

La dirigenza pubblica nel reporting della Corte dei conti

FORUM PA - 19 maggio 2010

GIUSEPPE COGLIANDRO
Consigliere della Corte dei conti

La riforma amministrativa italiana risale ai primi anni '90 del secolo scorso, ed ha avuto sin dall'inizio una cifra del tutto innovativa per la cultura pubblicistica italiana, che considerava ancora l'attività amministrativa come mera istanza esecutiva della legge. La concezione sottesa dalla riforma era invece quella di un'amministrazione che sapesse tutelare i vari interessi pubblici, risolvere i problemi della collettività, soddisfare i bisogni dei cittadini, migliorare la qualità della vita, ovviamente nel rispetto scrupoloso della legalità.

La riforma si ispirava, quindi, analogamente a quelle di altri ordinamenti (come dimostrano l'art. 27 del Regolamento finanziario dell'Unione europea e le Linee-guida sul controllo interno dell'INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), alle note tre "E": efficienza, efficacia ed economicità.

Faccio parte da nove anni del Comitato esecutivo dell'Istituto Internazionale di Scienze Amministrative (IISA), un Centro di ricerca, con sede a Bruxelles, fondato nel 1930 e molto attivo in Europa, Asia, Africa e America Latina. In questi anni ho potuto constatare di persona che i principi in questione sono condivisi da tutti i Paesi del mondo: ricchi e poveri, di "droit administratif" e di "common law", capitalistici e comunisti (con riguardo, naturalmente, alla Cina).

Quanto precede induce a ritenere che il "rendimento" costituisca oggi il parametro di giudizio più importante delle amministrazioni, quello che consiste nel distinguere i Paesi dove l'amministrazione funziona da quelli in cui essa non funziona. Tutto il resto - ruolo della dirigenza, rapporto tra politica e gestione, statuto pubblico o privato del personale, dialettica tra dirigenza e sindacati, modellistica organizzativa, tipo di bilancio pubblico, metodica della valutazione delle strutture e del personale, sistemi di controllo, regime della responsabilità - appartiene all'area degli strumenti e delle tecniche, ossia all'area dell'irrelevanza per i cittadini.

La riforma ha assunto connotati concreti e puntuali nel mese di febbraio del 1993, con la pubblicazione del d.lgs. n. 29/1993, in attuazione della legge delega n. 421/1992. Nello stesso mese (circostanza accidentale, certo, ma anche segno di consonanza di fermenti innovativi, di tensioni verso il cambiamento), ha avuto inizio la riforma americana, molto meno pretenziosa e velleitaria della nostra. Il primo rapporto sull'applicazione della riforma americana è stato pubblicato nel mese di settembre 1993, ovvero dopo appena sei mesi dall'avvio. Il rapporto aveva un titolo molto accattivante: "Creare amministrazioni che lavorino meglio e costino meno" (*From red tape to results: create a government that works better and cost less*). Si trattava di un titolo disadorno, ma proprio per questo molto efficace, coniato da Al Gore, vicepresidente degli Stati Uniti nell'Amministrazione Clinton.

A differenza degli Stati Uniti, in Italia, a distanza di 17 anni dal suo avvio, non abbiamo ancora un "rapporto", per la semplice ragione che la riforma, anche a causa della sua eccessiva ambizione, ha avuto risultati modesti.

La strategia della riforma si incentrava sull'assegnazione al dirigente del ruolo di agente del cambiamento.

Se, all'origine del processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ("prima privatizzazione": art. 2, comma 1, lettera e] e lettera g], n. 5, legge n. 421/1992), venne mantenuto lo status pubblicistico dei dirigenti generali, che conservarono quindi il loro ruolo garantista, in contrapposizione alla posizione dei Ministri, titolari del potere di indirizzo politico, successivamente, con la "seconda privatizzazione" (art. 11, comma 4, legge n. 59/1997), la natura contrattuale del rapporto fu esteso anche ai dirigenti generali, che assunsero la veste di datori di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane.

Il ruolo della dirigenza ebbe maggiore rilievo con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 286/1999, che, all'art. 5, disciplinava la valutazione del personale con incarico dirigenziale. Per effetto della combinazione del citato articolo con le disposizioni del d.lgs. n. 29/1993 relative al conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali ed alla responsabilità dirigenziale (artt. 19 e 21) e con la normativa di fonte collettiva sul trattamento economico accessorio (cui rinviava il successivo art. 24), assunse importanza strategica.

Se i risultati dell'attività amministrativa erano valutati positivamente (conseguimento degli obiettivi con il minimo impiego delle risorse, il dirigente era gratificato sul piano economico (perché percepiva la retribuzione di risultato) e sul piano della carriera (perché aveva titolo prioritario per il rinnovo dell'incarico o per il conferimento di un incarico di livello superiore).

Se i risultati dell'attività amministrativa non erano valutati positivamente (risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi), il dirigente era penalizzato sia economicamente (perché non percepiva la retribuzione di risultato o la percepiva in misura inferiore), sia in ordine al rapporto di servizio (mancato rinnovo dell'incarico o collocamento a disposizione) o addirittura al rapporto di lavoro (facoltà di recesso da parte dell'amministrazione, beninteso nel rispetto rigoroso degli istituti di garanzia previsti dalla legge).

Nelle amministrazioni dello Stato il meccanismo non ha sostanzialmente funzionato, a causa della mancata attuazione della normativa sulla valutazione dei dirigenti. Secondo il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si trattava "di un problema particolarmente critico", perché, "nonostante ciò, le amministrazioni dello Stato continua(va)no a corrispondere alla dirigenza una indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato" (*Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive. Rapporto di legislatura*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato – S.p.A., Marzo 2006, p. 8).

Opportunamente, il sistema di valutazione dei dirigenti è stato modificato in radice dalla "Riforma Brunetta". L'art. 30 del d.lgs. n. 150/2009 ha abrogato il terzo periodo dell'art. 1, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 286, secondo il quale le strutture deputate al controllo strategico svolgevano, di norma, "anche l'attività di valutazione dei dirigenti direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo", ossia dei dirigenti apicali, responsabili delle unità organizzative di primo livello (Capi Dipartimento e Direttori generali) delle amministrazioni dello Stato. La norma soppressa (e, più chiaramente, il comma 3, terzo periodo, del successivo art. 5 dello stesso d.lgs. n. 286, anche questo abrogato) stabiliva infatti che tali dirigenti venivano valutati dai Ministri sulla base di elementi forniti dai servizi di controllo interno (che svolgevano il controllo strategico). Nel nuovo sistema, la valutazione dei dirigenti di vertice è proposta dall'Organismo indipendente di valutazione della performance (art. 14, comma 4, lettera e], d.lgs. n. 150) all'Organo di indirizzo politico-amministrativo.

Ciò premesso in termini generali, passo a illustrare il contenuto della relazione 2010 della Corte dei conti sul "costo del lavoro pubblico", prevista dall'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001. La relazione ha due peculiarità. La prima è che riguarda tutte le amministrazioni pubbliche; la seconda, che utilizza dati scelti, rilevati ed elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato. Sotto quest'ultimo aspetto, si è in presenza, in realtà, più che di una peculiarità, di una vera anomalia, in quanto esiste una regola,

che per la sua ovvietà non risulta espressamente codificata, trattandosi di una facoltà consustanziale della funzione di controllo, secondo cui il controllore sceglie da sé i dati sui quali lavorare e provvede autonomamente alla loro rilevazione ed elaborazione. Tutto ciò vale in punto di principio. Di fatto, la Corte, nella premessa della relazione, esprime apprezzamenti per il lavoro della Ragioneria.

Detta premessa è redatta in carattere corsivo per mettere in evidenza la sua natura autoreferenziale, quella di un testo che non ha ad oggetto l'analisi della gestione del lavoro pubblico, ma esplicita i criteri di redazione del documento, invita l'autorità politica di accelerare l'avvio delle trattative per i rinnovi contrattuali, auspica una rapida e condivisa attuazione delle misure contenute nella "Riforma Brunetta" e formula raccomandazioni alla Ragioneria per il miglioramento della base informativa.

La procedura di acquisizione ed elaborazione dei dati sul personale pubblico è complessa. Il citato art. 60 attribuisce alla Ragioneria il compito di predisporre una circolare contenente le indicazioni per la rilevazione dei dati, che nel mese di maggio dell'anno successivo a quello di riferimento, le amministrazioni pubbliche devono trasmettere alla Corte dei conti (ed al Dipartimento della funzione pubblica), tramite la stessa Ragioneria. La quale, dopo averne verificato l'attendibilità, prima in sede periferica e poi in sede centrale, elabora i dati, sintetizzandoli nel "conto annuale", p di regola alla fine dell'anno. Sulla base di questo documento, che contiene una cospicua quantità di dati (quindici tabelle per ognuna delle circa diecimila amministrazioni pubbliche, presso le quali prestano servizio 3,6 milioni di dipendenti), la Corte redige la propria relazione, previa richiesta alla Ragioneria di correggere le eventuali incongruenze rilevate nel conto annuale.

I punti nodali delle relazioni della Corte dei conti sono due: l'obiettivo e i criteri di valutazione del suo raggiungimento.

La relazione è l'atto terminale del "controllo sulla gestione" (*performance auditing*) svolto dalla Corte, del controllo cioè volto alla verifica della legittimità e regolarità delle gestioni ed all'accertamento della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, attraverso la valutazione comparativa dei costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Quella riportata è la definizione alquanto arcaica che della nozione di controllo sulla gestione dà l'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994 e successive modificazioni (art. 2 decreto-legge n. 543/1996, convertito nella legge n. 639/1996, art. 1, comma 473, legge n. 296/2006, art. 3, comma 65, legge n. 244/2007).

Nella prassi attuale, l'espressione "costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa" viene ritenuta equivalente, attraverso un'operazione ermeneutica di modernizzazione concettuale, a quella relativa alla "verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa", prevista dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 286/1999, concernente il controllo interno.

Lo stesso art. 3 della legge n. 20 disciplina nei termini che seguono l'attività di *reporting*: "La Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni." (comma 6, modificato dall'art. 1, comma 172, legge n. 266/2005).

Conclusivamente ed in termini espliciti, può dirsi che le relazioni della Corte dei conti hanno lo scopo di segnalare alle amministrazioni interessate ed ai rispettivi organi elettivi le osservazioni critiche della gestione (concernenti sia il rispetto della legalità degli atti, sia la rispondenza

dell'azione amministrativa ai principi di efficienza, efficacia ed economicità) e le conseguenti raccomandazioni per migliorare l'attività dell'amministrazione.

Il miglioramento non dipende però dall'organo di controllo esterno, limitandosi esso a suggerire, attraverso la relazione, le misure correttive.

L'effettivo miglioramento della gestione finanziaria si verificherà se e nella misura in cui i destinatari della relazione – le amministrazioni interessate e/o gli organi legislativi – avranno dato seguito (*follow-up*) alle raccomandazioni formulate dalla Corte, ossia avranno adottato, condividendole, le misure correttive (di carattere normativo, organizzativo, contabile, finanziario, eccetera) proposte dalla relazione.

Il fattore di successo di questo modello di controllo consiste dunque nel *follow-up*, nel seguito che i destinatari della relazione danno alle proposte migliorative in essa contenute. Il punto è disciplinato, sia pure in modo generico, dal citato art. 4, comma 6, della legge n. 20: “Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate”.

Alla luce di questo criterio di valutazione, la relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico ha sin qui raggiunto pienamente il suo obiettivo. Anzitutto, l'Intesa tra Governo e sindacati del gennaio 1999 ha recepito la raccomandazione della Corte dei conti di limitare l'applicabilità degli incrementi contrattuali alle sole componenti stipendiali. Un altro segno particolarmente importante di successo risulta dal fatto che il legislatore ha rafforzato il meccanismo di certificazione, da parte della Corte, dei contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 67 decreto-legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, modificativo dell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001).

La Corte oggi, attraverso la certificazione non positiva, fondata su elementi di ordine economico e finanziario, ha il potere di impedire la sottoscrizione definitiva di un'ipotesi di contratto collettivo, con la conseguenza di impedirne l'efficacia. Nel precedente regime, invece, la certificazione “negativa” della Corte non precludeva la sottoscrizione dell'accordo. Le parti infatti avevano la possibilità di firmarlo, malgrado il parere contrario della Corte, fatto salvo il potere-dovere della medesima di informarne il Parlamento. Infine, il terzo elemento probatorio della buona qualità del documento della Corte è costituito dalla positiva valutazione espressa da dottrina specialistica (V. Talamo, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3/4, 2009).

Illustrerò ora sinteticamente i dati più significativi della gestione del personale dirigenziale, oggetto della relazione della Corte.

Al 31 dicembre 2008 erano presenti nel settore pubblico 171.000 dirigenti (l'80% dei quali nell'ambito sanitario), con una lieve variazione positiva rispetto al 2006, per effetto del forte incremento della dirigenza scolastica (22,1%), determinato dai passaggi verticali nell'ambito della stessa amministrazione (personale docente non dirigente vincitore di concorso a dirigente scolastico).

Nelle aree diverse dalla dirigenza scolastica, il turnover – ossia il rapporto cessati/assunti – ha segnato un tasso negativo (specialmente nelle Università). Ciò significa che il numero dei dirigenti cessati è stato maggiore di quello dei dirigenti assunti, ossia che è mancato il ricambio integrale. Ciò, in conformità alle politiche di riduzione delle dotazioni organiche e a quelle di razionalizzazione delle strutture.

Si deve rilevare però che la spesa nel 2008 ha registrato un forte incremento (5,5%), nonostante la lieve lievitazione (appena mezzo punto percentuale) delle “unità annue”, dato ottenuto dividendo il totale delle mensilità liquidate nell'anno per dodici. Utilmente, il conto annuale, oltre al numero delle persone fisiche presenti al 31 dicembre, riporta anche quello delle unità annue. Per l'analisi del rapporto tra consistenza del personale e dinamica finanziaria non è infatti significativo il numero dei dipendenti presenti alla fine dell'anno, ma il loro valore medio nel corso dell'esercizio (un

dirigente che prenda servizio nel mese di gennaio percepisce, a titolo di trattamento fondamentale ed accessorio, una somma complessiva maggiore di quella percepita dal collega di pari livello che prenda servizio in un mese successivo).

Quanto alla causa del maggior incremento della spesa rispetto a quello delle unità annue, essa è da imputare ai rinnovi contrattuali.

Un dato che merita ponderata riflessione è quello che riguarda la spesa media pro capite per il trattamento accessorio, cresciuta dell'11%, contro un aumento medio del trattamento fondamentale del 2,6%. Per spiegare questa anomalia, la Corte enumera molte cause, tra le quali il modo in cui viene utilizzato il "Fondo unico di amministrazione". Le risorse di questo fondo sono parametrate sulla base del personale in servizio all'inizio dell'anno finanziario, mentre la ripartizione delle stesse risorse avviene in data successiva, quando una parte del personale è cessata dal servizio. La somma predeterminata viene quindi ripartita tra un numero di persone inferiore a quello per il quale essa era stata quantificata.

Nell'ambito della spesa media per le retribuzioni accessorie, assume rilievo la spesa complessiva per la retribuzione di posizione e di risultato, che, oltre a registrare un consistente aumento, si caratterizza per un fatto nuovo: la retribuzione di posizione decresce a vantaggio di quella di risultato. Il fenomeno è stato interpretato dalla Corte come un segno dell'adesione delle amministrazioni ai principi di valorizzazione del merito e della qualità della prestazione individuale e organizzativa, contenuti nell'art. 45 del d.lgs. n. 150, il quale stabilisce che il trattamento accessorio legato ai risultati deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva.

Avere rivalutato la retribuzione di risultato, ponendo termine alla non commendevole prassi, cui ho fatto prima cenno, di corrispondere detta retribuzione senza il previo accertamento del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Ministro, attraverso il sistema di valutazione prescritto dal d.lgs. n. 286/1999 (circostanza che ha avuto anche l'effetto pernicioso di disincentivare i dirigenti dall'attivazione del controllo di gestione, posto che dal suo funzionamento essi non avrebbero potuto che trarre un pregiudizio, visto che ne lucravano già, *sine titulo*, i benefici) è certamente cosa buona.

Sarà anche cosa giusta corrispondere la retribuzione di risultato nella nuova più favorevole misura solo allorché si saranno verificate due condizioni: la prima è l'idoneità del Sistema di gestione della performance (art. 4 d.lgs. n. 150), di definire un quadro di obiettivi rilevanti, ossia significativi, pertinenti ("rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione"), specifici, misurabili e "tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi" (successivo art. 5); la seconda è l'attivazione a regime del Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, con particolare riguardo agli Organismi indipendenti di valutazione della performance, di guisa che sia possibile misurare, con un ragionevole livello di affidabilità, il grado di raggiungimento degli obiettivi, "nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse" (art. 8).