

**PRIME NOTE**

***DELEGA AL GOVERNO FINALIZZATA ALL'OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO E ALLA EFFICIENZA E TRASPARENZA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NONCHÉ DISPOSIZIONI INTEGRATIVE DELLE FUNZIONI ATTRIBUITE AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO E ALLA CORTE DEI CONTI***  
**APPROVATO DAL SENATO**  
**(A.C.2031)**

Il tema fondamentale sul quale si esercita la delega anche dopo l'approvazione da parte del Senato continua ad essere la riforma della disciplina del rapporto di lavoro e della contrattazione collettiva.

La logica continua ad essere quella dell'accentuazione della regolazione legislativa, come se dalla mera approvazione di nuove norme di legge ci si attendessero impatti rapidi e significativi sulla vita quotidiana dell'enorme e complesso apparato amministrativo di cui oggi è costituito la nostra Repubblica, rischiando di alimentare illusioni e di innescare molto rapidamente un processo di reazione contraria (L. Zoppoli).

Tale impatto regolatorio di carattere legislativo limita fortemente l'area di estensione della contrattazione collettiva (nel testo presentato dal Governo erano elencate esattamente le materie oggetto della regolazione legislativa; nel testo approvato dal Senato si passa a criteri di delega generici).

Tra i criteri direttivi viene indicato quello della "convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema di relazioni sindacali". Tale affermazione risulta in assoluta contraddizione con la pretesa di ricostruire un diverso equilibrio, rispetto a quello esistente, tra competenza della legge e competenza dei contratti collettivi, ripristinando su molte materie il primato della legge con il conseguente ridimensionamento del ruolo e della titolarità della contrattazione del rapporto di lavoro.

Le implicazioni di tale scelta, al di là dell'indicazione del sistema contrattuale come causa del percepito cattivo funzionamento della macchina pubblica, che rappresenta la via maestra sulla quale il Ministro si è impegnato nella sua attività, sono molteplici.

Dal tema della giurisdizione conseguente proprio a tale rilegificazione che rischia di tornare ad essere quella "amministrativa", a quella del diverso assetto del rapporto tra legge e contratto che assume una logica centralistica, proprio nel momento nel quale dopo la Riforma del titolo V<sup>^</sup> si assiste ad un sistema amministrativo multilivello ( regioni, sanità ed enti territoriali) e multifunzione (enti pubblici e settori della conoscenza). La rilegificazione di materie importanti rischia di spostare il tema del rapporto di lavoro da "ordinamento civile", quindi di competenza esclusiva dello Stato e per la logica del dlgs 165/2001 del contratto nazionale ad "ordinamento

ed organizzazione amministrativa” di competenza esclusiva di regioni ed autonomie locali o di influire e condizionare pesantemente l’autonomia degli enti e quella scolastica.

Tale diverso equilibrio non sembra risolto nemmeno dalla nuova formulazione dell’art. 1 commi 2 e 4.

Ma quale convergenza con il lavoro privato su queste basi? Si pensa alla limitazione anche del sistema contrattuale nei settori privati? Il documento “Linee Guida” di Confindustria, fatto proprio da CISL e UIL va in questa direzione. Le prime linee indicate dallo stesso Ministro in tema di modello contrattuale nel Pubblico Impiego si muovono nella stessa direzione.

Il tema della convergenza sul sistema di relazioni sindacali porta invece al ritorno al dlgs 29/93.

Questa critica rimane anche dopo le modifiche introdotte nella discussione e nella votazione del provvedimento al Senato.

Le modifiche su tale tema, attenuano la “forza distruttiva” iniziale, ma certo non la cancellano (ammesso che questo fosse l’intendimento).

E ciò perché:

- gli indirizzi “generici” della delega, preludono a decreti delegati sui quali il potere parlamentare è residuale e il confronto con il sindacato rischia di essere ininfluenza. Dalla delega, come uscita dal Parlamento, si può tornare agli intendimenti iniziali. Nessun criterio è in contraddizione; mentre è necessario aver presente che tutti i punti da b) a f) del c. 1 dell’art. 1 sono non solo sottratti alla contrattazione nel cui campo sono oggi collocati, ma prefigurano proprio per lo strumento centralistico ed uniformistico adottato, una sorta di rigidità predefinita dell’organizzazione e degli obiettivi da conseguire che mal si confronta con strutture molto diverse tra loro per assetti, strumenti di attività e funzioni (la titolarità della contrattazione era proprio esaltata per introdurre flessibilità ed adesione alle diverse modalità delle amministrazioni).
- Lo strumento della relazione con il complesso mondo di tutte le amministrazioni pubbliche ed in particolare quello con il sistema delle regioni e delle autonomie locali è residuale.
- L’Intesa in sede di Conferenza Unificata (art. 1 c.2) avviene su materie residuali ad eccezione di quanto previsto in tema di rapporto fra leggi e contratti. In tal modo si rischia di restituire la titolarità su tematiche relative al rapporto di lavoro finanche alle leggi regionali, mentre rimane senza soluzione chiara la titolarità dei regolamenti degli Enti Locali sugli stessi temi. I rischi per il sistema della finanza pubblica dovrebbero essere chiari. E’ in sostanza il probabile ribaltamento del contratto nazionale in nome dei tanti possibili “contratti” dalla ambigua fisionomia (il disegno di legge delega in tema di federalismo fiscale rende chiaro questo assunto).

- Infine con l'art. 2 c. 2 lettera a) si procede ad una revisione del sistema di ripartizione tra legge e contratti della disciplina del rapporto di lavoro. In questo quadro la formulazione che prevede la riserva alla contrattazione della sola "determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" è assolutamente ambigua e limitativa dell'attuale assetto della disciplina del rapporto di lavoro in base al quale "i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono disciplinati dalle disposizioni del Capo I, Titolo II, del libro V° del Codice Civile" (art. 2, comma 2 dlgs 165/2001)

In sostanza si può affermare che con la delega il sistema della contrattazione torna a collocarsi tra la legge quadro del Pubblico Impiego (art. 2 e 3 relativamente al rapporto fra legge e contratto) e il dlgs 29/1993 nella sua prima versione, tanto più se si tiene conto delle numerose norme di "rilegificazione" presenti in molti dei provvedimenti varati dal Governo, approvati in Parlamento o allo stato ancora all'esame.

Il ritorno alla legge come fonte regolativa di parti del rapporto di lavoro, ma anche di organizzazione per obiettivi assume quell'aspetto di rigidità e "certo è che un'amministrazione di risultato (*goal oriented* piuttosto che *rule oriented*) non è un'amministrazione più legificata di quella attuale" (L. Zoppoli).

#### **Nel merito:**

**Art. 1. 1g)** l'introduzione nel sistema concorsuale del titolo "luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato" rappresenta una violazione di due principi ambedue di natura costituzionale: a) la natura nazionale del sistema concorsuale; b) la libera circolazione dei lavoratori. Oggi c'è obbligo di residenza una volta superato il concorso; qui la residenza viene invece introdotta come titolo per l'accesso (a questo riguardo questa norma è da leggersi in collegamento con quanto sull'argomento è presente nel ddl 1167 in discussione al Senato).

**Comma 2** E' stato introdotto un doppio sistema per l'intesa in sede di Conferenza Unificata.

#### **Previa Intesa su:**

- Rapporto tra leggi e contratti (in particolare le leggi regionali, con il risultato della proliferazione delle normative sulla disciplina del rapporto di lavoro e della spesa). Una sorta di federalismo non contrattuale, senza, o almeno con una forte limitazione della funzione unificante del contratto nazionale.

- Strumenti di incentivazione della produttività e la qualità della prestazione lavorativa; al di fuori della contrattazione “gli strumenti collegati alla qualità della prestazione lavorativa” divengono sinonimi di unilateralità “multiple”.
- “Responsabilità e tipologia delle infrazioni a cura degli organi preposti che agiscono con i poteri del privato datore di lavoro” oggi tematiche affidate alla contrattazione.
- Criteri generali in materia di progressione professionale a carattere concorsuale; oggi nei CCNL e disciplinati diversamente nei vari comparti.

**Previo parere su tutte le altre materie.**

La condivisione di un provvedimento che riguarda il rapporto di lavoro di 3.000.000 di dipendenti pubblici con i datori di lavoro di 1.200.000 di lavoratori è scarsa, anche alla luce della autonomia organizzativa definita costituzionalmente.

**Addirittura tramite i decreti delegati si interviene nel comma 4 sull’interpretazione dell’art. 117/Cost. attraverso la individuazione(per decreto legislativo) delle disposizioni che rientrerebbero nella competenza “esclusiva” dello Stato e quelle di competenza delle regioni e degli enti locali che comunque si debbono adeguare ai principi generali dell’ordinamento giuridico, su temi sui quali la loro titolarità è totale.**

Infine sui decreti delegati le Commissioni Parlamentari debbono esprimersi entro 45 giorni, decorsi i quali i decreti sono emanati.

Il comma 5 apre poi una possibilità per un ordinamento speciale per la Presidenza del Consiglio, sganciato dal contenuto del provvedimento. In ballo la riconduzione della disciplina del rapporto di lavoro al regime pubblicistico tout court.

**L’art. 2** contiene poi una congerie di norme, di previsioni e di indirizzi da attuarsi sempre con i decreti delegati che introducono ulteriori elementi di pubblicizzazione e di limitazione della contrattazione; in particolare è da evidenziare:

- la contraddizione tra le lettere b) e c) del comma 2, laddove mentre nella lettera b) si ripete la norma con la quale il contratto può disapplicare norme legislative non a valenza generale che incidono sul rapporto di lavoro, con la lettera c) sembra che l’attività di monitoraggio sulla congruenza del riparto tra materie di legge e di contratto non abbia una finalità analoga a quella della lettera b).
- La fissazione di criteri/vincoli per la contrattazione integrativa con “legge”; l’applicabilità di tale norma extracontratto ad amministrazioni dotate di autonomia di bilancio è impossibile, mentre per quanto riguarda la contrattazione integrativa la inapplicabilità delle norme è già contenuta nel dlgs 165/2001 art. 40 (tra l’altro ad applicazione generale).

- La riorganizzazione dell'ARAN (comma 2 lettera h punti da 1 a 3) perseguendo per legge: l'indipendenza dalle organizzazioni sindacali non solo della struttura di direzione (vedi CD), ma anche del personale stesso (in questo caso tramite indagini sulle iscrizioni al sindacato, si fa divieto di iscriversi?); rafforzando il potere direttivo dei comitati di settore ed in particolare di quello delle regioni e degli enti locali;

Gli artt. 1 e 2 sono fortemente limitativi del sistema contrattuale oggi vigente, sia nella stesura originaria che sostanzialmente nel testo approvato dal Senato.

**L'art. 3 si esercita sulla valutazione e sul principio di trasparenza.**

Anche su questi temi la definizione legislativa prelude all'identificazione di sistemi di rigidità e di uniformità, su amministrazioni diverse per funzioni ed organizzazione e diverse per responsabilità amministrative. Prevale anche in questo caso l'idea della legge come strumento unico di regolazione, mentre continua assolutamente a mancare qualsiasi struttura e metodologia che metta a confronto domanda di servizi con qualità della loro offerta e in tal modo faccia degli utenti delle amministrazioni i veri soggetti interessati al funzionamento efficace ed alla qualità dei servizi.

L'operazione trasparenza è sicuramente positiva, **(peraltro l'art. 10 del dlgs 165/2001 ha come titolo già oggi "Trasparenza delle amministrazioni pubbliche")**.

Ma la trasparenza è condizione necessaria, ma non sufficiente per quanto riguarda la formazione degli obiettivi, le performances e le conseguenze sul raggiungimento o meno sulle stesse amministrazioni.

Il contenuto dei decreti attuativi dovranno essere tali da poter essere ricompresi e modulati negli atti organizzativi delle singole amministrazioni, rivestendo fino a quel momento valore di "principi generali". La mancanza poi di una "previa intesa" con il sistema delle autonomie (come invece avvenuto nel caso del Memorandum sul Pubblico Impiego del 2007) rischia di limitare il contenuto e lo strumento della valutazione come definito nell'art. 3 alle sole amministrazioni centrali fino a determinare una estesa opera di regolamentazione i cui tempi non sono prevedibili.

E' utile rammentare poi che una volta varati i decreti legislativi, occorre ricondurre tali contenuti negli atti delle amministrazioni se di competenza, nei contratti collettivi se riguardano discipline del rapporto di lavoro o sistemi di relazioni sindacali, oppure essere di diretta attuazione da parte dei soggetti individuati comunque con atti delle singole amministrazioni. Come si vede il ricorso ai decreti delegati con indirizzi generici, rinvia a fasi successive e a tempi non prevedibili l'attuazione concreta. Questo è uno degli altri aspetti negativi di un così massiccio ricorso allo strumento regolativo della legge.

Nell'articolo manca poi qualsiasi riferimento alle necessarie modifiche ai procedimenti (semplificazione; riduzione; riaccorpamento funzioni; informatizzazione). In sostanza manca qualsiasi principio e norma di delega che porti alla reingegnerizzazione dei procedimenti necessaria per la effettiva controllabilità ed esigibilità delle previsioni in tema di tempi dei procedimenti e di responsabilità sugli stessi.

In sostanza si ignora qualsiasi esigenza di attività riformatrice, focalizzando l'attenzione sulla "valutazione" intesa come strumento di cambiamento, ma anche come fine da perseguire, mentre la finalità dovrebbe essere quella di servizi efficaci e di attuazione delle leggi esistenti (ad es. la 241 e le norme relative ai tempi, ai responsabili dei procedimenti, ai vincoli autoposti dalle amministrazioni); la lettera b) del comma 2 è già legge (165/2001) e nel punto 7 del Memorandum (*Misurazione della quantità e qualità dei servizi*); le lettere c) e d) erano già contenute nel Memorandum del 2007 – punto 7: *Valutazione; Contrattazione Integrativa* (considerato pessimo dal Ministro); il riordino degli organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione (lettera e) comporta una estesa attività ricognitiva sicuramente nelle singole amministrazioni centrali dai tempi non prevedibili mancando alcun criterio di delega, (coinvolgendo direttamente il Ministro per l'attuazione del Programma) mentre è sempre di dubbia applicabilità al sistema regionale e delle autonomie; il punto 1 (valutazione del personale) è già presente come norma nei contratti collettivi nazionali territoriali e funzionali che indicano anche i criteri della valutazione e le modalità concrete; il punto 2 è presente e normato nel dlgs 286/1999; il punto 3 è contenuto nella definizione dei criteri dallo stesso dlgs 286. **E' bene far presente che tutte le norme in questione richiamano il principio di responsabilità della "politica" nella definizione degli obiettivi e del piano strategico, principio che nel testo dell'art. 3 è scomparso.** (La politica diviene non più controllabile, ma pervasiva)

Infine l'Organismo centrale che opera presso l'ARAN ha il compito di "indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di cui alle precedenti lettere a) e b), di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo"

E' composto da 5 componenti, nominati *solo dal Governo*, previo parere favorevole del Parlamento (espresso con una maggioranza dei 2/3). Nella precedente legislatura era stato raggiunto un consenso generale sull'Istituzione della **Commissione indipendente per la valutazione delle Amministrazioni pubbliche** (A.C. 2161 – A approvato in sede di Commissione Lavoro) La struttura, i compiti, la procedura e la responsabilità della nomina, i costi fanno dell'organismo lì previsto uno strumento sicuramente più utile.

Comunque i problemi sono molteplici:

- il potere di nomina, a cura del solo Governo, fa porre il problema dell'ambito nel quale l'organismo agirà: manca qualsiasi relazione con il sistema delle regioni e delle autonomie; quindi l'operatività sarà solo verso le amministrazioni centrali?
- Il costo dell'organismo (4 milioni e 8 nel 2010) è spropositato anche alla luce del fatto che i 5 componenti non hanno esclusività di rapporto, ma solo un generico "che non abbiano interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni dell'organismo". La finanza pubblica paga il doppio lavoro dei 5 componenti, i quali, alla luce dei compiti definiti, svolgono una mera attività di studio e di coordinamento dell'attività di valutazione svolta da organismi che ai sensi del comma 2 lettera e) dovranno prima essere "riordinati" senza alcun indirizzo noto.
- La durata dell'organismo (6 anni); l'assoluta mancanza di relazione tra le spese di funzionamento, che certamente comprendono anche i compensi per i 5 componenti dell'organismo, non vincolati da alcun criterio, sottoposti anch'essi al tetto delle retribuzioni?
- La definizione della trasparenza come "livello essenziale delle prestazioni" non può certo essere definita con uno strumento di delega.

E' interessante la strada, anche se di estremo dettaglio - peraltro senza alcun coinvolgimento delle amministrazioni della Repubblica diverse da quelle centrali dello Stato, che si potrebbe aprire sul tema della cittadinanza, e della trasparenza, anche se manca qualsiasi strumento di effettività e di controllo sulla avvenuta attuazione, nonché di sanzioni per le amministrazioni che non si adeguano alla nuova normativa.

#### **Art. 4 Principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità**

L'articolo in questione, del quale come in altre situazioni non è chiaro a quali amministrazioni si applichi, ribalta radicalmente ed in modo indifferenziato il rapporto tra legge e contratto collettivo. Sul versante del trattamento economico la legge incide direttamente su scelte delle quali il contratto diviene solo esecutore; tale affermazione fa risaltare con maggiore nettezza l'ambiguità dell'affermazione ex art. 2 c.2 lettera a). Il contenuto così di dettaglio dell'articolo sottrae competenze al contratto e rischia di determinare un intervento della magistratura amministrativa anche su tematiche relative al trattamento economico sottratte al contratto e quindi a "diritti ed obbligazioni attinenti direttamente il rapporto di lavoro". Occorre altresì tener presente che si è in presenza di una normativa centralistica che rende uniformi situazioni e funzioni profondamente diverse.

Affidando alla legge il compito di disciplinare in modo uniforme aspetti essenziali dell'organizzazione del lavoro (carriere; valutazione; incentivazioni) si finisce per produrre 2 danni, oltre che limitare la sfera della contrattazione:

- A. riproporre l'idea assolutamente vecchia dell'uniformità organizzativa decisa centralisticamente per amministrazioni diverse;
- B. far passare l'idea che l'efficienza avviene per legge e non per comportamenti concreti e che comunque non è valutabile la qualità dell'agire dell'esercizio politico.

#### **Art. 5 Principi e criteri di dirigenza pubblica**

Una sostanziale e generica modifica della disciplina della dirigenza è posta alla base dell'obiettivo "del miglioramento dell'organizzazione del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche i criteri di gestione e valutazione del settore privato". Anche in questo caso non si percorre la strada del rapporto fra poteri di indirizzo "della politica" e strumentazione di responsabilità della dirigenza, ma si preferisce rilegificare, con alcune affermazioni che sembrano mettere invece in discussione proprio il tema della distinzione fra "politica ed amministrazione", esplicitamente previsto nel c. 1. D'altra parte la dirigenza, nel comma 2 lettere da a) ad e) diviene la struttura responsabile dell'andamento delle amministrazioni, alle quali si riferisce la norma (è bene rammentare che già il dlgs 165/2001 ha un reale campo di applicazione limitato alle sole amministrazioni centrali soprattutto laddove si agisce nel rapporto fra funzioni dirigenziali ed organizzazione delle amministrazioni), nonché della completa gestione della forza lavoro, anche su istituti che allo stato attuale sono normati dai contratti collettivi ai quali non si fa riferimento nell'articolo.

Da notare l'incongruità di quanto presente al punto f) in relazione all'accesso alla prima fascia dirigenziale - "subordinato ad un periodo di formazione non inferiore ai 4 mesi presso Uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione Europea o di un organismo comunitario o internazionale".

Alla luce di quanto contenuto nel c. 1, si prosegue nella doppia direzione:

- subordinare la dirigenza alla politica nell'attuazione delle direttive governative rendendo il dirigente pienamente ed esclusivamente responsabile del funzionamento, della qualità e della produttività della struttura, escludendo in tal modo altre responsabilità della politica; la previsione poi del c. 2 lettera 1) sulle incompatibilità che sembra prefigurare una violazione costituzionale;
- ridurre il peso della contrattazione definendo per legge anche la quota della retribuzione di risultato;

Il comma 3 rappresenta una regalia ai primari ospedalieri.

## **Art. 6 Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici**

Una rilegificazione di norma, oggi inserite nei CCNL, a seguito dei principi e degli istituti previsti dal dlgs 165, sposta l'asse del sistema sanzionatorio rendendo ancora più esplicita l'ambiguità della richiamata formula sulla titolarità della contrattazione (ex art. 2 c. 2 lettera a). Nella stesura originaria erano presenti istituti che configgevano apertamente con lo Statuto dei Lavoratori ad esempio in tema di rapporto fra sentenze e provvedimenti disciplinari: la genericità dei principi di delega non esclude il ripristino della stesura originaria (c. 2 lettera b).

## **Art.7 Vicedirigenza**

Scontata la necessità di abolizione della figura della Vice-Dirigenza, sul testo non vi sono osservazioni;

## **Art.8 CNEL**

I compiti assegnati al Cnel sono importanti se le amministrazioni oggi depositarie dei contratti integrativi (RGS; Dipartimento Funzione Pubblica) trasmetteranno i contratti in loro possesso, al fine di predisporre la relazione annuale di cui alla lettera b) del comma 1.

## **Art. 9 CORTE CONTI**

Rispetto al testo iniziale in A.S. 847, l'art. 9 del d.d.l. A.C. 2031 presenta alcune novità di qualche rilievo, che non modificano, peraltro, il giudizio complessivamente negativo che fu all'epoca formulato.

Anche questa disposizione, come la precedente, si può dividere in due parti:

- l'una dedicata all'esercizio delle funzioni di controllo (successivo) della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni statali, regionali e locali;
- l'altra intesa a riformare l'assetto dell'organo di autogoverno dei magistrati e la distribuzione dei poteri fra questo e il presidente.

### **3. Le funzioni di controllo (commi 2-3)**

3.1. Il 2° comma contiene norme, per un verso, *ripetitive di norme già esistenti* e, per altro verso, *ad osservanza facoltativa* da parte dei ministri cui sono rivolte le contestazioni della Corte circa il malfunzionamento delle loro amministrazioni.

*Sotto il primo profilo*, va ricordato che, in base alla legge di riforma del 1994 (e alle successive modifiche), la Corte è già oggi legittimata a “svolge[re], *anche in corso di esercizio*, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria” (art. 3, 4° comma, l. 20/94); che la Corte può formulare “in qualsiasi momento” le proprie osservazioni alle amministrazioni interessate; e che le amministrazioni sono tenute a “comunica[re] alla Corte e agli organi elettivi,

entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione [di controllo della Corte], le  *misure consequenzialmente adottate*” (art. 3, 6° comma, l. 20/94).

Ora, il comma 2 del d.d.l. 2031 fa obbligo ai ministri di adottare entro sessanta giorni “i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti” che ritarderebbero, secondo la Corte, l’attuazione di piani e programmi, ma il ministro ha il potere di sospendere questo termine “per il tempo [da lui] ritenuto necessario” (*sic!*) e, anzi, di non ottemperare affatto alle osservazioni della Corte (v. l’ultimo periodo del comma 2). I poteri della Corte non sembrano, quindi, per nulla più incisivi di quanto lo siano nell’attuale situazione normativa (in cui, se non altro, il ministro è tenuto a comunicare le “ *misure consequenzialmente adottate*”, che non può sottrarsi dall’adottare).

Quest’ultima osservazione introduce al  *secondo profilo*. Il ministro  *può* – come detto – adeguarsi alle osservazioni della Corte ma può anche non farlo: sia sospendendo (per un tempo indefinito) il termine di sessanta giorni entro il quale dovrebbe “adottare i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti”, sia comunicando al Parlamento e alla Corte “le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte”.

Inoltre, il ministro, nel caso in cui la Corte abbia rilevato gravi irregolarità di gestione o gravi deviazioni da obiettivi e tempi di attuazione stabiliti da norme nazionali o comunitarie, “ *può* disporre la sospensione dell’impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa”. Ma si tratta di un potere che non vi sarebbe bisogno di riconoscere con una  *nuova norma di legge*, essendo nei normali poteri del ministro quello di modificare gli impegni di spesa, anche se già assunti.

Ad ogni modo, la norma distingue – e detta norme diverse – a seconda che la Corte rilevi

- (a) “gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo” (2° comma, 2° periodo), ovvero
- (b) “rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell’erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi” (2° comma, 3° periodo).

Tuttavia, le due ipotesi sono, anche letteralmente, per più aspetti sovrapponibili (ad esempio, le “gravi deviazioni da procedure o tempi di attuazione” ben possono identificarsi con “rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi”), donde incertezze sull’inquadramento delle fattispecie da parte della Corte e sul procedimento da seguire.

Inoltre, il carattere “provvedimentale” che viene impresso ai rilievi della Corte (per i quali è previsto che vengano esternati con “decreto del presidente della Corte”) apre una  *querelle* sull’impugnabilità di questi atti davanti al giudice amministrativo. Ne discenderà un contenzioso che finirà per depotenziare, anziché per valorizzare, la funzione di controllo sulla gestione.

3.2. Un'impostazione coerente a Costituzione (“*La Corte riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*”: art. 100, 2° comma, Cost.) avrebbe dovuto condurre a potenziare il rapporto Corte-Parlamento, piuttosto che il rapporto Corte-Governo.

Come in tutte le democrazie parlamentari, è il Parlamento il *naturale referente* della Corte ed è sempre il Parlamento a dover esercitare il *controllo politico* nei confronti del Governo e dell'amministrazione che da esso dipende.

Ogni diverso circuito – come quello del d.d.l. in esame – che volesse responsabilizzare i ministri non davanti al Parlamento, ma davanti alla Corte, finisce per trovare davanti a sé il muro della “ragion politica”, contro il quale si infrange ogni osservazione dell'organo di controllo: e, infatti, i ministri sono senz'altro autorizzati, come detto, a non dare seguito alle osservazioni della Corte.

Occorrerebbe, invece, potenziare i meccanismi della responsabilità del Governo davanti al Parlamento, ma questo è – ovviamente – un altro discorso (in Gran Bretagna, le relazioni al parlamento del *National Audit Office* [l'equivalente della nostra Corte dei conti] sono seguite da approfondite sessioni di un'apposita commissione parlamentare, presieduta da un autorevole membro dell'opposizione, davanti alla quale il ministro è chiamato a rendere le proprie giustificazioni; e, se queste giustificazioni sono considerate inadeguate, il “codice di comportamento” là esistente obbliga in ministro perfino alle dimissioni).

3.2. Nella logica del “rapporto diretto” Governo-Corte è anche la norma, un po' “nascosta” nel 3° comma, per cui la “registrazione con riserva” degli atti amministrativi soggetti a controllo preventivo non sarà più pronunciata dal collegio delle Sezioni riunite della Corte, ma dal solo presidente della Corte. Il quale, pertanto, sarà in grado di corrispondere alle richieste del Governo, intese ad introdurre nell'ordinamento atti che un collegio di magistrati abbia ritenuto non conformi a legge, in via autonoma e pienamente discrezionale (come se la registrazione con riserva fosse una *res privata principis*).

3.3. Il 3° comma estende i meccanismi del 2° comma al controllo della Corte dei conti sulle amministrazioni regionali e locali.

Valgono, perciò, le stesse considerazioni fatte più sopra, salvo aggiungere che la tutela delle autonomie richiederebbe più stringenti controlli sugli andamenti “macro” della spesa regionale e locale (quella, in particolare, relativa ai settori finanziariamente più sensibili: la sanità, l'istruzione, i trasporti, l'assistenza), piuttosto che su andamenti “micro” (come sono quelli, cui il d.d.l. si riferisce, di singole gestioni o di singoli piani o programmi, o di erogazione di contributi o di trasferimento di fondi).

#### **4. L'organo di autogoverno dei magistrati (5° e 6° comma)**

4.1. Il d.d.l. 2031 dà risposte vecchie a problemi reali, comuni a tutti gli organi di autogoverno delle magistrature.

Invece di rendere l'organo di autogoverno indipendente dall'influenza della politica, il d.d.l. ne accresce la dipendenza da questa lasciando che quattro membri siano nominati dal parlamento, invece che, ad esempio, come in passato era stato proposto, dal presidente della Repubblica; inserendo nell'organo persone di esclusiva fiducia del presidente della Corte: il segretario generale della Corte e il Capo di gabinetto (che non dovrebbe, per definizione, occuparsi minimamente di gestione degli affari amministrativi); attribuendo al presidente della Corte poteri di "indirizzo politico-amministrativo" (*sic!*), laddove l'art. 100, 3° comma, della Costituzione garantisce l'indipendenza dei magistrati della Corte (e del Consiglio di Stato) da ogni indirizzo e da ogni influenza di natura politica; attribuendo al presidente il potere di effettuare direttamente le nomine agli incarichi per i quali il Governo intenda avvalersi di magistrati della Corte.

## **5. Che cosa manca**

Occorrerebbe avviare – con l'occasione del federalismo fiscale, della lotta alla corruzione, della riforma amministrativa in direzione dell'efficienza – una riflessione sul ruolo della Corte dei conti come "organo al servizio della Repubblica" nell'esercizio delle sue funzioni di controllo.

Sarebbe importante, perciò, discutere del come potenziare la Corte anche con riguardo alla professionalità dei suoi magistrati: che debbono essere non soltanto giuristi, ma anche economisti. Sarebbe importante, altresì, inserire il discorso sui controlli nel quadro delle esternalizzazioni e delle privatizzazioni di pubbliche funzioni (specie a livello regionale e locale).

Sarebbe importante, infine, riflettere sul potenziamento del "circuito democratico dei controlli" Corte-Parlamento-Governo, evitando di attribuire alla Corte *finti poteri* che il Governo è autorizzato a neutralizzare, mentre il Parlamento (e, in ultima analisi, le opposizioni, di qualunque colore esse siano) viene silenziosamente estraniato dal controllo politico sul Governo-amministrazione.