

Profili attuativi della legge 4 marzo 2009, n. 15

8. Come anticipato, il 2010 ha rappresentato l'anno in cui si sono concentrate alcune importanti e strategiche scadenze relative ad adempimenti di molti dei provvedimenti previsti dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, rappresentando, dunque, una delle principali aree di innovazione in tema di organizzazione, con peculiari ricadute sulla dirigenza, specificamente analizzate alla Corte⁴¹.

Il d.lgs. 150 introduce, tra l'altro, quale elemento nuovo rispetto al passato, il livello di servizi erogati in via diretta e indiretta e l'apprezzamento di questi ultimi da parte degli utenti. Tale approccio impone, già in fase di programmazione, una visione delle attività amministrative non più solo rivolte all'interno della singola amministrazione, ma rivolto all'esterno, all'utilizzatore finale in grado di esprimere una valutazione di merito e di influenzare, pertanto, anche la valutazione delle *performance* ai livelli organizzativi.

In questa logica, il titolo II del d.lgs. 150 pone l'accento sul tema della misurazione e della valutazione della *performance*, coinvolgendo diversi soggetti, in parte innovativamente previsti dalla norma, come la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (da istituire presso ogni pubblica amministrazione), che interagiscono sia con gli Organi di indirizzo politico che con la dirigenza.

Non agevole si è presentata la fase di transizione: a fronte della portata innovatrice del d.lgs. 150/09, le difficoltà di recepimento delle amministrazioni vanno valutate anche alla luce del precedente assetto, maturato in base al d.lgs. n. 286/1999 ed alle diversificate aree di intervento⁴².

Nel corso del 2010 si è assistito, come ricordato, alla pubblicazione di un numero considerevole di delibere tese a chiarire alcuni aspetti relativi alla applicazione delle norme

⁴¹ Cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 2/2011/Gil 1 aprile 2011.

⁴² Va considerata la peculiarità di disciplina per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio: si ricorda che il d.lgs. 150/09 prevede un'apposita deroga (art. 74, comma 3), rinviando ad uno o più dPCM che diano attuazione alle disposizioni del decreto tenendo conto della specialità dell'ordinamento della Presidenza. Anche in relazione ad un'altra specifica area cui il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 prevede autonoma definizione, è intervenuto l'art. 2, commi 4-octiesdecies e 4-noviesdecies, del DL n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito dalla l. n. 10 del 26 febbraio 2011, che ha previsto l'emanazione di un regolamento governativo volto ad individuare il Sistema nazionale di valutazione, definendone i soggetti. Si tratta dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa, con compiti di sostegno ai processi di miglioramento e innovazione educativa, di formazione in servizio del personale della scuola e di documentazione e ricerca didattica; dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione, con compiti di predisposizione di prove di valutazione degli apprendimenti per le scuole di ogni ordine e grado, di partecipazione alle indagini internazionali, oltre alla prosecuzione delle indagini nazionali periodiche sugli standard nazionali; del Corpo ispettivo, autonomo e indipendente, con il compito di valutare le scuole e i dirigenti scolastici secondo quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Al fine di definire il Sistema nazionale di valutazione in tutte le sue componenti, con regolamento governativo il MIUR riorganizza la funzione ispettiva, secondo parametri che ne assicurino l'autonomia e l'indipendenza, finalizzata alla valutazione esterna della scuola, da effettuare periodicamente, secondo modalità e protocolli standard definiti dallo stesso regolamento.

citare da parte della Commissione Indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT).

I temi affrontati nelle delibere hanno riguardato alcuni aspetti contenuti nel d.lgs 150/09, come la costituzione e il funzionamento dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), il piano delle *performance*, il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché le procedure e le modalità per la valutazione del personale.

Nella presente relazione, si è inteso, in armonia con quanto previsto nel programma, dedicare uno specifico approfondimento circa l'attuazione delle misure adottate, nei diversi ministeri, con particolare attenzione anche ai processi di programmazione e controllo interno⁴³.

La consapevolezza del rilievo di tali profili costituisce elemento centrale non solo per la verifica della funzionalità degli apparati, anche alla luce delle recenti modifiche legislative (quali appunto il d.lgs. 150), ma anche per il ruolo propulsivo e di indirizzo per le funzioni esercitate e le politiche perseguite.

Nel rinviare alle specifiche trattazioni dei singoli ministeri, si svolgono delle considerazioni di insieme, dovendosi attentamente monitorare le modalità applicative del nuovo quadro di riferimento normativo, qui solo sinteticamente richiamato.

Si ricorda che in particolare entro il 30 aprile 2010 le amministrazioni erano chiamate a costituire gli organismi indipendenti di cui all'art. 14 del d.lgs 150/09, che risultano, sia pure in forma diversa, monocratica o collegiale, presenti nelle diverse amministrazioni.

Si riporta di seguito una tabella con i dati relativi agli adempimenti previsti dal citato decreto legislativo, desunti dalla Civit⁴⁴ e confrontati con le risposte pervenute alle Sezioni riunite dalle varie Amministrazioni.

⁴³ Specifiche analisi relative all'attuazione del d.lgs. n. 150/09 sono previste nella deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 27/2010/G concernente la programmazione delle attività di controllo per il triennio 2011 – 2013 (CAT. II - Organizzazione amministrativa, innovazione e sviluppo della Pubblica Amministrazione).

⁴⁴ Per un bilancio della prima applicazione, cfr., della stessa Commissione "l'attività della CivIT" (22 dicembre 2009 – 29 dicembre 2010).

MINISTERI			
Ministero degli Affari Esteri	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero della Difesa	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	
Ministero dell'Economia e delle Finanze	Sistema misurazione valutazione		
Ministero della Giustizia	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	Sistema misurazione valutazione		
Ministero dell'Interno	Sistema misurazione valutazione		
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero della Salute	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero dello Sviluppo Economico	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Civit.

Le previsioni normative descrivono puntualmente il ciclo di gestione della performance e introducono l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di redigere annualmente il piano e la relazione sulla *performance*.

E' stata data attuazione alla definizione del sistema di misurazione e valutazione delle performance da parte degli organismi di valutazione, sia pure non sempre nei termini previsti dal d.lgs. 150/2009⁴⁵.

Non generalizzato appare invece, il rispetto dell'obbligo previsto per ogni amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale, in apposita sezione di facile accesso

⁴⁵ Per assicurare l'operatività di questo sistema a decorrere dal 1 gennaio 2011 se ne era prevista la definizione entro settembre 2010.

e consultazione denominata “*trasparenza, valutazione e merito*”, una serie di documenti e informazioni previsti dal d.lgs. n. 150/2009.

Le riforme citate evidenziano il collegamento fra l’emanazione delle direttive ministeriali per l’azione amministrativa e la redazione del piano di *performance* di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009 (articolo 8), così come la conoscibilità in tema di procedimenti. In proposito, sempre ai sensi del d.lgs. n. 150/2009, entro il 31 gennaio 2011 le amministrazioni erano chiamate ad elaborare il piano triennale delle performance 2011-2013 contenente gli obiettivi strategici ed operativi in coerenza con i documenti della programmazione finanziaria e di bilancio.

Al riguardo - nel considerare che non tutte amministrazioni risultano aver ottemperato a tale adempimento - appaiono ancora da meglio definire, nella realtà applicativa, i raccordi tra tale documento e la direttiva annuale, disciplinata da specifiche disposizioni normative, che puntualmente ne prevedono il ruolo di snodo ai fini di esecuzione del bilancio e della intera gestione dell’amministrazione, sì da richiederne il controllo preventivo. Tale controllo appare utilmente estensibile agli altri documenti programmatici ed in particolare al piano triennale delle *performance*, per gli stretti legami con la programmazione di bilancio che accomuna tali atti, oltre che per la formale esplicita connessione voluta dal d.lgs. n. 150/2009.

Nella definizione del ciclo di gestione della *performance*, risulta di fondamentale importanza la coerenza con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio. La correlazione alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili è necessaria anche per quanto attiene agli obiettivi, come richiamato da diverse disposizioni del d.lgs. n. 150/2009⁴⁶.

In questo contesto si menziona la delibera CiVIT n. 89/2010, con la quale sono stati forniti gli indirizzi per la predisposizione di sistemi di misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni come previsto dall’art. 13 del decreto legislativo n. 150/2009.

A chiusura di questa sintetica rassegna dei punti di maggior rilievo della nuova normativa - rinviando alle specifiche trattazioni riferite ai singoli ministeri nelle parti dedicate

⁴⁶ In base all’art. 4 d.lgs. 150/2009 *Ciclo di gestione della performance* Le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance, prevedendo espressamente (lett. b) un collegamento tra gli obiettivi e l’allocazione delle risorse. La norma di cui all’art. 5 del d.lgs. 150/2009 precisa che gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 (oggi abrogata e sostituita dalla legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica e che gli stessi obiettivi sono correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili (lett. g). Anche l’art. 7 del d.lgs. 150/2009 (*Sistema di misurazione e valutazione della performance*) sancisce che il Sistema di misurazione e valutazione della performance individui (lett. d) secondo le direttive adottate dalla Commissione le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

all'attuazione del decreto legislativo n. 150/2009 - si svolgono delle considerazioni di taglio generale.

Prioritaria appare l'esigenza di assicurare un raccordo tra la pluralità di strumentazioni di programmazione, controllo e valutazione interni previste nella normativa più recente, e riconducibili a modalità differenziate, ma che devono interagire.

Un efficace raccordo va assicurato anche con l'attività di cui al comma 68 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, norma in base alla quale ogni Ministro trasmette alle Camere, tramite il Ministro per l'attuazione del programma, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione, predisposta sulla base di un'istruttoria (a cura dei servizi per il controllo interno), sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato⁴⁷.

In tali relazioni devono segnalarsi, in particolare, gli aspetti organizzativi, individuando fra l'altro, "gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete", nonché "le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi"⁴⁸.

In conclusione, a fronte del rilievo degli strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti nei recenti processi di riforma, che espressamente prescrivono analisi sulla coerenza degli assetti organizzativi, vanno necessariamente assicurati i necessari raccordi funzionali ed operativi, evitando ogni rischio di possibili duplicazioni o sovrapposizioni.

In particolare, occorre definire in maniera univoca e condivisa gli aspetti concettuali ed operativi relativi ad obiettivi ed indicatori per realizzare gli intenti prefigurati, ponendo rimedio a taluni profili di criticità riconducibili alla stessa terminologia impiegata, rilevata negli stessi

⁴⁷ Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'aprile 2010, richiamata nelle linee guida per gli organismi indipendenti di valutazione ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, comma 69), diffuse dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

⁴⁸ Si ricorda che il comma 70 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che la Corte dei conti, nell'elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprime le valutazioni di sua competenza anche tenendo conto delle tematiche affrontate nelle su citate relazioni sullo stato della spesa e della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi.

documenti governativi ed assicurando la necessaria flessibilità anche degli strumenti a ciò deputati⁴⁹.

Profili peculiari presenta lo stato di attuazione del d.lgs. n. 150/2009 nelle Regioni, ed in particolare nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano. Per gli Enti locali, anche in relazione a problematiche di tipo interpretativo ed applicativo, si registrano in materia protocolli di intesa tra CIVIT e ANCI (Delibera n. 76 del 13 maggio 2010) e tra CIVIT e UPI (Delibera n. 81 del 26 maggio 2010). Tali intese hanno previsto un'attività di raccordo, con l'istituzione di un tavolo tecnico permanente volto alla promozione di un confronto su una serie di aspetti rilevanti ai fini dell'applicazione del d.lgs n. 150⁵⁰.

Le misure per la digitalizzazione e la semplificazione

9. Il rilievo delle misure per la digitalizzazione - cui viene dedicato uno specifico referto che la Corte rende ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39 del 1993 - assume particolare spessore nel quadro delle riforme amministrative, che ne evidenziano le sempre più strette interazioni: ne va quindi segnalata la rilevanza strategica sul terreno organizzativo, in coerenza al succedersi di norme che più direttamente vi impattano. Senza quindi approfondire il merito, la portata e la concreta applicazione delle singole disposizioni, appare utile, per quanto specificamente attiene alla presente analisi, evidenziarne il raccordo con gli aspetti organizzatori, presenti nelle più recenti riforme, tenuto conto in particolare della comune matrice delle coordinate che hanno ispirato modifiche al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale* in relazione al decreto legislativo n. 150/2009, nell'ottica di cambiamento e rinnovamento della Pubblica Amministrazione⁵¹.

⁴⁹ Viene menzionato nel *Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica*, allegato al Documento di Economia e Finanza, l'apposito gruppo di lavoro istituito in seno al comitato dei principi contabili con il compito, in attuazione dell'art. 2, comma 2, lettera f) della legge 196, di predisporre una parte della bozza del decreto legislativo nella quale sono enunciati i principi generali per l'individuazione dei requisiti minimi e gli elementi necessari per la definizione di un sistema di indicatori di risultato riferiti ai programmi di bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni. Il decreto legislativo in questione fissa il perimetro di applicazione della norma, descrive il principale documento denominato "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio" e ne stabilisce il raccordo con i sistemi di misurazione delle performance previsti decreto legislativo n. 150/2009. Esso elenca, inoltre, i requisiti minimi necessari per la redazione dello stesso Piano, con particolare riferimento alle informazioni essenziali da illustrare per ciascun programma e per ciascun indicatore utilizzato, indica le modalità relative alla pubblicità nonché i soggetti istituzionali ai quali tale Piano deve essere trasmesso e stabilisce le modalità per il monitoraggio degli obiettivi e dei relativi indicatori nonché quelle per il loro aggiornamento. Le Linee guida generali per l'individuazione di criteri e metodologie per la costruzione del Piano sono state rinviate ad un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il 31 dicembre 2011.

⁵⁰ La Sezione delle Autonomie, in sede di approvazione del relativo programma di lavoro, nell'adunanza del 21 dicembre 2010, ha deliberato di effettuare una indagine volta all'acquisizione di notizie sulla prima applicazione del d.lgs 150/2009, predisponendo ed inviando un apposito questionario a 516 Comuni italiani con più di 20.000 abitanti.

⁵¹ Con dPCM 9 febbraio 2011 (*Gazzetta Ufficiale del 4 aprile 2011*) sono state individuate *Modalità, limiti e tempi di applicazione del Codice dell'amministrazione digitale alla Presidenza del Consiglio*, in relazione a quanto previsto dall'art. 2 comma 6, del CAD in base a cui non trova applicazione "limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, e consultazioni elettorali". Con le modifiche apportate da

Sul versante peculiare tra la riorganizzazione e la digitalizzazione al servizio dell'utenza, si prevede che tutte le pubbliche amministrazioni provvedano alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi all'utenza, sviluppando le tecnologie dell'ICT.

In base all'articolo 17 del Codice, come modificato, si prevede che al fine di garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo, le pubbliche amministrazioni individuano un unico "ufficio dirigenziale generale responsabile del coordinamento funzionale". Si ricorda che il ricorso agli istituti e agli strumenti previsti dal Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 viene espressamente previsto dall'art. 3, lett. m) della legge 4 marzo 2009, n. 15⁵².

In una logica coerente alle linee dell'intero impianto di riforma, appaiono significative le previsioni di un più esplicito riferimento a principi premiali e sanzionatori, nell'intento di favorire le amministrazioni virtuose (anche con la possibilità di quantificare e riutilizzare i risparmi ottenuti grazie alle tecnologie digitali) e sanzionare quelle inadempienti

Anche sulla base delle esperienze maturate in questi anni, il nuovo Codice introduce un insieme di innovazioni normative che vanno a incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle amministrazioni e sulla qualità dei servizi resi, in coerenza con il Piano *e-Gov*.

Si ricorda che l'art. 33 della legge n. 69/2009 ha inteso dare un impulso alla realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività, volto a consentire l'interconnessione fra tutte le Amministrazioni pubbliche non solo statali, ma anche regionali e locali, per la cui attuazione erano stati segnalati ritardi, anche nell'obiettivo di raggiungere una rete telematica a copertura nazionale. In attuazione della norma è intervenuto il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, che ha apportato modifiche e integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale*. Il provvedimento emanato, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella seduta dell'8 luglio 2010, evidenzia una più ampia portata di riferimento: le amministrazioni sono tenute a provvedere alla riorganizzazione ed aggiornamento dei servizi resi sviluppando l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva

ultimo, si è previsto che "con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, tenuto conto delle esigenze derivanti dalla natura delle proprie particolari funzioni, sono stabiliti le modalità, i limiti ed i tempi di applicazione delle disposizioni del presente Codice alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché all'Amministrazione economico-finanziaria".

⁵² 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.

analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti⁵³.

Significative appaiono le modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, relative alla effettuazione di pagamenti con modalità informatiche, prevedendo che le pubbliche amministrazioni consentono, sul territorio nazionale, l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, fatte salve le attività di riscossione dei tributi regolate da specifiche normative, con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Ulteriori modifiche intervengono in tema di Siti pubblici e trasparenza (art. 54), anche in relazione alla prevista *Customer satisfaction* dei cittadini su *Internet* (artt. 54 e 63); Comunicazioni tra imprese e amministrazioni (art. 5-bis), che devono avvenire solo utilizzando tecnologie ICT; accesso ai servizi in rete (artt. 64 e 65); firma elettronica avanzata (artt. 1, comma 1, lett. q-bis, e 28, comma 3-bis); Carta di identità elettronica e Carta nazionale dei servizi (art. 64); Protocollo informatico, fascicolo elettronico e tracciabilità (artt. 40-bis e 41) Sicurezza digitale (art. 51); *Open data* (artt. 52 e 68).

Il nuovo CAD mette in primo piano la responsabilità delle Pubbliche Amministrazioni nell'aggiornare, divulgare e permettere la valorizzazione dei dati pubblici secondo principi di *open government*. I dati pubblici saranno fruibili e riutilizzabili per la promozione di progetti di elaborazione e diffusione dei dati anche attraverso finanza di progetto.

Le Pubbliche Amministrazioni hanno anche l'obbligo (art. 57) di pubblicare online l'elenco dei documenti richiesti per procedimento (moduli e formulari validi) e non possono richiedere l'uso di moduli o formulari che non siano stati pubblicati sul web. La mancata pubblicazione è rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili.

Un importante tassello riguarda le trasmissione delle informazioni via *web* (art. 58): nell'ottica di alleggerire il peso per i cittadini-utenti, si prevede che le Pubbliche Amministrazioni non possono richiedere informazioni di cui già dispongono e che per evitare che il cittadino debba fornire più volte gli stessi dati, le amministrazioni titolari di banche dati predisporranno apposite convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni.

Il nuovo CAD indica (art. 60) le basi-dati di interesse nazionale: repertorio nazionale dei dati territoriali, indice nazionale delle anagrafi, banca dati nazionale dei contratti pubblici,

⁵³ Resta il riferimento al c. 2, che dispone che entro il 31 maggio di ciascun anno le pubbliche amministrazioni centrali trasmettano al Ministro delegato per la funzione pubblica e al Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie una relazione sulla qualità dei servizi resi e sulla soddisfazione dell'utenza.

casellario giudiziale, registro delle imprese, archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo.

Specifiche disposizioni riguardano l'utilizzazione esclusiva della Posta elettronica certificata (PEC)⁵⁴ e l'armonizzazione delle disposizioni di cui all'articolo 10 del Codice in materia di sportello unico per le attività produttive alla disciplina di cui all'articolo 38, comma 3, del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008. In proposito va segnalata, sul versante parallelo degli interventi di semplificazione, in attuazione di tale comma, la riforma dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), disposta con regolamento di delegificazione (d.P.R. 7 settembre 2010 n. 160), in base a cui si prevede il rilascio automatico e immediato di ricevuta da parte del sistema informatico, nei casi in cui l'attività dell'amministrazione è vincolata, con l'efficacia di un tipico provvedimento amministrativo favorevole⁵⁵. Al provvedimento si connette un secondo coevo regolamento (d.P.R. 7 settembre 2010 n. 159) relativo alle Agenzie per le imprese, inteso a facilitare il rapporto tra imprenditori, ed amministrazioni pubbliche.

In riferimento alle misure di semplificazione, di centrale rilievo nei processi di cambiamento dei rapporti degli utenti con le amministrazioni, vanno ricordati anche gli interventi di cui all' art. 5 del DL n. 40/2010, convertito dalla legge n. 73/2010, relativo alla attività edilizia; le disposizioni in tema di conferenza di servizi (art. 49, commi 1, 2, 3 e 4 del DL n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010); la semplificazione dell'installazione di piccoli impianti di distribuzione di gas naturale di cui all'articolo 51 del decreto-legge n. 78/2010. Sul versante degli interventi di semplificazione normativa si segnalano il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, relativo ad *Abrogazioni espresse di atti primari* ed il d.P.R. 13 dicembre 2010, n. 248, recante *Abrogazioni espresse di atti di natura regolamentare*.

Quanto alle iniziative nell'ambito delle attività di indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica, anche in relazione al Sistema Pubblico di Connettività, il coordinamento è affidato a DigitPA, soggetto giuridico che, in base al d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, ha sostituito il CNIPA. La peculiarità della sua composizione organizzativa, con l'incisiva presenza di personale proveniente dal mondo privatistico, è emersa anche nella sede di recente certificazione dei contratti collettivi, intesa a individuare parametrizzazioni atte a superare le sensibili disparità del regime di provenienza.

⁵⁴ Cfr. artt. 6 e 65. In particolare, i cittadini possono utilizzare la PEC anche come strumento di identificazione, evitando l'uso della firma digitale. La stessa validità è estesa alle trasmissioni effettuate tramite PEC che rispettano i requisiti tecnici.

⁵⁵ Nei casi in cui è prevista l'adozione di un provvedimento espresso, la nuova disciplina prevede termini puntuali.

Tali aspetti vanno ad impattare anche con riguardo alle misure che concorrono agli interventi intesi a salvaguardare correttezza ed integrità dell'azione amministrativa, anche in materia di contratti pubblici: in proposito il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 ha apportato modifiche e integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 attribuendo alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, il carattere di base dati di interesse nazionale (art. 60, c. 3-bis).

Non può non rilevarsi al riguardo l'innestarsi di misure specificamente preordinate alla modernizzazione della P.A. con il parallelo intento di contrasto alla corruzione ed alle mafie. Si ricorda al riguardo il "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", varato con la legge 13 agosto 2010, n.136. La legge delega si inserisce in un quadro più ampio di interventi contro la criminalità organizzata e si propone come ulteriore finalità il potenziamento dell'attività di contrasto alla corruzione⁵⁶.

Sempre in questo quadro di insieme volto ad individuare le linee portanti di riforma del sistema, appare utile segnalare il decreto 21 febbraio 2011 n. 44 recante "*Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n.24.*

In definitiva, si osserva, nel complesso degli interventi avviati ed in quelli ancora da adottare sul piano amministrativo, un maggiore consapevolezza delle criticità da risolvere nelle realtà amministrative, in un percorso complesso, la cui concreta attuazione va attentamente seguita, proprio per far emergere, a fronte di una tendenzialmente unitaria impostazione normativa, difficoltà e talora anche resistenze applicative, dovendosi contemperare esigenze di razionalizzazione e di riduzione della spesa con quelle di una maggiore efficacia nell'azione pubblica.

⁵⁶ La legge contiene due deleghe che dovranno essere attuate entro un anno dalla sua entrata in vigore: una per l'emanazione di un "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione" e l'altra per la modifica e l'integrazione della disciplina delle certificazioni antimafia in materia di documentazione antimafia. Le disposizioni contenute nella prima delega mirano alla sistemazione organica della materia caratterizzata da una vasta legislazione stratificatesi nel tempo. La seconda delega ha per oggetto la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di rilascio della documentazione antimafia necessaria per la stipula dei contratti con la P.A. nonché il potenziamento dell'attività di prevenzione e contrasto all'infiltrazione mafiosa. Nel settore degli appalti le novità più rilevanti riguardano l'istituzione della Stazione unica appaltante (SUA) e una serie di disposizioni a garanzia della tracciabilità dei flussi finanziari. I contraenti hanno l'obbligo di utilizzare in via esclusiva i conti correnti dedicati alle pubbliche commesse e di effettuare i pagamenti con modalità tracciabili indicando sempre il Codice unico di progetto assegnato a ciascun contratto (CUP). La violazione di tali obblighi comporta la risoluzione del contratto e l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

In questa ampia, ma necessaria prospettiva, ove si intersecano aspetti gestionali con profili finanziari ed anche istituzionali, occorre dunque assicurare modalità sinergiche di attuazione da parte delle amministrazioni chiamate ad un ruolo di guida e di indirizzo dell'intero percorso di riforma. In parallelo va sviluppato adeguatamente il ruolo dei controlli interni, anche sulla base delle innovazioni intervenute, evidenziando il necessario raccordo con quelli esterni. In particolare appaiono da approfondire, anche sulla scorta di specifiche analisi correlate alle diversificate realtà amministrative, le potenzialità enucleabili dalla attuazione della riforma contabile avviata: a fronte di una articolata organizzazione pubblica tali aspetti concorrono, infatti, anche sulla base dei percorsi di attuazione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ad enucleare significativi profili di taglio strutturale e funzionale nell'articolato sistema delle pubbliche amministrazioni.

PAGINA BIANCA

VIII. IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La consistenza e la spesa di personale secondo il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato

1. Il 6 maggio 2011 la Corte ha trasmesso al Parlamento la Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico prevista dall'art. 60 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Sulla base dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato aggiornati al 31 dicembre 2009, il citato documento analizza, nella prima parte, l'evoluzione della consistenza e della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, mentre la seconda è dedicata ad una valutazione degli effetti delle politiche dei redditi, sulla base degli esiti della contrattazione collettiva, e dell'evoluzione della spesa per il pubblico impiego nel quadro del complessivo andamento dei conti pubblici.

La Corte, nel ribadire l'impegno della Ragioneria generale dello Stato per la progressiva riduzione dei tempi tecnici necessari al controllo e all'aggregazione dei dati, auspica un ulteriore recupero di tempestività, in modo tale da poter riferire sugli andamenti della spesa di personale relativi all'ultimo esercizio finanziario.

Sintetizzando le principali considerazioni contenute nella citata relazione emerge il seguente quadro.

Al 31 dicembre 2009, i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni ammontano a poco più di 3,5 milioni, con una flessione, a partire dal 2001, del 5,4 per cento, percentuale che scende al 4,4 per cento se si tiene conto degli effetti derivanti dall'abolizione del servizio obbligatorio di leva. Come più volte la Corte ha avuto modo di rilevare, i modesti risultati delle politiche di limitazione delle assunzioni sono l'effetto della frammentarietà e della continua rimodulazione delle politiche in materia di personale pubblico che si sono succedute nel corso degli ultimi esercizi.

E' solo con le misure contenute nel DL n. 112 del 2008 che effetti di riduzione cominciano ad essere realmente avvertiti (-2 per cento nel 2009 rispetto all'anno precedente).

Particolarmente evidente la flessione di personale nei comparti elettivamente destinatari delle misure restrittive (ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici), con un andamento in controtendenza per il servizio sanitario nazionale, il settore della ricerca, i vigili

del fuoco e la magistratura, anche se per quest'ultima è successivamente intervenuta, come vedremo, una consistente diminuzione per effetto delle misure del DL n. 78 del 2010.

Disaggregando i dati relativi alla consistenza del personale per tipologia di rapporto di lavoro, si rileva un'accentuata diminuzione dei dipendenti con contratto a tempo determinato e delle forme di lavoro flessibile. Si conferma nel 2009 l'andamento decrescente dei lavoratori socialmente utili, drasticamente ridotto rispetto alle 60 mila unità in servizio nel 2001.

La spesa per il personale è nel 2009 lievemente superiore a quella del precedente esercizio (+0,7 per cento complessivo, con una dinamica più marcata per il personale non statale). Il confronto con il 2001 evidenzia una crescita del costo del personale pari al 29,5 per cento, sostanzialmente in linea con l'inflazione.

Per quanto riguarda più specificamente i dirigenti, il numero complessivo dei presenti in servizio è rimasto sostanzialmente invariato nel triennio 2007-2009, come risultato dell'aumento di quelli del servizio sanitario nazionale, da una parte, e della diminuzione degli appartenenti a tutte le altre aree dirigenziali, dall'altra.

Sempre per i dirigenti, la spesa per le retribuzioni, relativamente ad un esercizio non interessato da rinnovi contrattuali, evidenzia un andamento del trattamento fondamentale coerente con quello della consistenza del personale, a fronte di una dinamica dei trattamenti accessori da correlare all'elevato ammontare delle risorse presenti nei fondi unici per la retribuzione di posizione e di risultato, alimentati tra l'altro dal gettito, progressivamente crescente, della retribuzione individuale di anzianità al momento del collocamento a riposo dei beneficiari e quantificate con riferimento al numero dei posti di funzione dirigenziale, invece che a quello, più limitato, dei dirigenti effettivamente in servizio.

L'andamento della consistenza del personale non dirigente evidenzia nel complesso una contenuta diminuzione, pari solo al 6 per cento, di cui circa il 2,2 per cento nell'ultimo triennio.

L'analisi disaggregata per comparto di contrattazione, pur scontando le difficoltà nel rendere omogenei i dati a seguito delle successive modifiche della composizione dei comparti, mostra tuttavia risultati fortemente differenziati. Flette, infatti, in maniera significativa il personale appartenente al comparto ministeri, alle agenzie fiscali ed al comparto enti pubblici non economici. Una consistente flessione si registra anche nel comparto Regioni e autonomie locali, nettamente più consistente nell'ambito delle Regioni rispetto agli enti locali, anche in relazione ai vincoli più stringenti posti all'evoluzione della spesa a decorrere dall'esercizio 2002.

Per quanto riguarda il comparto scuola, il conseguimento degli obiettivi finanziari programmati si basava principalmente sul ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo, unitamente all'attuazione di un piano pluriennale di assunzioni.

L'analisi dei dati relativi all'ultimo triennio evidenzia come, da un lato, si sia mantenuta omogenea la consistenza del personale di ruolo e, dall'altro, si sia verificata una flessione strutturale del personale a tempo determinato.

Con riguardo alla spesa del personale non dirigenziale, va notato che, a fronte di un incremento della retribuzione complessiva al netto degli arretrati del 6,3 per cento nel 2008 e del 3 per cento nel 2009, che ha portato ad un complessivo incremento del 9,5 per cento nel triennio, la spesa annua per retribuzione complessiva pro capite è cresciuta del 10,6 per cento nel triennio.

Altro aspetto di rilievo, che la relazione ha messo in luce, concerne gli effetti del nuovo sistema di classificazione del personale, delineato nelle sue linee essenziali nei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001. I dati del conto annuale registrano dal 2001 al 2009 complessivamente oltre 1,5 milioni di passaggi orizzontali e circa 810 mila passaggi verticali. I passaggi orizzontali hanno interessato, nel complesso, circa i tre quarti del personale in servizio (il 210 per cento per il comparto Regioni ed enti locali – in media due passaggi per unità di personale), mentre i passaggi verticali hanno riguardato nel complesso il 39 per cento. Sono dati che dimostrano come il fenomeno abbia praticamente coinvolto tutto il personale non dirigenziale.

La forte concentrazione delle progressioni orizzontali nell'ambito delle categorie più elevate ha determinato il progressivo addensamento del personale di ciascun comparto nelle qualifiche superiori.

Questo, fino a ieri. La materia è stata, infatti, completamente rivisitata dal d.lgs. n. 150 del 2009, che, nel ridisegnare la ripartizione di competenze tra legge e contratto collettivo, è intervenuto con decisione nella materia del reclutamento e della carriera dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Ne vedremo gli effetti nei prossimi anni.

Una particolare attenzione la relazione dedica al fenomeno della stabilizzazione del personale precario. L'analisi dei dati relativi al triennio 2007-2009 dimostra una sostanziale realizzazione della finalità strategica di riduzione del precariato: il *trend* complessivo è costantemente e progressivamente discendente (riduzione del 6,8 per cento nel 2008 e dell'11,7 per cento nel 2009), con il corrispondente incremento delle procedure di stabilizzazione.

Con particolare riferimento ai dipendenti del servizio sanitario nazionale, la normativa regionale in materia di stabilizzazione ha dato luogo a reiterate pronunce di incostituzionalità in relazione alla violazione dell'obbligo del pubblico concorso per l'accesso all'impiego e all'estensione della platea dei beneficiari in contrasto con le norme statali di principio.

Altre questioni sono tuttora pendenti dinanzi alla Corte costituzionale e riguardano normative regionali che continuano a riprodurre disposizioni analoghe a quelle già dichiarate

incostituzionali o disposizioni assimilabili, con ciò dimostrando quanto sia lento e difficile l'adeguamento da parte delle Regioni ai principi affermati dalla Corte. Con evidenti rischi anche per il mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

Per completare la carrellata sull'evoluzione della consistenza e della spesa del personale pubblico meritano di essere sottolineati alcuni dati relativi al personale in regime di diritto pubblico - articolato in otto diversi comparti (magistrati ed avvocati dello Stato, personale docente delle università statali, prefetti, diplomatici, personale dirigente della carriera penitenziaria, personale dei Corpi di polizia e delle Forze armate e personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco). Nel 2009 esso ha rappresentato l'8 per cento sul totale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con una spesa di circa 25,4 miliardi (+3,3 per cento rispetto al 2008), pari al 22 per cento della spesa complessiva per tutti i dipendenti della P.A.

Peraltro, l'applicazione anche a questo personale delle disposizioni previste per tutti i dipendenti pubblici dall'art. 9 del DL n. 78 del 2010, che ha disposto per il triennio 2011-2013 tagli sui trattamenti economici insieme con la rateizzazione dell'indennità di buonuscita, comporterà effetti sui dati di consuntivo, sia per la consistenza, sia per la spesa, che sarà possibile quantificare con puntualità solamente in occasione della redazione della relazione del prossimo anno.

Sin da ora si può tuttavia scontare che il lieve incremento complessivo delle presenze in servizio nel 2009 (+0,1 per cento) per alcune categorie (in particolare con riferimento al personale di magistratura ed Avvocatura dello Stato ed al personale docente delle università) sia stato più che riassorbito nel 2010 per effetto di anticipate cessazioni dal servizio per quiescenza assolutamente superiori alla media degli anni precedenti.

Tra le criticità evidenziate nella relazione a proposito delle retribuzioni corrisposte al personale non contrattualizzato va sottolineata, a titolo esemplificativo, la particolare vicenda emersa in sede di esame da parte della Corte dell'accordo relativo ai vigili del fuoco, beneficiari di una specifica indennità di rischio che avrebbe dovuto essere finanziata attraverso il gettito di un'imposta addizionale sui diritti di imbarco. In relazione ad un irrisolto contenzioso con le società aeroportuali, l'onere di carattere fisso e continuativo è stato coperto utilizzando economie evidenziate nella gestione delle risorse presenti nei fondi per il trattamento accessorio.

Il compimento della tornata contrattuale 2006-2009 ha sollecitato la Corte a compiere una complessiva e conclusiva riflessione sull'andamento della spesa per redditi delle pubbliche amministrazioni, a partire dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego.

Fino al biennio 2008-2009 l'andamento della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici ha evidenziato significativi scostamenti rispetto alle regole per la dinamica retributiva poste nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.