, specificamente dedicata all'analisi tecnico-normativa.

che prevede la realizzazione di attività nelle seguenti aree: Fisco (sostituto d'imposta, IVA); Ambiente (VIA, denuncia pozzi, recupero rifiuti, emissione gas, terre e rocce da scavo); Dogane.

9.2. Il “Piano industriale della Pubblica Amministrazione”

Il Capo VIII⁶² dello stesso decreto legge n. 112 del 2008, rubricato Piano industriale della Pubblica Amministrazione, è articolato in una complessiva strategia, di cui una tappa significativa è rappresentata dalla recente approvazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, mentre ulteriori interventi sono previsti nel citato disegno di legge recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile (A.S. 1082-B approvato definitivamente il 26 maggio 2009).

La legge n. 15, finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all’efficienza e trasparenza delle pubbliche Amministrazioni, interviene con una ampia delega al Governo per la riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni. A tal fine indica principi e criteri in materia di contrattazione collettiva e integrativa e funzionalità delle Amministrazioni pubbliche, valutazione delle strutture e del personale, azione collettiva, trasparenza, in un’ottica complessiva finalizzata a favorire il merito e la premialità. La legge indica anche principi e criteri in materia di dirigenza pubblica, di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici.

Per quanto attiene al versante più propriamente organizzativo, nel riordinare le procedure di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, si prevede (art. 3) la riforma, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dell’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche Amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi⁶³. Nell’ambito di tale riordino si prevede poi l’istituzione (lett. F) del successivo art. 4), in posizione autonoma e indipendente, di un “organismo centrale” che opera in collaborazione con il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria

⁶² Le norme del Capo VIII prevedono l’ulteriore ridefinizione dei presupposti per le collaborazioni e consulenze nella Pubblica Amministrazione (art. 46); da una apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione (La gestione degli incarichi di consulenza e studio nelle Amministrazioni dello Stato, alla luce delle disposizioni delle leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006 - delibera n. 22/2008/G) è emerso, sulla base dell’esame degli atti pervenuti, che le Amministrazioni hanno, talora, attribuito in modo generico gli incarichi, il cui numero elevato potrebbe comportare una sostanziale sottoutilizzazione delle strutture e valutazioni non favorevoli sulla qualificazione professionale del personale di ruolo. Si è anche rilevato che gli studi commissionati si presentano assai spesso ripetitivi, senza che sia sempre evidente il beneficio con essi ottenuto.

⁶³ I criteri indicati prevedono il rafforzamento dell’indipendenza dell’ARAN dalle organizzazioni sindacali anche attraverso la revisione dei requisiti soggettivi e delle incompatibilità dei componenti dei relativi organi, con particolare riferimento ai periodi antecedenti e successivi allo svolgimento dell’incarico, e del personale dell’Agenzia; il potenziamento del potere di rappresentanza delle Regioni e degli Enti locali; la ridefinizione della struttura e delle competenze dei comitati di settore, rafforzandone il potere direttivo nei confronti dell’ARAN.

generale dello Stato e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei relativi sistemi, assicurando la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. Come si è anticipato, risulta trasmesso alle Camere il 19 maggio 2009 lo schema di decreto legislativo (Atto n. 82) che dà attuazione alla delega contenuta nella legge⁶⁴.

Fine dichiarato di tali interventi è quello di promuovere un'effettiva funzionalità degli apparati amministrativi - oltre che con gli aspetti relativi alla contrattazione ed al personale (di cui si parla nell'apposito capitolo) - anche attraverso il potenziamento e la revisione delle procedure di programmazione e controllo attualmente previste⁶⁵ di cui sopra si è riferito.

Il percorso sinora realizzato sul versante dei controlli interni, se, da un lato, rende chiare le ragioni dell'iniziativa intrapresa, dall'altro richiede la valorizzazione di quanto positivamente già avviato, con l'utilizzazione delle elaborazioni eventualmente già effettuate in relazione alla coerenza strutturale degli apparati ed all'efficienza delle procedure amministrative. Aspetto particolare da approfondire concerne le analisi di procedure che richiedono un approccio anche trasversale ed ulteriore rispetto ai singoli apparati. Anche per tali ragioni, potrà comunque essere utilmente attivato un raccordo - nella naturale distinzione di funzioni istituzionali - con l'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti, sia in sede di sistematica relazione annuale sul rendiconto, che di specifiche analisi sulle gestioni.

9.3. Le misure per la digitalizzazione

In un'ottica di complessiva riforma si inscrivono i processi di "digitalizzazione" della pubblica Amministrazione, posti tra le priorità programmatiche, fondate sulla considerazione che solo con la piena utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sia possibile ottenere un'interlocazione diretta tra utenti e Pubbliche Amministrazioni. Nella prospettiva di fornire servizi in rete a cittadini ed imprese emergono alcuni punti di criticità che riguardano, soprattutto, la disomogeneità dei livelli di informatizzazione sia tra Amministrazioni centrali, che tra queste e quelle periferiche. Sotto quest'ultimo profilo si rinviene nell'art. 36, del citato d.d.l. A.S. n. 1082-B, un impulso alla realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività, che dovrebbe consentire l'interconnessione

⁶⁴ Il provvedimento è stato trasmesso anche al CNEL ed alla Conferenza unificata.

⁶⁵ La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha programmato una specifica analisi sul funzionamento dei servizi di controllo interno (strategici e di gestione) pertinenti alle Amministrazioni sottoposte al controllo della Sezione (Delibera n. 1/2008/G).

fra tutte le Amministrazioni pubbliche: statali, regionali e locali. L'obiettivo di una rete telematica a copertura nazionale è centrale nel quadro del disegno generale di "governo elettronico". L'*e-government* – come anche l'*e-procurement*, - si pongono, dunque, come essenziale strumento, non solo per il rinnovamento della Pubblica Amministrazione, ma anche per aumentare l'efficienza dell'intero sistema.

Il Piano di *e-government* 2012 definisce un insieme di progetti di innovazione digitale (circa 80 progetti, aggregati in 4 ambiti di intervento) che, nel loro complesso, si propongono di rendere più efficiente e trasparente la Pubblica Amministrazione, migliorare la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuirne i costi. Nel rinviare su tali tematiche allo specifico referto che la Corte rende ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39 del 1993, va qui segnalata la rilevanza della materia insieme al succedersi di norme che più direttamente impattano sul terreno organizzativo⁶⁶. Il ricorso agli istituti e agli strumenti previsti dal Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 viene espressamente previsto dall'art. 3, lett. m) della legge 4 marzo 2009, n. 15⁶⁷.

L'elaborazione e la diffusione di più articolati strumenti di *e-government* travalica una mera portata di supporto per connotare una complessiva evoluzione dei profili organizzativi e funzionali, contribuendo a qualificare incisivamente i processi di trasformazione amministrativa. E' necessario, infatti, che l'attività d'informatizzazione non si limiti a replicare procedure e schemi operativi preesistenti, ma inneschi la reingegnerizzazione dei processi amministrativi.

Nel nuovo contesto istituzionale, anche alla luce del riformato titolo V, i processi di innovazione informatica si connotano per una duplice interagente ottica di sviluppo, volta, da un lato, ad una più efficiente organizzazione delle Amministrazioni pubbliche, sia nei loro rapporti interni che tra queste e i privati⁶⁸, dall'altro, a consentire una adeguata conoscenza dei flussi

⁶⁶ Di recente il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di regolamento per il relativo riordino con un nome nuovo (DigitaPa). Interventi in ordine al CNIPA sono previsti, come detto, anche nel d.d.l. recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"; si ricorda che con l'art. 27, comma 10, della legge n. 3 del 2003, si era prevista l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica, in realtà mai costituita e di fatto sostituita dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

⁶⁷ La norma esplicita lo scopo di individuare l'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e definire le modalità di pubblicità degli atti riguardanti la spesa per il personale e dei contratti. Le riforme in *itinere* evidenziano infatti un raccordo sempre più saldo tra aspetti organizzativi e di personale, sia nella fase programmatica, che dell'apprestamento della strumentazione di supporto che della verifica dei costi e della successiva riutilizzazione (v. *supra*, par. 5).

⁶⁸ Nella citata audizione, del 29 ottobre 2008, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla semplificazione si era evidenziata la parziale utilizzazione di strumenti ed opportunità offerti dal Codice dell'Amministrazione Digitale (come la piena validità giuridica della "firma digitale" con cui sarebbe possibile espletare l'intero procedimento *on line*, salvi i soli casi nei quali è richiesta la presenza della persona dinanzi al funzionario, o la "posta elettronica certificata"). In tal senso è intervenuto di recente il dPCM 6 maggio 2009 "Disposizioni in materia di rilascio e di uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini". (G.U. n. 119 del 25/5/2009). Le esigenze di

informativi, anche di ordine finanziario e gestionale. In questa prospettiva, un ruolo “pilota” rivestono i sistemi intesi ad assicurare una conoscenza trasparente, condivisa e funzionale anche ad una tempestiva risposta alle esigenze poste dall’appartenenza alla UE.

10. Osservazioni conclusive

La verifica dell’attuazione delle misure intese a ridurre il peso (e, quindi, il costo) degli apparati in relazione alle funzioni esercitate, attraverso la semplificazione delle strutture e delle procedure gestionali, risponde ad una serie di esigenze largamente avvertite.

La stessa ricognizione delle fonti normative susseguitesì, che ha fatto anche parlare di una sorta di “permanente riorganizzazione”, non è peraltro agevole, rinvenendosi le misure, oltre che in provvedimenti a ciò espressamente preordinati, anche nella decretazione d’urgenza e, non di rado, come si è visto, nelle stesse manovre finanziarie.

Occorre dunque verificare rigorosamente l’effettiva e coerente attuazione del complesso disegno normativo, anche per assicurare la funzionalità del sistema, talora eccessivamente sollecitato dal susseguirsi di interventi.

A tal fine appare opportuno sviluppare ulteriormente, anche sul terreno operativo, i raccordi tra i soggetti chiamati a guidare il complesso processo avviato: in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per il versante finanziario, il Ministero dell’economia e delle finanze. Nello stesso tempo occorre assicurare una semplificata interazione degli strumenti volti ad imprimere effettivo impulso all’azione amministrativa.

Per la realizzazione di tale opera la stessa recente rivisitazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi può offrire un utile contributo, in grado di evidenziare la coerenza con il generale quadro programmatico delle funzioni e delle strutture amministrative centrali, sollecitando le Amministrazioni ad una attuazione non routinaria delle potenzialità offerte dai sistemi di programmazione e controllo, così come dagli stessi strumenti di contabilità analitica.

Si tratta, nel complesso, di un percorso che, se vede più netto il raccordo tra razionalizzazione degli apparati e delle procedure e politiche di revisione della spesa, ne segna nel contempo, attuazioni ancora parziali.

Analoga esigenza di monitoraggio dell’effettivo snellimento delle strutture amministrative, si pone, in una prospettiva più ampia, che travalica la sola dimensione statale,

semplificazione e razionalizzazione dei servizi, sia all’interno delle singole Amministrazioni, sia in termini di cooperazione fra le stesse; sono tanto più rilevanti laddove siano chiamate a svolgere compiti integrati nel perseguimento di politiche pubbliche di settore.

con riguardo all'attuazione del più generale obiettivo di riordino di Enti ed organismi, nella diversa articolazione delle figure organizzative che gli apparati pubblici vanno assumendo nella realtà ordinamentale.

La significatività di tale complessivo obiettivo appare accentuata dal disegno di rendere piena ed effettiva l'attribuzione di funzioni al sistema delle Autonomie, in coerenza al dettato costituzionale ed anche alla recente approvazione della legge sul federalismo fiscale.

In tale prospettiva i raccordi tra sviluppo del governo elettronico e riforma della Pubblica Amministrazione assumono sempre maggiore rilievo, non solo per contribuire ad una più efficiente organizzazione amministrativa e per assicurare modalità informatiche di raccordo e di comunicazione tra pubbliche Amministrazioni, cittadini e imprese, ma anche per consentire una tempestiva conoscenza dei flussi informativi ed un adeguato supporto alla programmazione ed alla verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche⁶⁹. Tali esigenze appaiono di crescente spessore nell'evoluzione del sistema in chiave autonomistica, che richiede immediata cognizione ed ampia condivisione di dati anche per ricalibrare interventi correttivi e di sviluppo.

⁶⁹ Si fa riferimento, ad es., alla lettera r), numero 2), del comma 1 dell'art. 2 al d.lgs. n. 113/2007 (secondo decreto correttivo del codice appalti), che ha aggiunto un nuovo comma 6-bis alla fine dell'articolo 161, volto a consentire il monitoraggio finanziario delle opere strategiche con il ricorso al SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici), al fine di realizzare l'obiettivo, indicato nella relazione illustrativa, "di garantire la disponibilità di dati tempestivi ed attendibili sull'evoluzione della spesa per la realizzazione degli interventi infrastrutturali".

PAGINA BIANCA

Capitolo VIII

Il personale

- 1. Le criticità della contrattazione e le recenti modifiche all'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico.**
- 2. La manovra finanziaria per il 2008:** - 2.1. *La rideterminazione delle risorse per i rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007 e l'avvio della contrattazione per il predetto biennio;* 2.2. *Le altre disposizioni in materia di personale contenute nella legge finanziaria per il 2008.*
- 3. Gli interventi in materia di personale nella manovra finanziaria per il 2009 e l'avvio della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009:** - 3.1. *I tagli alla spesa di personale contenuti nel decreto-legge n. 112 del 2008;* 3.2. *La contrattazione relativa al biennio 2008-2009: la problematica riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa.*
- 4. Prime valutazioni sull'andamento della contrattazione integrativa.**
- 5. La spesa di personale nel rendiconto relativo all'esercizio 2008.**
- 6. L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei dati di contabilità nazionale.**
- 7. La consistenza del personale e l'andamento della spesa per retribuzioni nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato.**

1. Le criticità della contrattazione e le recenti modifiche all'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico

Nel referto relativo al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, la Corte sottolineava l'esigenza di un processo di revisione e di ammodernamento delle relazioni sindacali, evidenziando quali punti particolarmente critici:

- il ritardo nella sottoscrizione dei contratti e la sovrapposizione delle trattative riferite ai diversi bienni;
- la perdita di importanza della contrattazione nazionale condotta dall'ARAN, preceduta da accordi diretti tra il Governo e le parti sociali volti a definire l'ammontare delle risorse disponibili, il loro riparto tra i possibili impieghi e la decorrenza dei benefici;
- la conseguente necessità di ridefinire il ruolo dell'ARAN e dei comitati di settore;
- la tendenza della contrattazione ad invadere l'area riservata alla legge, con particolare riferimento all'organizzazione degli uffici, ai poteri dei dirigenti di gestione del personale ed alla materia pensionistica e assistenziale, in assenza di un momento di verifica del rispetto del riparto di competenza tra fonti autoritative e negoziali;
- i rapporti tra la contrattazione nazionale e quella integrativa a fronte della mancanza, nei contratti di primo livello, dell'individuazione di vincolanti principi per l'impiego delle risorse presenti nei fondi unici e della frammentazione e non omogeneità dei controlli previsti sugli accordi decentrati;
- l'eccessivo numero dei comparti, cui non corrisponde un'effettiva autonomia dei diversi comitati di settore in merito alla definizione dei contenuti non solo economici, ma anche normativi dei singoli accordi.

Il nodo fondamentale da sciogliere, ad avviso della Corte, era rappresentato dalla reale introduzione di una correlazione tra salario accessorio e produttività, principio più volte ribadito all'interno di norme di legge, di documenti condivisi con le organizzazioni sindacali, negli atti di indirizzo dei comitati di settore, ma rivelatosi sempre di difficile trasposizione nei testi negoziali.

Sotto tale profilo, le impegnative affermazioni contenute nel "Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e l'organizzazione amministrativa", sottoscritto il 18 gennaio 2007, erano in larga parte rimaste inespresse all'interno dei primi contratti collettivi relativi al biennio 2006-2007, che mostrano scarsa attenzione alle questioni relative alla produttività nel settore pubblico, riproducendo il consueto schema della concentrazione sulle voci stipendiali di gran parte delle risorse disponibili.

Al di là dell'esigenza di una revisione del d.lgs. n. 165 del 2001, che rappresenta il testo unico delle norme sulla privatizzazione del pubblico impiego, la Corte esprimeva considerazioni critiche anche in merito alla progressiva disapplicazione dei principi posti nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, che avrebbe dovuto rappresentare il quadro di riferimento dell'assetto delle relazioni sindacali e della compatibilità economico finanziaria della dinamica retributiva connessa con i rinnovi contrattuali.

Come evidenziato, da ultimo, nella "relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico" trasmessa alla Presidenza delle Camere in data 13 maggio 2009, il meccanismo previsto in quella sede, incentrato sulla corresponsione di incrementi parametrati al tasso di inflazione programmata (TIP) definito nei documenti di programmazione economico finanziaria, con parziale successivo recupero, nella tornata successiva, del differenziale con l'inflazione reale, di fatto, non è mai stato applicato.

Da un lato, le previsioni espresse attraverso il TIP sono risultate a consuntivo largamente disattese, dall'altro, in esito a ciascun rinnovo, gli incrementi retributivi sono stati fin dall'inizio pattuiti in misura di gran lunga superiore anche all'andamento reale dell'inflazione. A consuntivo, inoltre, si è registrato un divario tra retribuzioni contrattuali e retribuzioni di fatto, in gran parte dovuto agli andamenti della contrattazione integrativa, destinato, in prosieguo, a riflettersi sulla stessa base di calcolo sulla quale applicare la prevista percentuale di incremento per i rinnovi.

L'esercizio 2008 e i primi mesi del 2009 hanno visto l'avvio di un ampio disegno di riforma dell'assetto delle relazioni sindacali riferito a tutti gli aspetti sopradescritti.

La legge 4 marzo 2009, n. 15, contiene una serie di deleghe al Governo finalizzate a:

- ridefinire il riparto di competenze tra legge e contrattazione collettiva, con previsione di un monitoraggio sull'effettivo rispetto dei rispettivi ambiti e dell'automatica nullità, per contrarietà a norme imperative, delle clausole contrattuali in materie non espressamente demandate alla fonte negoziale;
- rivedere le procedure di contrattazione, definendo una tempistica per l'avvio e la conclusione delle trattative in coerenza con le regole vigenti per il settore privato;
- riaffermare e garantire l'indipendenza dell'ARAN e potenziare a livello organizzativo l'Agenzia;
- modificare la struttura e i compiti dei comitati di settore;

- stabilire una vigenza triennale dei contratti collettivi sia per la parte economica che per quella normativa;
- ridurre il numero dei comparti e delle aree di contrattazione;
- definire una tabella generale di equiparazione tra i diversi profili professionali esistenti nei vari comparti di contrattazione, al fine di favorire la mobilità del personale, evitando difficili e onerose operazioni di perequazione retributiva.

All'interno della citata legge delega, la parte relativa alla valutazione del rendimento dei dipendenti appare strettamente connessa con un più generale riordino delle strutture di controllo interno e del circuito di programmazione; si rinvia, pertanto, al capitolo relativo all'organizzazione per le prime specifiche considerazioni in materia.

Sotto il profilo che maggiormente attiene all'introduzione di un sistema realmente premiale, l'art. 5, comma 2, ribadisce il divieto, sinora mai rispettato, della corresponsione generalizzata e indifferenziata di indennità o comunque di quote di salario accessorio (lett. a) e il principio di selettività nelle progressioni di carriera anche di rilievo meramente economico (lett. d).

Viene, poi, introdotta la previsione (lett. g) di premi specifici in favore della realizzazione di progetti realmente innovativi in termini di miglioramenti organizzativi.

Con riserva di valutare il successivo processo di completamento della riforma, la Corte, in questa sede, prende atto della completezza dell'ambito della delega attribuita al Governo e la coerenza di numerosi principi con le osservazioni e le raccomandazioni più volte formulate in sede di certificazioni delle diverse ipotesi di accordo e negli specifici referti in materia di costo del lavoro.

Resta da verificare l'efficacia della prevista attribuzione ad un'unica struttura dei compiti in precedenza demandati ai SECIN e di quelli relativi alla valutazione del personale, in relazione alla diversa valenza delle attività, alle differenti procedure e ai parametri da utilizzare e, soprattutto, alla necessità di assicurare, a chi compie le diverse valutazioni, differenziati gradi di indipendenza e un'adeguata collocazione funzionale all'interno di ciascuna struttura amministrativa.

In controtendenza, rispetto a quanto disposto negli ultimi contratti collettivi in materia di ordinamento del personale, si pone la norma (art. 5, comma 2, lett. e)) che prevede la possibilità di un accesso dall'esterno anche alla qualifica apicale di ciascun'area professionale, destinata a riaprire il dibattito sulla natura meramente economica o anche gerarchico-organizzativa delle

“posizioni” in cui si articola ciascun’area e, comunque, a rendere più oneroso il salario di ingresso in caso di nuove assunzioni di personale.

Con riferimento alla dirigenza, la legge n. 15 del 2009 riafferma il principio della distinzione tra indirizzo politico e gestione, da sempre punto cardine del processo di privatizzazione (art. 6, comma 1), e introduce nuove specifiche ipotesi di responsabilità e di sanzioni per i dirigenti quale conseguenza della mancata vigilanza sulla produttività e l’efficienza delle strutture, del mancato avvio di procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti, della effettuazione di valutazioni manifestamente infondate in merito all’impegno ed alla qualità delle prestazioni del personale assegnato a ciascun ufficio (art. 6, comma 2, lett. b), c), ed e)).

Innovativa la regola dell’accesso anche dall’esterno, sia pur per una quota percentuale, alle qualifiche dirigenziali di prima fascia (art. 6, comma 2, lett. f).

Viene prevista, infine, una maggiorazione della retribuzione di risultato e ribadito il divieto di corrispondere il predetto emolumento in mancanza dell’attuazione di un effettivo meccanismo di valutazione delle *performance* individuali (art. 6, comma 2, lett. p)).

Ad avviso della Corte, tra i principi generali della riforma sarebbe stato opportuno disciplinare il trattamento spettante in caso di successiva attribuzione di un incarico di minor importanza, al fine di correggere l’attuale sistema, retto dalla cosiddetta clausola di salvaguardia, in base alla quale i dirigenti, in caso di rotazione non determinata da motivi disciplinari, conservano comunque per intero la retribuzione di posizione di parte fissa e variabile precedentemente attribuita¹.

In data 19 maggio 2009 risulta trasmesso alle Camere, per il parere previsto dall’art. 2, comma 2, della legge n. 15 del 2009, lo schema di un unico decreto volto a dare contestuale e promiscua attuazione a tutte le deleghe contenute nella legge sopra citata².

La Corte, al momento, non può che prendere atto della tempestività nell’avvio del procedimento di completamento del quadro normativo.

Contestualmente al processo di modifica delle norme relative alla privatizzazione dei pubblici dipendenti, in data 30 aprile 2009 il Governo (rappresentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e dal Sottosegretario all’economia e alle finanze) ha sottoscritto, unitamente ad alcune delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello

¹ Le problematiche relative all’attuazione della clausola di salvaguardia hanno formato oggetto di un’indagine svolta dalla Sezione di controllo sulla gestione (delibera n. 6/2009 G depositata il 27 marzo 2009).

² Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 82.

nazionale dei dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, l'intesa concernente l'applicazione al lavoro pubblico dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali sottoscritto il 22 gennaio 2009, destinato a sostituire l'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

Il citato documento prevede:

- una contrattazione articolata su due soli livelli (il secondo, di volta in volta, da riferire a singoli enti ovvero a specifici ambiti territoriali);
- la durata triennale degli accordi tanto per la parte economica che per quella normativa;
- una rigida scansione delle procedure negoziali con indicazione di una tempistica per la presentazione delle piattaforme e la conclusione delle trattative;
- la previsione di una copertura economica in favore dei lavoratori, in caso di ritardi nella sottoscrizione degli accordi, da stabilire nell'ambito dei contratti collettivi;
- il riparto di competenze tra contrattazione di primo e secondo livello con l'intento di incrementare e rendere strutturali le misure volte a introdurre agevolazioni fiscali sui trattamenti accessori realmente collegati ad incrementi di produttività dell'Amministrazione.

Profondamente modificate sono le modalità di determinazione delle risorse disponibili per ciascun rinnovo contrattuale: il tasso di inflazione programmato viene sostituito da un indice, la cui elaborazione sarà affidata ad un'autorità indipendente, che dovrà avere a riferimento le variazioni registrate dall'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia (IPCA) depurate dell'andamento dei prezzi dei prodotti energetici importati.

La rivalutazione dei trattamenti avrà ad oggetto le sole componenti stipendiali della retribuzione, in linea con le osservazioni più volte formulate dalla Corte di sterilizzare gli effetti derivanti da una crescita spesso incontrollata del salario accessorio³.

A fronte di quanto sopra viene istituzionalizzato il meccanismo di concertazione con le organizzazioni sindacali per la determinazione, in coerenza con la programmazione economico finanziaria, delle risorse per i rinnovi da individuare all'interno della legge finanziaria successiva al primo anno di scadenza dei contratti.

Nel rinviare ogni valutazione in merito ai contenuti dell'intesa alla necessaria verifica dell'attuazione dei principi nel concreto svolgimento della contrattazione, la Corte ribadisce l'auspicio che le nuove regole vengano in prosieguo condivise da tutte le organizzazioni

³ In coerenza con il predetto principio il sopra citato accordo prevede che l'eventuale recupero del differenziale con l'inflazione reale dovrà tener conto dell'andamento delle retribuzioni di fatto.

sindacali per garantire un effettivo periodo di tregua sociale e di sospensione della conflittualità, durante il periodo di vigenza degli accordi.

Da un confronto tra i contenuti del citato accordo quadro e i principi contenuti nella legge n. 15 del 2009 e nello schema del decreto attuativo emerge una sostanziale coerenza del disegno complessivo, ma anche una serie di sovrapposizioni e una disciplina di alcuni istituti in parte non coincidente con riferimento, in particolare, alle conseguenze della ritardata sottoscrizione dei contratti, all'interno di una generale tendenza volta a riportare in ambito normativo anche le regole concernenti più direttamente il concreto atteggiarsi delle relazioni sindacali.

2. La manovra finanziaria per il 2008

2.1. La rideterminazione delle risorse per i rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007 e l'avvio della contrattazione per il predetto biennio

Come già avvenuto nel 2006, a carico della manovra per l'esercizio 2008 è stato posto l'onere di reperire le ulteriori risorse necessarie alla conclusione delle trattative per il rinnovo contrattuale del biennio 2006-2007, al fine di assicurare agli interessati i benefici previsti nell'accordo di maggio 2007 tra il Governo e le parti sociali, consistenti nella retrodatazione dei previsti aumenti stipendiali all'1 febbraio 2007⁴ e in un incremento complessivo della retribuzione accessoria nella misura dello 0,5 per cento del monte salari.

A carico del bilancio dello Stato, in deroga a quanto disposto dall'art. 48 del d.lgs. n. 165 del 2001, viene posto, inoltre, anche l'onere per la copertura dei benefici sopradescritti in favore degli altri comparti di contrattazione del personale pubblico⁵.

Come già riferito dalla Corte nella prevista audizione sul disegno di legge finanziaria per l'esercizio 2008, la spesa di cui sopra è stata in parte assunta in carico dal decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222, con il duplice obiettivo di destinare parte delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie alla copertura di oneri di personale per contratti da tempo scaduti e di anticipare al 2007 la stipula dei contratti più importanti sotto il profilo della numerosità degli interessati e di imputare, quindi, in termini di

⁴ Le risorse stanziata nella finanziaria per il 2007 consentivano di assicurare la decorrenza dei benefici dal 31 dicembre 2007.

⁵ A carico della manovra per il 2008 viene posto l'onere di garantire i benefici pattuiti nell'accordo di maggio 2007 anche relativamente al personale del Servizio sanitario nazionale, università, enti di ricerca ed enti pubblici non economici, per un totale pari a 1.667 milioni a titolo di arretrati e a 281 per gli incrementi del fondo per la produttività.

Per le Regioni e le autonomie locali risulta previsto il solo beneficio della esclusione dal computo del patto di stabilità di quanto stabilito agli accordi citati del 6 aprile e 29 maggio 2007, che comporta comunque "effetti finanziari" quantificati in relazione tecnica in misura pari a 544 milioni.

contabilità economica, la relativa spesa al predetto esercizio, in linea con le previsioni contenute nel documento di programmazione economico finanziaria.

Complessivamente, l'onere per la retrodatazione dei benefici contrattuali ammonta a 2.044 milioni⁶, mentre per l'incremento della retribuzione accessoria, al netto di quanto già stanziato nella legge finanziaria per il 2007, la spesa complessiva risulta quantificata in 325 milioni (di cui 220 per il settore statale e 105 per il personale in regime di diritto pubblico).

Sulla base della predetta rideterminazione, già a partire dal mese di settembre 2007⁷ è stata avviata la contrattazione per il biennio 2006-2007, a tutt'oggi conclusa con esclusivo riferimento al personale inquadrato nei comparti.

La tabella di seguito riportata evidenzia il costo stimato a regime, nelle relazioni tecniche dell'ARAN, dei contratti sinora sottoscritti, con separata evidenziazione degli andamenti di cassa e della teorica imputazione dei costi al periodo di vigenza degli accordi.

Ipotizzando la corresponsione delle medesime percentuali di incremento e l'applicazione della stessa metodologia viene, inoltre, stimato il costo dei contratti ancora da sottoscrivere.

⁶ Di cui 1.411 milioni per i comparti del settore statale e 400 per il personale in regime di diritto pubblico.

⁷ In particolare, nel corso del 2007 sono stati sottoscritti, sia pur con rinvio ad ulteriori sequenze per la destinazione delle risorse stanziata nella manovra per il 2008, i contratti relativi al personale della scuola, degli enti pubblici non economici e dei Ministeri.