

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 - La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati

Nel periodo 1993-1995, l'OCSE ha svolto una ricerca¹ per valutare le riforme della gestione delle risorse umane nei Paesi associati², con lo scopo di: individuare obiettivi e tendenze delle riforme, comparare i diversi approcci metodologici, analizzare l'attuazione, nonché accertare se le politiche e la prassi in materia di personale favoriscano il cambiamento verso una funzione pubblica più produttiva, meglio orientata verso i risultati e più sensibile alla qualità dei servizi pubblici.

Il titolo della ricerca fa riferimento al "capitale umano". Si tratta di una espressione mutuata dalla teoria economica classica (dove il termine "capitale" viene utilizzato con il significato di stock di risorse materiali capaci di fornire reddito futuro) per sottolineare l'esigenza di investire in beni, come l'istruzione e la formazione, idonei a migliorare la produttività degli individui. Ciò, nella considerazione del ruolo fondamentale che gioca la risorsa umana nei processi produttivi, con particolare riguardo alle organizzazioni pubbliche.

L'importanza di questo ruolo è stato riconosciuto dal Gruppo consultivo per la competitività, istituito dal Consiglio europeo di Essen, con l'incarico di elaborare relazioni semestrali sullo stato della competitività dell'Unione e di esprimere pareri sulle priorità di politica economica e sugli orientamenti per stimolare la competitività³.

L'esigenza di valorizzare le risorse umane per migliorare le performance è stata anche messa in luce dalle esperienze applicative della "qualità totale" ("company-wide quality control"), che ha rivoluzionato l'organizzazione aziendale, incentrando la strategia del management sul coinvolgimento e la sensibilizzazione di tutto il personale.

Secondo la ricerca dell'OCSE, dalla fine degli anni '80 la maggior parte dei Paesi industrializzati ha avviato la riforma della gestione delle risorse umane del settore pubblico. Gli obiettivi principali della riforma sono: il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, reso necessario dalle politiche di rigore finanziario; il rafforzamento della responsabilità dei funzionari che gestiscono denaro pubblico; la garanzia di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche; l'esigenza per il datore di lavoro pubblico di restare competitivo su un mercato del lavoro caratterizzato da maggiore flessibilità.

Le tendenze più significative delle riforme riguardano il trasferimento della responsabilità in materia di gestione del personale dagli organi centrali agli organismi operativi ("decentralizzazione"), l'attribuzione di poteri autonomi ai funzionari che gestiscono le risorse umane ("deconcentrazione"), l'abbandono dei controlli minuziosi a favore di direttive incentrate su norme fondamentali e prassi, la flessibilità dei sistemi di remunerazione, l'attività di

¹ OCDE-PUMA (Organisation de coopération et de développement économiques), *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, Paris, 1996, p. 9).

² Per l'elenco dei Paesi OCSE, v. capitolo II, tabella 1.

³ C. A. Ciampi, *Sfida alla disoccupazione*, Comunità europea 1995 e 1996 e Laterza 1996.

formazione per migliorare l'esecuzione dei programmi e attuare le riforme amministrative, il contenimento dei costi, la riforma del bilancio pubblico.

I Paesi che hanno introdotto i principi della decentralizzazione e della deconcentrazione (Australia, Nuova Zelanda, Svezia, Paesi Bassi, ecc.) sono in generale molto soddisfatti dei risultati ottenuti, in quanto queste misure hanno:

- favorito una diversificazione delle prassi operative, consentendo di adattare meglio dette prassi alle esigenze specifiche dei differenti programmi;
- migliorato il reclutamento e l'utilizzazione del personale;
- rinforzato la responsabilità dei funzionari, che possono operare in un ambiente più dinamico;
- elevato gli standard di efficacia ed efficienza delle amministrazioni;
- reso più stringenti i rapporti tra la fase di ideazione delle politiche e quella dell'esecuzione.

1.2 - Il controllo del costo del lavoro pubblico in Italia

1.2.1 - Il quadro legislativo

La base normativa su cui si fondano le nuove politiche del personale pubblico in Italia è l'art. 2 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, che impone la riorganizzazione della materia del pubblico impiego sulla base dei seguenti obiettivi: contenimento, razionalizzazione e controllo della spesa, nonché miglioramento dell'efficienza e della produttività. Le relazioni tra questi obiettivi sono dominate da un forte sinergismo: certamente un miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione, sotto il duplice punto di vista organizzativo e procedurale, favorisce una maggiore produttività del personale e quindi il contenimento e la razionalizzazione della spesa; d'altra parte, un controllo penetrante sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale è in grado di individuare i fattori di inefficienza dell'organizzazione.

Secondo la norma citata, la riorganizzazione della materia deve informarsi a principi molto innovativi, di cui ci si limita ora ad enunciare quelli di maggiore importanza, sotto il profilo che qui interessa, con riserva di successivi approfondimenti: tendenziale "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego, potenziamento del ruolo della contrattazione collettiva, valutazione della compatibilità economica degli oneri derivanti dai contratti collettivi di lavoro, attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario, valorizzazione delle funzioni della dirigenza, separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di gestione, riforma dei sistemi di valutazione e controllo al fine di contenere la spesa e migliorare il conseguimento delle azioni pubbliche, revisione delle politiche retributive in base a criteri di produttività individuale e collettiva, riduzione delle aspettative e dei permessi sindacali, revisione dei criteri di distribuzione del personale.

In attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, modificato da successivi decreti "correttivi"⁴ 19 novembre 1993, n. 470 e dal d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546.

La valenza innovativa di alcuni dei principi prima illustrati è stata accentuata dall'art. 11 della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, che ha pure modificato le attribuzioni della Corte dei conti in materia di valutazione della compatibilità economico-finanziaria dei costi contrattuali. La norma di delega è stata attuata con il d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, di cui in prosieguo saranno segnalate le disposizioni più significative.

Del d.lgs. n. 29/1993 assume particolare rilievo il titolo V, intestato "controllo della spesa", che contiene norme in materia di personale, volte a "realizzare il più efficace controllo dei bilanci ... e la rilevazione dei costi, con particolare riferimento al controllo del costo del lavoro".

Il dispositivo per effettuare questo controllo è disciplinato dall'art. 65, secondo cui le amministrazioni pubbliche presentano, "entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti,

⁴ Decreti emanati in base all'art. 2.5 l. n. 421/1992. Il d.lgs. n. 29/1993 è stato inoltre "corretto" dal d.lgs. 19.11.1993, n. 247.

per il tramite della Ragioneria generale dello Stato, ed inviandone copia al Dipartimento della funzione pubblica, il conto annuale delle spese sostenute per il personale", rilevate in conformità al modello definito dal Ministero del tesoro, d'intesa con il citato Dipartimento della funzione pubblica. In particolare, il modello di rilevazione riguarda la consistenza del personale, in servizio e in quiescenza, e le relative spese, ivi compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni. Di queste informazioni deve darsi conoscenza in sede preventiva e consuntiva mediante allegati al bilancio.

Il conto, che deve anche evidenziare "il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative alle amministrazioni statali", è corredato di "una relazione con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione". "La mancata presentazione del conto e della relativa relazione determina, per l'anno successivo a quello cui il conto si riferisce, l'applicazione delle misure di cui all'art. 30, comma 11, della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni ed integrazioni".

Sulla base di questi documenti delle amministrazioni (conti annuali e relazioni sui risultati di gestione) e comunque "avvalendosi di tutti i dati e delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche", la Corte dei conti "riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale". Può inoltre riferire, con relazioni in corso d'anno, anche su richiesta del Parlamento, "in ordine a specifiche materie, settori ed interventi".

Illustrata sinteticamente la disciplina del controllo del costo del lavoro pubblico, si passa, nei paragrafi che seguono, ad analizzare i vari elementi del dispositivo legislativo, ossia l'ambito delle amministrazioni pubbliche soggette a questo controllo, la nozione di lavoro pubblico, il significato di costo del lavoro pubblico e le varie tipologie di controllo sul personale.

1.2.2 - L'aggregato "Amministrazioni pubbliche"

L'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 prevede due categorie di strutture pubbliche tenute ad inviare alla Corte, tramite la Ragioneria generale dello Stato, i dati sul personale: le "amministrazioni pubbliche" ed alcuni soggetti pubblici economici.

Le prime sono costituite, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del citato decreto legislativo, da: amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari (IACP), le camere di commercio e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale. Queste amministrazioni, come si è detto, devono presentare i conti annuali corredati delle relazioni sui risultati di gestione (art. 65, comma 2).

Gli altri soggetti, presi in considerazione dall'art. 65, comma 3, sono gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui al successivo art. 73.5 (Ente per l'esposizione universale ed internazionale in Roma-Eur, enti lirici, Agenzia spaziale italiana, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Unione italiana delle camere di commercio, Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare-ENEA, Azienda autonoma per l'assistenza al volo, Registro aeronautico italiano-RAI, Istituto nazionale per il commercio con l'estero-ICE, Comitato olimpico nazionale-CONI). Essi non sono obbligati a presentare i conti annuali, ma solo a comunicare "il costo annuo del personale comunque utilizzato", in conformità a procedure definite dal Ministero del tesoro, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica.

L'art. 65 non contempla invece le cosiddette autorità indipendenti. Questa esclusione non appare giustificata alla luce del principio di interpretazione estensiva che deve esser data alla norma in questione. Considerato infatti che la relazione della Corte dei conti (alla cui redazione è

preordinato il complesso e costoso sistema di rilevazione prima descritto), ha lo scopo di fornire al Parlamento valutazioni e proposte per il contenimento del costo del lavoro pubblico e per la razionalizzazione della gestione delle risorse umane, non esistono ragioni convincenti per escludere alcuna struttura pubblica dall'ambito soggettivo della disposizione legislativa. Tanto più che talune autorità indipendenti sono in atto soggette, come si vedrà, al più penetrante controllo della Corte dei conti.

Appare invece coerente con i principi costituzionali l'esclusione delle Camere, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale dall'area dei destinatari degli adempimenti previsti dall'art. 65. Si tratta infatti di "organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità"⁵. Essi esercitano "giustizia autonoma" (autodichia) nei confronti del personale dipendente, sicché sono sottratti ai controlli giuridici ed alla giurisdizione contabile.

Si diceva al riguardo nella precedente relazione⁶ che, beninteso, nulla vieterebbe a queste istituzioni di decidere, nella loro libera determinazione, di pubblicare con le forme, i tempi e le modalità che ritenessero opportuni, i dati sul loro personale.

Questa posizione è stata espressa recentemente dal Presidente dell'Autorità sul rispetto della privacy (l. n. 675/1996), nella considerazione che il diritto dei cittadini di controllare la gestione di denaro pubblico prevale sulle ragioni della riservatezza⁷.

A conferma della fondatezza, sul piano concettuale, di questa affermazione, è il caso di ricordare che l'obbligo del soggetto pubblico di dar conto della propria gestione è sancito solennemente dall'art. XV della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789⁸ e costituisce oggi un principio generale, normalmente di rango costituzionale, di quasi tutti gli ordinamenti contemporanei.

1.2.3 - La nozione di lavoro pubblico

In punto di principio, il concetto di lavoro è unitario ed è in questa configurazione che viene tutelato dalla costituzione (art. 35 cost.). Ciò, in quanto le qualificazioni pubblico/privato non sono forme ontologicamente diverse, ma solo varianti di un unico modello, un solo *genus*, correlate alla natura del soggetto-datore di lavoro.

Esiste però un problema di compatibilità tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica, dato che le organizzazioni pubbliche tendono al conseguimento di interessi generali, ai quali l'attività dei dipendenti delle amministrazioni deve essere finalizzata, sicché una privatizzazione integrale del pubblico impiego, nell'attuale impianto costituzionale (artt. 28, 97, 100, 103 e 113), è difficilmente proponibile.

Fino agli anni '70 il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici era regolato con legge. Successivamente si è passati al sistema c.d. delegificato, previsto dalla legge 29 marzo 1993 n. 93, incentrato sul recepimento, con decreto del Presidente della Repubblica, dell'accordo sindacale, considerato privo di efficacia autonoma.

L'attuale disciplina, introdotta dal d.lgs. n. 29/1993, detta due principi-cardine: quello dell'integrazione graduale della disciplina del lavoro pubblico con la disciplina del lavoro privato (art. 1, comma 1, lett. c)⁹ e quello della salvezza dei limiti stabilita dallo stesso decreto "per il perseguimento degli interessi generali" (art. 2, comma 2).

⁵ Sentenza Corte cost. n. 110/1970, ripresa dalla sentenza n. 129/1981.

⁶ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, p. 6.

⁷ "Il Giornale" del 4.11.1997.

⁸ "La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

⁹ L'art. 11, comma 4, lett. a), l. n. 59/1997 prevede il completamento dell'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa.

Sulla base di questi principi e delle altre norme contenute nel citato d.lgs. n. 29/1993 sono distinguibili nel rapporto di pubblico impiego due aree: una di diritto pubblico, regolata dalla legge, nella quale l'amministrazione agisce in posizione sovraordinata rispetto al lavoratore, utilizzando atti amministrativi soggetti ai controlli esterni ed alla giurisdizione del giudice amministrativo; l'altra di diritto privato, regolata dal codice civile (capo I, titolo II, del libro V), dalle leggi sul lavoro e dai contratti collettivi, nella quale l'amministrazione, che si trova in posizione di parità con il lavoratore, utilizza strumenti negoziali sottoposti alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, e sottratti ai controlli preventivi esterni (artt. 2 e 68).

L'area pubblica è definita attraverso un duplice criterio. Il primo, oggettivo, è dato dalle "materie" che l'art. 2 della legge delega n. 421/1992 esclude dalla contrattazione collettiva¹⁰. Il secondo, soggettivo, riguarda le categorie di personale i cui ordinamenti giuridici ed economici restano disciplinati dalle leggi speciali che li riguardano: dirigenti generali dei ministeri, delle aziende autonome e del "parastato" (enti di cui alla legge 20.3.1970, n. 70)¹¹; magistrati ordinari, amministrativi e contabili; avvocati e i procuratori dello Stato; professori universitari; personale della carriera diplomatica, a partire dalla qualifica di segretario di legazione, e della carriera prefettizia, a partire dalla qualifica di vice consigliere di prefettura; appartenenti alle forze armate ed ai corpi di polizia; dipendenti degli enti che operano in materia valutaria e di tutela del risparmio¹².

L'area contrattuale, in fase espansiva¹³, è delimitata dalle materie attribuite dall'art. 68 alla giurisdizione del giudice ordinario¹⁴ (gestione del rapporto successivo alla sua costituzione, trattamento economico, sanzioni disciplinari, ecc). Con l'avvertenza però che all'interno di questa area ci possono essere singoli istituti (per esempio, mansioni superiori: artt. 57 e 58¹⁵) per i quali prevalgono le norme di diritto pubblico.

1.2.4 - Il costo del lavoro pubblico

In economia aziendale, per costo del lavoro si intende il controvalore monetario di quanto paga l'impresa per remunerare il fattore lavoro. In concreto, la nozione risulta dalla somma delle seguenti voci: *retribuzione netta* (salari e stipendi, trasferte e indennità erogati al personale) + imposte dirette = *retribuzione imponibile* + contributi sociali (a carico dei lavoratori) = *retribuzione lorda* + oneri sociali (a carico del datore di lavoro) + accantonamenti per trattamento di fine rapporto + "fringe benefits" (uso privato dell'autovettura o del telefono aziendali, alloggi, prestito a tasso agevolato, ecc.) = *costo del lavoro*¹⁶.

La Ragioneria generale dello Stato, modificando la precedente terminologia, utilizza ora le seguenti espressioni¹⁷:

- "spesa per retribuzione lorda" = spese per trattamento fisso (stipendio + indennità integrativa speciale + retribuzione individuale di anzianità + tredicesima mensilità + eventuali

¹⁰ Responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori, organizzazione degli uffici e relativa provvista, costituzione del rapporto, dotazioni organiche, libertà di insegnamento e autonomia professionale, disciplina della responsabilità, incompatibilità e divieto di cumulo di impieghi e di incarichi.

¹¹ L'art. 11, comma 4, lett. a), l. n. 59/1997 estende il regime di diritto privato ai dirigenti generali delle amministrazioni pubbliche.

¹² Materie di cui all'art. 1 del d.lgs. CPS 17.7.1947, n. 691; l. 4.6.1985, n. 281, istitutiva della Consob; l. 10.10.1990, n. 287, concernente l'Antitrust.

¹³ Si v. la precedente nota (9).

¹⁴ In tema, art. 11, comma 4, lett. g), l. n. 59/1997.

¹⁵ Sul punto, v. d.l. 13.11.1995, n. 471, che prevede il differimento del termine stabilito dalla norma.

¹⁶ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, p. 8.

¹⁷ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1994. Il personale delle amministrazioni del settore statale* (in seguito *conto annuale*), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 22.

arretrati + assegni per nucleo familiare + indennità pagate con i capitoli di stipendio¹⁸ - recuperi per ritardi e assenze + eventuali arretrati) e trattamento accessorio (compenso per lavoro straordinario, compensi incentivanti la produttività, fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi, indennità derivanti da provvedimenti specifici, indennità di rischio, altre spese accessorie ed indennità varie);

- "costo del personale" = spesa per retribuzione lorda + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missioni ed "altre spese" (...) + "somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato presso le stesse" - rimborsi ricevuti allo stesso titolo;

- "costo del lavoro" = costo del personale + spese a carattere non direttamente retributivo (formazione professionale, mensa, vestiario, benessere, equi indennizzi, gestione concorsi, incarichi ai dipendenti e non dipendenti, altre spese).

Per esigenze di uniformità si utilizzerà nella presente relazione la stessa terminologia. E' il caso però di precisare che i termini costi e ricavi non appartengono alla contabilità finanziaria, che conosce invece le parole spese ed entrate. Per cogliere la differenza è sufficiente l'esemplificazione: rappresentano spese ma non costi i trasferimenti ad altri enti; per contro, rappresentano costi ma non spese (non comportando esborsi di denaro) gli ammortamenti o l'utilizzazione delle scorte di magazzino. A rigore le voci prese in considerazione nella dizione "costo del personale" dovrebbero quindi essere considerate "spese", trattandosi di dati finanziari esposti in bilancio. L'argomento sarà comunque ripreso nel capitolo III, dove si tenterà di classificare gli oneri in questione con criteri parzialmente diversi.

1.2.5 - I controlli sul personale e i controlli del costo del lavoro

Il quadro dei controlli ai quali è sottoposta la gestione del personale pubblico è ampio e diversificato. Si procederà prima all'esposizione in forma schematica dei controlli di carattere generale (riferiti cioè a categorie di pubbliche amministrazioni, con esclusione di quelli concernenti singole strutture pubbliche), in conformità alla terminologia legislativa, per poi tentare di delineare se non una sistemazione concettuale, non pertinente in questa sede, almeno un'epitome classificatoria dei vari modelli.

- controllo gerarchico. Rientra, tradizionalmente, assieme all'indirizzo, nel contenuto tipico del potere spettante al superiore gerarchico. Le organizzazioni moderne, sia pubbliche che private, orientate al raggiungimento degli obiettivi, utilizzano questo strumento con flessibilità, spirito collaborativo e atteggiamento non inquisitorio ma motivazionale. L'art. 3 del d.lgs. n. 29/1993 demanda ai dirigenti la gestione finanziaria tecnica ed amministrativa, compresa l'organizzazione delle risorse umane. In proposito, merita segnalazione l'art. 40 del contratto collettivo di lavoro della dirigenza, che prende in considerazione, ai fini dell'attribuzione del premio per la qualità della prestazione individuale, la capacità del dirigente nell'assolvere ad attività di controllo, con particolare riguardo al controllo di gestione;

- controlli ispettivi. Si tratta di controlli interorganici o intersoggettivi, esercitati da un ministero sul personale degli altri ministeri oppure sul personale di enti diversi dallo Stato. Hanno competenza generale in materia i Servizi ispettivi (art. 1.62 l. 23.12.996, n. 662), che effettuano anche verifiche a campione finalizzate all'accertamento dell'osservanza sulle norme che disciplinano le incompatibilità dei pubblici dipendenti. Analoghe verifiche sono svolte dal Dipartimento della funzione pubblica, che può avvalersi dei predetti Servizi, nonché, d'intesa con il Ministero delle finanze ed anche ai fini dell'accertamento delle violazioni tributarie, della Guardia di Finanza. Allo stesso Ispettorato per la funzione pubblica sono intestati altri controlli

¹⁸ Queste indennità riguardano i comparti del settore statale, nonché quelli degli enti pubblici non economici e degli enti di ricerca; per le restanti amministrazioni sono indicate le indennità fisse e continuative. Queste indennità, così come le voci del trattamento accessorio, variano a seconda delle tipologie di amministrazioni.

dall'art. 65, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993¹⁹. Nel settore opera pure il Ministero del tesoro, attraverso l'Ispettorato generale di finanza, incardinato nella Ragioneria generale dello Stato, deputato a verificare la "legittimità e proficuità della spesa" (art. 3 l. 26.7.1939, n. 1037), compresa naturalmente quella relativa al personale. In particolare, le ispezioni amministrative e contabili, di competenza dell'Ispettorato, sono effettuate dai Servizi ispettivi di finanza e dal Servizio ispettivo delle Ragionerie provinciali dello Stato;

- controlli sulle piante organiche. Ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e successive modificazioni (per ultimo, art. 52 l. n. 662/1996), il Dipartimento della funzione pubblica verifica la congruità della metodologia utilizzata per determinare i carichi di lavoro;

- controlli del Ministero dell'interno sugli Enti locali "dissestati". Gli enti in situazione di dissesto finanziario devono adottare misure di risanamento che riguardano anche il personale (art. 120 d.lgs. 25.2.1996, n. 77 e successive modificazioni);

- interventi correttivi del costo del personale. L'art. 66 del d.lgs. n. 29/1993 attribuisce al Ministero del tesoro, in caso di scostamenti rispetto agli stanziamenti previsti per il personale, di riferirne al Parlamento, proponendo misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio. Lo stesso potere è riconosciuto ai Ministeri del tesoro e del bilancio (ora unificati) nell'ipotesi di decisioni giurisdizionali che comportino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio²⁰. Il termine "controllo" viene qui usato dalla legge per indicare l'insieme di misure a disposizione di un soggetto per governare la dinamica di un fenomeno, per evitare cioè che il fenomeno produca risultati non attesi (che vada, appunto, "fuori controllo"). In questo significato il termine è utilizzato frequentemente per esprimere l'esigenza che la spesa pubblica di un certo settore non superi il plafond stabilito in sede previsionale. E' evidente quindi la differenza tra le espressioni "controllo sulla spesa" e "controllo della spesa": la prima indica le verifiche effettuate dalle autorità di controllo per constatare la conformità/difformità della gestione a determinati parametri; la seconda indica i meccanismi da adottare per evitare dinamiche non desiderate²¹. Questa seconda locuzione ("controllo della spesa"), che costituisce l'intestazione del titolo V del d.lgs. n. 29/1993, vuole appunto significare che il dispositivo apprestato dal decreto legislativo è finalizzato al miglioramento dell'efficienza e della produttività del personale, nonché al

¹⁹ L'art. 70 d.lgs. n. 29/1993 prevede l'integrazione funzionale del Dipartimento della funzione pubblica con la Ragioneria generale dello Stato.

²⁰ L'art. 52, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993 attribuiva compiti in materia al Nucleo di valutazione della spesa relativa al pubblico impiego. Nella nuova formulazione dell'art. 52, fatta dal d. lgs. n. 396/1997, il Nucleo non è stato conservato.

²¹ Si ricordava nella relazione concernente il 1992 che il lessico italiano conosce la parola "controllo" nella duplice accezione di verifica e di direzione. Nella prima accezione il termine, di derivazione francese (*contrôle*), ha il significato di verifica, riscontro, ed è il senso in cui l'espressione è stata tradizionalmente usata per definire il controllo preventivo di legittimità sugli atti (verifica della conformità di un atto alla legge). Nella seconda accezione il termine, di derivazione inglese (*control*), è sinonimo di dominio, direzione, influenza, governo, contenimento, ed in questo senso è utilizzato dall'espressione "controllo di gestione" (o controllo direzionale) per esprimere l'idea di un controllo, la cui finalità non è solo quella di verificare (le difformità), ma anche di segnalare agli organi di direzione le misure correttive necessarie per ri-orientare il comportamento del sistema verso i suoi obiettivi, eventualmente riveduti.

Secondo questo ordine nozionale, "controllo di gestione" significherebbe l'attività di monitoraggio per rilevare eventuali anomalie e la proposta dei conseguenti interventi per migliorare la funzionalità del sistema; "controllo sulla gestione", verifica della conformità dell'attività di gestione a parametri predeterminati.

Le due espressioni vengono però usualmente utilizzate con significato parzialmente diverso: la prima per indicare il controllo interno, introdotto in tutte le amministrazioni pubbliche dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993; la seconda, il controllo esterno, che, ai sensi della legge n. 20/1994, deve essere svolto sulla base dei parametri, oltre che di legittimità, anche di efficacia (rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi), nonché di efficienza e di economicità (valutazione comparativa di costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa). Cfr. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 8.

contenimento e razionalizzazione della spesa (art. 2 l. n. 421/1992). Per conseguire questo obiettivo il d.lgs. n. 29/1993 detta numerosissime (e ridondanti) disposizioni²²;

- controlli interni. La materia è disciplinata in generale dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993 che fa obbligo a tutte le amministrazioni, che ne sono prive, di istituire Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione, con il compito di verificare "mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa". L'Ufficio di controllo interno: dipende gerarchicamente dall'organo di direzione politico/amministrativo (il controllo interno, a differenza di quello esterno, attiene all'organizzazione); opera in posizione di autonomia (tecnica); determina, almeno annualmente, anche su indicazione degli organi di vertice, i parametri di riferimento del controllo; ha potere di accesso ai documenti; deve fornire informazioni alla Corte dei conti; riferisce periodicamente al vertice. Compiti specifici in materia di personale sono stati attribuiti agli uffici di controllo interno dall'art. 3-quater della legge 11 luglio 1995, n. 273 e dai contratti collettivi di lavoro;

- controlli su atti esercitati dalle Ragionerie (centrali, regionali e provinciali²³). I controlli, che non riguardano in particolare il personale, ma in generale l'attività di gestione, possono essere preventivi e successivi;

- controlli preventivi esterni di legittimità su atti. Per il personale del settore statale sono effettuati dalla Corte dei conti (art. 3, comma 1, l. 14 febbraio 1994, n. 20) e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali), sia atti generali (provvedimenti emanati a seguito di deliberazioni del Consiglio dei ministri, direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'attività amministrativa, atti normativi a rilevanza esterna, eccetera). Controlli di questo tipo erano pure previsti per gli atti delle Regioni (d.lgs. 13.2.1993, n. 40 e successive modificazioni) e degli Enti locali (art. 45 sg l. 8.6.1990, n. 142). La materia è ora regolata dall'art. 17, comma 32 e sg., della legge 15 maggio 1997, n. 127 che limita il controllo preventivo di legittimità in materia su alcuni atti di natura regolamentare e, per gli Enti locali, statutaria;

- controlli preventivi di legittimità e compatibilità economica (art. 51 del d.lgs. n. 29/1993). Si trattava di controlli demandati alla Corte dei conti ed aventi per oggetto l'autorizzazione alla sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (per i contratti collettivi decentrati il controllo era esercitato dai competenti organi di controllo esterno: Corte dei conti, Commissioni statali di controllo, Comitati regionali di controllo). La disciplina è stata modificata dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 396/1997. In base a questa norma, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), acquisito il parere favorevole delle "istanze associative o rappresentative" (comitato di settore), trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti per la certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della legge 5 agosto 1978, 468 e successive modificazioni. La Corte, entro quindici giorni, certifica l'attendibilità dei costi contrattuali e la loro compatibilità con gli strumenti di cui si è detto, acquisendo eventualmente a tal fine elementi istruttori e valutazioni di tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione. Se la certificazione non è positiva, l'Aran sentite le "istanze associative o rappresentative" delle amministrazioni, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali per la riapertura delle trattative;

²² Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 9.

²³ In attuazione dell'art. 7 legge 3.4.1997, n. 94, è in corso di emanazione un decreto legislativo che modifica struttura e competenze delle Ragionerie.

- controlli sui rendiconti delle gestioni previste dal programma di controllo della Corte dei conti, adottato in applicazione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994 (deliberazione della Sezione del controllo n. 20/1997);

- controlli della Corte dei conti su alcune gestioni connesse con la materia del personale. Si fa riferimento, in particolare, alle gestioni della Scuola superiore della pubblica amministrazione (art. 29, comma 4, d.lgs. n. 29/1993) e dell'Aran (art. 50, comma 8, d.lgs. n. 29/1993, nel testo modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 396/1997) che sono sottoposte al controllo "consuntivo" della Corte. E' anche da rilevare che alcune delle Autorità indipendenti, figure che, come si è visto, non sono comprese tra le "amministrazioni pubbliche" tenute a comunicare i dati sul personale, ai fini del referto di cui all'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, sono soggette al controllo successivo della Corte. E' il caso dell'Isvap²⁴, dell'Aipa²⁵, del Garante per l'editoria²⁶, dell'Antitrust²⁷ e del Garante per la tutela della privacy²⁸;

- controlli dei collegi di revisione. Il controllo e la vigilanza sulle gestioni degli enti operanti nel quadro della finanza pubblica allargata sono demandati ai collegi di revisione, di cui fanno parte i rappresentanti del Ministero del tesoro;

- controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti. Questo controllo è previsto in generale per tutte le amministrazioni pubbliche²⁹; è effettuato sulla base di parametri di legittimità e regolarità, nonché di rispondenza dei risultati agli obiettivi e di valutazione comparativa dei costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività amministrativa; ha ad oggetto il bilancio e le gestioni fuori bilancio (e altresì il patrimonio e i fondi di provenienza comunitari); valuta il funzionamento dei controlli interni; sfocia in relazioni, di cadenza almeno annuale, presentate agli organi legislativi ed alle amministrazioni interessate, contenenti gli esiti del controllo, oppure in osservazioni alle amministrazioni, le quali devono comunicare alla Corte le misure conseguenzialmente adottate³⁰. In aggiunta a questo modello di controllo, che, come si è detto, è di carattere generale, la Corte presenta numerose altre relazioni al Parlamento. Ci si limita a citare, per quanto qui interessa, oltre al presente referto, le relazioni sul rendiconto generale dello Stato, sulle gestioni delle Università; sulla scuola elementare; sulle gestioni fuori bilancio, che possono riguardare anche il personale; sulla previdenza, nonché sulla legislazione di spesa, con riguardo alla quantificazione degli oneri e conseguente copertura finanziaria. La Corte inoltre può presentare alle Camere relazioni speciali su richiesta delle stesse oppure di propria iniziativa.

Emerge da quanto precede che in materia di personale esiste una accentuata pluralità di modelli di controllo: preventivi, concomitanti (quelli interni) e successivi; su atti³¹ e sull'attività; controlli sulla gestione ispettivi e collaborativi (quelli "di gestione", sia interni che esterni); gerarchici, inteorganici ed intersoggettivi; di legittimità (e di regolarità), di imparzialità, di

²⁴ Art. 16 l. 12.8.1982, n. 576.

²⁵ Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

²⁶ Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

²⁷ Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

²⁸ Art. 33, comma 2, l. 31.12.1996, n. 675.

²⁹ Per le Regioni, il controllo concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma. In tema, v. sentenza Corte cost. n. 29/1995.

³⁰ E' importante precisare che il controllo interno ed il controllo esterno hanno identica finalità: migliorare la funzionalità della gestione. Le differenze tra i due tipi di controlli sono però numerose e significative. Ci si limita qui a considerare quelle di ordine strutturale e funzionale: il servizio di controllo interno dipende dagli organi di direzione, quello esterno ha una posizione di autonomia.

Conseguentemente, il controllo interno deve segnalare tempestivamente le anomalie e irregolarità per consentire agli organi di direzione di adottare per tempo i necessari interventi autocorrettivi per il conseguimento degli obiettivi. Il controllo esterno è invece chiamato, normalmente in via successiva, a valutare l'idoneità del controllo interno a svolgere correttamente la sua missione, evidenziandone, a sua volta, sempre in funzione correttiva, i punti critici che impediscono al sistema (di gestione e) di controllo interno di funzionare al meglio.

³¹ Provvedimenti amministrativi, atti normativi, statuari, di indirizzo, di programmazione, di attuazione di norme comunitarie, nonché titoli di spesa, conti, bilanci, consuntivi.

correttezza, di trasparenza, di efficacia (realizzazione degli obiettivi), di buon andamento, di economicità, di produttività, di coerenza (per il controllo sui bilanci e rendiconti degli Enti locali), di proficuità, di compatibilità economico-finanziaria, di valutazione della copertura finanziaria; su atti normali e di particolare complessità³²; con sospensione dei termini e senza sospensione dei termini³³; su atti esecutivi e su atti non esecutivi³⁴; obbligatori, facoltativi ed eventuali³⁵; definitivi e temporanei³⁶; semplici (di regola) e doppi (controllo preventivo della Corte dei conti che si aggiunge, in alcune ipotesi, a quello della Ragioneria³⁷); controlli sistematici e a campione; controlli con referto e senza referto, ma anche referto senza controllo (caso tipico: la presente relazione); con visto e senza visto; controlli con riesame e senza riesame³⁸; con riesame per motivi di legittimità e con riesame per qualsiasi motivo; controlli con programma³⁹ e senza programma⁴⁰.

1.3 - La contrattazione collettiva

Si è visto prima che il rapporto di pubblico impiego è costituito da due aree, una di diritto privato e una di diritto pubblico. A queste due aree, corrispondono due categorie di dipendenti: contrattualizzati e non contrattualizzati. I primi sono raggruppati in un numero limitato di comparti di contrattazione collettiva, comprendenti settori omogenei o affini (art. 5 legge 29 marzo 1983, n. 93 e, ora, art. 45 d.lgs. n. 29/1993). Ogni comparto è oggetto di un solo accordo, da stipularsi tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali.

In base al d.P.R. 30 dicembre 1993, n. 593⁴¹, i dipendenti contrattualizzati sono inquadrati nei seguenti otto comparti: ministeri, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo⁴², scuola, università (con esclusione dei professori), enti pubblici non economici, istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione, regioni ed enti locali⁴³, servizio sanitario nazionale. Per ogni comparto è prevista un'autonoma separata area di contrattazione per i dirigenti (ovviamente contrattualizzati)⁴⁴.

Nel novembre 1997, con la sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro riguardanti il personale con qualifica dirigenziale, e relative specifiche tipologie professionali, dipendente dalle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato e dagli enti pubblici di ricerca e sperimentazione, si è praticamente conclusa la stagione contrattuale del pubblico impiego relativa al quadriennio normativo 1994-1997 ed ai bienni economici 1994-1995 e 1996-1997 (cfr. *Allegato 1*).

L'esperienza riveste una grande importanza, in quanto per la prima volta si è operato sotto il nuovo regime introdotto dal d.lgs. n. 29/1993, che ha ridisegnato i ruoli degli attori nella gestione del personale, assegnando:

³² Art. 11, comma 5, d.P.R. n. 367/1994.

³³ Art. 11, comma 6, d.P.R. n. 367 e art. 2 l. n. 639/1996.

³⁴ Art. 3, comma 3, l. n. 20/1994.

³⁵ Art. 33 sg. l. n. 127/1997 e art. 3, comma 1, lett. l, l. n. 20/1994.

³⁶ Art. 3, comma 1, lett. l, l. n. 20/1994.

³⁷ Art. 3, comma 1, lett. i, l. n. 20/1994.

³⁸ Art. 3, commi 3 e 8, l. n. 20/1994.

³⁹ Per il programma 1997, v. deliberazione della Sezione del controllo n. 1/97.

⁴⁰ Art. 3, comma 4, l. n. 20/1994.

⁴¹ La determinazione dei comparti di contrattazione è ora stabilita con accordi tra Aran e organizzazioni sindacali (art. 1 d.lgs. n. 396/1997).

⁴² Le aziende previste dal comparto sono parzialmente diverse da quelle prese in considerazione dal bilancio dello Stato. Sul punto, v. paragrafo 3.2.1.

⁴³ La dizione usata dal d.P.R. n. 593/1993 è "regioni ed autonomie locali".

⁴⁴ Per la dirigenza medica e veterinaria, v. art. 46.3 d.lgs. n. 29/1993.

- al Parlamento, la definizione, con la decisione di bilancio, delle “risorse finanziarie” destinate alla contrattazione collettiva ed il compito di legiferare nelle materie riservate alla disciplina legislativa” dall’ art. 1, comma 1, lettera c), della legge delega n. 421/1992⁴⁵.

- agli organi di direzione politica, la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica della rispondenza dei risultati alle direttive generali impartite (art. 3, comma 1, e art. 14, comma 1, d.lgs. n. 29/1993);

- alla dirigenza, la responsabilità della “gestione finanziaria, tecnica e amministrativa e dei relativi risultati” e, quindi, l’adozione di tutti gli atti” che impegnano l’Amministrazione verso l’esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo, assumendo gli stessi poteri e le stesse responsabilità del privato datore di lavoro nell’organizzazione e nella gestione dei rapporti di lavoro (articoli 3, comma 2, 4, comma 1, 16, 17, 20 e 27, commi 1 e 2, d.lgs. n. 29/1993);

- all’Aran l’esercizio di ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e alla assistenza delle amministrazioni pubbliche ai fini dell’uniforme applicazione dei contratti collettivi (art. 50 d.lgs. n. 29/1993, nel testo stabilito dall’art. 2 d.lgs. n. 396/1997);

- al sindacato, l’esercizio vero e concreto del ruolo essenziale del “controllo sociale”, attraverso i diversi momenti dell’informazione preventiva, dell’informazione successiva, della consultazione, dell’esame, della conciliazione dei conflitti e della contrattazione collettiva;

- agli organi di controllo le missioni di dare la ragionevole garanzia che la gestione del personale si svolga in conformità a criteri di legalità, nonché di efficacia, economicità ed efficienza;

- al Ministero del tesoro il compito di esercitare un’attenta vigilanza per evitare che la spesa in questione vada fuori controllo.

La contrattazione collettiva è nazionale e decentrata. La contrattazione collettiva nazionale riguarda tutte le materie relative al rapporto di lavoro, con esclusione di quelle (riportate in precedenza) la cui disciplina è riservata alla legge o, nell’ambito dei principi dalla stessa posti, ad atti normativi o amministrativi. La contrattazione collettiva nazionale si svolge su due livelli: contratti collettivi quadro (eventuali) e contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto.

I contratti collettivi quadro sono stipulati dall’Aran e dalle Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, per tutti i comparti e le autonome separate aree di contrattazione collettiva per il personale con qualifica dirigenziale. Quelli di comparto sono stipulati, per la parte pubblica, dall’ARAN e, per la parte sindacale, dalle Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale nell’ambito di ciascun comparto (art. 45, comma 7).

Sono stipulati a parte i contratti del personale dirigenziale (esclusi, in passato, i dirigenti generali) e relative specifiche tipologie professionali, nonché per il personale della dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale.

La contrattazione collettiva decentrata è finalizzata al “contemperamento tra le esigenze organizzative, la tutela dei dipendenti e l’interesse degli utenti e si svolge su materie ed entro limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali nell’ambito di singole amministrazioni ed anche per aree territorialmente delimitate (art. 45, comma 4, d.lgs. n. 29/1993).

La durata dei contratti collettivi di lavoro è fissata in sede di stipulazione dei contratti collettivi di comparto o dei contratti collettivi quadro. Attualmente, con l’accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 tra il Governo e le parti sociali, è stato stabilito che i contratti collettivi di lavoro, sia del settore pubblico che del settore privato, abbiano durata quadriennale, per gli aspetti normativi, e biennale, per gli aspetti economici.

⁴⁵ V. paragrafo 1.2.2.

Ai sensi della legge 12 giugno 1990, n. 146, sulla regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, sono, inoltre, definiti, a cura delle parti contraenti, specifici "Protocolli d'intesa" diretti a garantire, anche in occasione di sciopero, la continuità delle prestazioni indispensabili per assicurare ai cittadini ed alle imprese il rispetto dei valori e dei diritti garantiti dalla Costituzione.

Nella nuova tipologia di "Relazioni Sindacali" nel settore del pubblico impiego, un posto tutt'altro che secondario è riservato dal d. lgs. n.29/1993 alla ridefinizione degli strumenti apprestati a sostegno dell'attività sindacale, con particolare riferimento alla disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali.

In proposito, l'articolo 54 del d. lgs. n.29/1993 stabilisce che, "al fine del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la contrattazione collettiva ne determina i limiti massimi in un apposito accordo stipulato tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, o un suo delegato, e le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale". Su tale specifico aspetto è poi intervenuta la legge 24 dicembre 1993, n.537, dettando, con l'articolo 3, commi 31-34, ulteriori norme integrative e specifiche, disponendo, in particolare la "riduzione del 50%" delle aspettative e dei permessi sindacali retribuiti in atto e ribadendo il "divieto di cumulo dei permessi sindacali".

Applicando contestualmente le citate norme, è stato sottoscritto l'accordo sindacale dell'8 aprile 1994, recepito nel D.P.C.M. 27 ottobre 1994, n.770, concernente la "Nuova disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle Amministrazioni Pubbliche" (G.U. n.80 del 5 aprile 1995). Le conseguenti modalità di utilizzo e distribuzione delle predette prerogative sindacali tra le confederazioni e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale aventi titolo sono state definite - ai sensi della normativa all'epoca vigente (comma 3 dell'articolo 54 del d. lgs. n.29/1993, poi abrogato dall'art.2 del decreto legge n.254/1996, convertito dalla legge n.365/1996) - con due decreti del 5 maggio 1995 del Ministro per la funzione pubblica (S.O. n.96 alla G.U. n.179 del 2 agosto 1995).

L'articolo 2 del decreto legge 10 maggio 1996, n.254, convertito dalla legge 11 luglio 1996, n.365, con le modifiche e le abrogazioni apportate all'art.54 del d. lgs. n.29/1993, ha ora previsto che - fermo restando i limiti massimi e la relativa disciplina delle prerogative sindacali definite nell'apposito accordo sindacale stipulato ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 54 e recepito nel relativo D.P.C.M., e fino alla sua scadenza - la concreta applicazione di tale accordo sindacale è demandato, non più "alla Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni e le organizzazioni sindacali interessate" (come era previsto nel comma 3, ora abrogato, dell'originario art.54), ma alla "contrattazione collettiva" che dovrà provvedere alle relative "modalità di utilizzo e distribuzione delle aspettative e dei permessi sindacali tra le confederazioni e le organizzazioni sindacali aventi titolo sulla base della loro rappresentatività e con riferimento a ciascun comparto o area di contrattazione" collettiva, con la ulteriore precisazione che dovrà essere garantito, "a decorrere dal 1 agosto 1996, in ogni caso l'applicazione della legge 20 maggio 1970, n.300, e successive modificazioni".

A seguito delle riportate nuove disposizioni legislative intervenute in materia, previa autorizzazione del Governo, in data 26 maggio 1997 è stato, quindi, sottoscritto tra l'ARAN e le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale il "contratto collettivo nazionale Quadro transitorio sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi sindacali", ed in data 27 maggio 1997 è stato sottoscritto il "contratto collettivo nazionale transitorio sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi sindacali per l'area della dirigenza medica e veterinaria" (pubblicati nel S.O. n.132 alla G.U. n.151 del 1 luglio 1997).

Tali contratti collettivi provvisori - pur mantenendo fermo il complessivo ammontare dei distacchi sindacali retribuiti e dei permessi sindacali retribuiti - hanno, tuttavia, inciso profondamente, sia pure in via transitoria, sulla tipologia e sulla natura giuridica delle predette

prerogative sindacali, prevedendo delle c.d. "forme di flessibilità" che snaturano e confondono i concetti dei medesimi istituti, non dando seguito compiutamente alla specifica direttiva n.5615/96/7.515 del 30 settembre 1996 impartita dal Presidente del Consiglio dei Ministri all'ARAN e non applicando, peraltro, compiutamente le disposizioni legislative recate dall'art.2 del decreto legge n.254/1996, convertito dalla legge n.365/1996, in precedenza citate, in base alle quali avrebbe dovuto essere garantita "a decorrere dal 1 agosto 1996 in ogni caso l'applicazione della legge 20 maggio 1970, n.300 (c.d. "Statuto dei lavoratori") e successive modificazioni".

A seguito dei predetti nuovi Contratti Collettivi, infatti, sono ancora operanti i "distacchi sindacali retribuiti" non previsti nel settore privato dallo Statuto dei lavoratori, che consente - oltre ai permessi sindacali retribuiti e non retribuiti - soltanto le "aspettative sindacali non retribuite".

Inoltre, nei nuovi contratti collettivi transitori è stato previsto che i distacchi sindacali retribuiti "possono essere utilizzati con articolazione della prestazione di servizio ridotta al 50%" e con articolazione di tale prestazione "su alcuni giorni della settimana, del mese o di determinati periodi dell'anno". Ebbene, finora il diritto positivo e la dottrina hanno sempre ritenuto che i distacchi sindacali e le aspettative sindacali retribuite e non retribuite comportano per il dirigente sindacale interessato lo svolgimento dell'attività sindacale a tempo pieno e, conseguentemente, la sospensione dell'attività lavorativa per l'intera durata del distacco e della aspettativa stessa, che esauriscono i propri effetti al verificarsi della loro scadenza in base ad apposita comunicazione della confederazione o della organizzazione sindacale avente titolo, che a suo tempo ne aveva richiesto l'autorizzazione; mentre i permessi sindacali retribuiti e non retribuiti, giornalieri ed orari, sono di volta in volta autorizzati "salvo che non ostino eccezionali e motivate esigenze di servizio", dall'Amministrazione di appartenenza del dirigente sindacale interessato, per lo svolgimento di una attività sindacale limitata ad un preciso arco temporale (in tal senso si esprimono espressamente gli allegati alla Relazione sullo stato della pubblica amministrazione per l'anno 1994 - pag. 27 e pag. 35 - e per l'anno 1995 - pag. 35 e pag. 44 - presentati dal Governo al Parlamento, e la direttiva/circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 11/95 del 5 maggio 1995, pubblicata nella G.U. n. 167 del 19 luglio 1995).

Nemmeno possono essere, poi, trascurate le conseguenze sul piano dei costi che, in teoria, non dovrebbero aumentare rispetto a prima, ma che, invece, in concreto potrebbero subire un incremento per le considerazioni in precedenza svolte, oltre alla inevitabile maggiore spesa in conseguenza delle nuove previsioni contrattuali, in base alle quali al personale in distacco sindacale retribuito competono anche le retribuzioni accessorie legate alla produttività e le indennità previste dai vari C.C.N.L. di settore, senza fornire alcuna prestazione ovvero fornendola solo in parte.

Per quanto attiene ai costi sopportati dalle amministrazioni pubbliche per utilizzo delle prerogative sindacali, si consideri che i già citati allegati alla Relazione annuale al Parlamento hanno stimato intorno a 161 miliardi di lire nel 1996, intorno a 235 miliardi di lire nel 1995, intorno a 337 miliardi di lire nel 1994, il costo annuo delle assenze per motivi sindacali (e cioè per distacchi, aspettative e permessi sindacali), con un tasso di assenza dello 0,11% nel 1996, dello 0,17% nel 1995 e dello 0,23% nel 1994, corrispondente a 3.579 anni/uomo nel 1996, a 5.224 anni/uomo nel 1995 ed a 7.484 anni/uomo nel 1994, pari a 1 dipendente su 866 nel 1996, a 1 dipendente su 607 nel 1995 ed a 1 dipendente su 456 nel 1994.

E' di tutta evidenza che a seguito del D.P.R. n.770/1994, si è registrata una sensibile diminuzione del personale assente per motivi sindacali e del conseguente costo sopportato dalle amministrazioni. Come si è in precedenza detto, in futuro potrebbe verificarsi una inversione di tendenza, con aumento delle assenze e dei costi, a seguito dell'applicazione dei nuovi contratti collettivi sottoscritti il 26 ed il 27 maggio 1997 in applicazione delle nuove disposizioni legislative recate dall'art.2 del d.l. n.254/1996, convertito dalla legge n.365/1996.

Nuove norme in materia di contrattazione collettiva sono state recentemente introdotte dal citato d. lgs. n. 396/1997 che sostituisce gli artt. 45, 46, 47, 50, 51 e 52 del d.lgs. n. 29/1993, aggiunge l'art. 47 bis e detta disposizioni transitorie e di coordinamento.

Le innovazioni più significative sono:

- la definizione di discipline distinte, nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro, per le figure professionali che, in posizione di elevata professionalità, svolgono compiti di direzione o tecnico-scientifici e di ricerca oppure che comportano iscrizioni ad albi (nel precedente sistema tali specifiche professionalità erano disciplinate dai contratti collettivi delle autonome separate aree di contrattazione collettiva per il personale dirigenziale);

- la previsione di un'area contrattuale autonoma per i dirigenti, anche con riferimento a più comparti (nel precedente sistema era prevista una autonoma separata area per ciascun comparto, salvi i dirigenti generali dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che erano disciplinati per legge);

- il riconoscimento dell'autonomia delle pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio, con la conferma, però, che la contrattazione integrativa (analogamente alla contrattazione decentrata del precedente sistema) si svolge nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale di comparto e sulle materie e nei limiti posti da quest'ultima, a pena di nullità delle clausole difformi;

- l'esercizio del potere di indirizzo all'ARAN ai fini della contrattazione collettiva dei rispettivi comparti da parte delle pubbliche amministrazioni, che esercitano tali poteri attraverso le loro istanze associate o rappresentative, denominate "comitati di settore";

- la previsione di un nuovo procedimento di contrattazione per i contratti collettivi nazionali nel quale i comitati di settore operano con modalità diverse per i vari comparti;

- la definizione di un diverso modello di controllo della Corte dei conti sui costi contrattuali, precedentemente illustrato;

- la previsione di un nuovo sistema di controllo dei contratti collettivi integrativi, demandato al collegio dei revisori dei conti o agli uffici di controllo interno;

- il riordino ed il potenziamento dell'ARAN, dotata (a differenza del precedente sistema) di un apposito ruolo di personale e di proprie risorse;

- l'attribuzione all'ARAN della rappresentatività negoziale, e della conseguente stipula dei relativi contratti collettivi nazionali di lavoro, anche delle aziende e degli enti di cui all'art. 73, comma 5, del d.lgs. n. 29/1993;

- la nuova disciplina in materia di rappresentatività sindacale, sostitutiva di quella contenuta nell'art. 47 del d.lgs. n. 29/1993, abrogato;

- la regolamentazione in materia di diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro.

Sulla base di questi nuovi principi e disposizioni si svolgerà la contrattazione collettiva sul pubblico impiego per il quadriennio normativo 1998-2001 e per i relativi bienni economici 1998-1999 e 2000-2001.

1.4 - Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale

La fissazione dei criteri di rilevazione dei dati sul personale rientra nella competenza della Ragioneria generale dello Stato, che la esercita, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica, attraverso la redazione di una circolare, contenente le schede di rilevazione, che viene inviata a tutte le amministrazioni pubbliche tenute a presentare i conti annuali, corredate delle relazioni sui risultati di gestione. Le informazioni riguardano la consistenza del personale, disaggregato tra uomini e donne; il suo movimento durante l'anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, entrati nel livello, usciti dal livello); la situazione del personale temporaneo; l'anzianità di servizio; i titoli di studio; le assenze; la distribuzione del personale per regioni, nonché i dati

relativi alla spesa per retribuzione lorda, il costo del personale e il costo del lavoro, nelle accezioni prima indicate.

Per il 1994 la circolare in questione è stata emanata il 22 novembre 1994⁴⁶, per il 1995 il 6 febbraio 1996⁴⁷, per il 1996 il 18 febbraio 1997⁴⁸.

La rilevazione è esclusa, essendo ancora in corso di definizione la relativa procedura, per il personale degli enti pubblici economici ed aziende di cui all'art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993⁴⁹.

I dati trasmessi dalle amministrazioni sono sottoposti dalla Ragioneria a verifiche plurime⁵⁰, di ordine informatico (riscontro della congruenza interna dei dati), gestionale (analisi dei dati sulla base di parametri normativi esterni), comparativo (confronto dei dati con quelli di altre fonti), contabile (confronto del conto annuale con il conto consuntivo)⁵¹ e temporale (confronto con il conto annuale del precedente esercizio).

E' il caso di precisare che l'attività di verifica svolta dalla Ragioneria e dalla Corte in materia di costo del lavoro è diversa (per morfologia, natura giuridica ed effetti) sia dalla parificazione del rendiconto generale dello Stato (art. 39 sg. r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), sia dalla certificazione degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi di lavoro (art. 4 d.lgs. n. 396/1997), entrambe di competenza della Corte dei conti.

Il procedimento di parificazione consiste in una sequenza di operazioni volte ad accertare la corrispondenza tra i dati numerici riportati nel rendiconto e quelli contenuti nel quadro di riferimento, costituito, relativamente alle spese, dalle "leggi di bilancio" e dalle "scritture tenute o controllate dalla Corte". Esso sfocia in un atto di natura giurisdizionale, secondo la Corte costituzionale⁵², e ha funzione certatoria⁵³, strumentale al sindacato politico del Parlamento, che si esprime con la legge di approvazione del rendiconto; legge che determina l'intangibilità dei dati esposti nel consuntivo.

La certificazione prende corpo in un rapporto con cui la Corte accerta (anche sulla base di eventuali valutazioni espresse da tre esperti designati dall'Amministrazione) l'attendibilità dei "costi contrattuali" e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'eventuale certificazione negativa della Corte comporta l'obbligo per l'ARAN di adeguare la quantificazione dei costi alla certificazione o (se ciò non è possibile) di riaprire le trattative con i sindacati.

Nel caso del costo del lavoro pubblico, manca anzitutto il quadro di riferimento alla stregua del quale effettuare la verifica dei dati contenuti nei conti annuali trasmessi dalle amministrazioni (non essendo possibile comparare i conti annuali sul personale con i rendiconti delle varie amministrazioni, sia perché i rendiconti sono privi in generale dei dati anagrafici, sia perché manca un contesto unitario di riferimento per il settore non statale⁵⁴). Inoltre, l'attività di verifica è informale e non produce quindi alcun effetto giuridico. Conclusivamente, l'attività di verifica in materia di personale pubblico mira solo ad accertare la generale affidabilità⁵⁵ dei dati, e non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi.

⁴⁶ Suppl. ord. alla G.U. n. 297 del 21.12.1994.

⁴⁷ Suppl. ord. alla G.U. n. 46 del 21.2.1996.

⁴⁸ Suppl. Ord. alla G.U. n. 60 del 13.3.1997.

⁴⁹ In tema, v. precedente paragrafo 1.2.2.

⁵⁰ *Conto annuale 1995*, vol. I, p. 5 sg.

⁵¹ Su questo tipo di confronto, v. paragrafo 3.2.1.

⁵² Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

⁵³ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1994*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 65.

⁵⁴ Secondo la Ragioneria, anche in questo settore, come in quello statale, è possibile effettuare, ancorché in misura più circoscritta, forme di controllo. *Conto annuale 1994*, II vol. p. 7. Sul punto, la stessa Ragioneria espone però difficoltà di comparazione a livello di settore statale tra rendiconto e conto annuale (*Conto annuale 1995*, vol. I, p. 7). In argomento, più ampiamente, paragrafo 3.2.

⁵⁵ Si noti che questo tipo di "certificazione" è prevista per i conti dell'Unione europea. Stabilisce l'art. 188C CE che la Corte dei conti europea presenta annualmente (oltre la relazione generale ed eventualmente relazioni

La Ragioneria, oltre a trasmettere per via telematica le informazioni sul personale alla Corte, in attuazione del protocollo di colloquio tra la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei conti, firmato nel mese di febbraio 1994, pubblica il conto annuale, contenente l'aggregazione dei dati per determinate tipologie di amministrazioni e l'elaborazione degli stessi secondo determinati criteri. Il conto 1994 è un documento in tre volumi di quasi 2.400 pagine (quello 1995 è in corso di pubblicazione).

Ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, i conti annuali devono essere accompagnati da relazioni, "con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Si osservava nella relazione 1993⁵⁶ che i documenti in questione rappresentano uno strumento di grande importanza per il controllo sulla gestione. A condizione però che siano standardizzati e contengano dati significativi, sulla base dei quali sia possibile costruire, mediante procedure informatiche, pochi e semplici indicatori di efficienza e, in prospettiva, di efficacia.

In vista di tale obiettivo la Ragioneria ha individuato un modello di rilevazione finalizzato a tre obiettivi:

- anagrafe degli uffici e individuazione delle unità organizzative (UO), distinte in strutture rette da dirigenti, strutture non rette da dirigenti, uffici periferici;
- censimento delle risorse umane impiegate in ogni UO. Il censimento ha ad oggetto: il numero di persone presenti mediamente nelle UO, il tempo di presenza (tempo lavorabile, tempo effettivo lavorato, tempo lavorato nelle UO);
- rilevazione delle attività svolte dal personale dell'UO in termini di personale impiegato, numero di ore e di unità impiegate. A tal fine le attività amministrative denominate "macroattività" sono state classificate su due livelli: per area operativa (attività di gabinetto, attività di coordinamento, attività di funzionamento, attività istituzionali) e per area d'intervento (aggregati di attività omogenee)⁵⁷. Per osservazioni sulle classificazione delle macroattività si rinvia al paragrafo successivo.

1.5 - Completezza, affidabilità e tempestività dei dati

Il referto della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico incontra in atto due limiti. Uno riguarda la completezza e qualità dei dati; l'altro attiene al ritardo della presentazione della relazione al Parlamento.

Per risolvere il problema di ordine temporale, la Corte, come si è detto in premessa, sperimenta con questo documento un nuovo approccio, basato sulla differenziazione delle fonti informative (dati definitivi contenuti nel conto annuale della Ragioneria, per il penultimo esercizio precedente a quello di pubblicazione della relazione; dati provvisori forniti dalla stessa Ragioneria e da altre istituzioni pubbliche, per l'esercizio immediatamente precedente).

In un diverso contesto, anche organizzativo, si pone il problema della qualità dei dati, aspetto questo di cui non occorre sottolineare l'importanza. Al riguardo, si è già rilevato che quella sul costo del lavoro pubblico è l'unica relazione che la Corte redige sulla base di criteri di rilevazione, aggregazione e diffusione di dati stabiliti da soggetti diversi (Ragioneria generale

speciali) al Consiglio ed al Parlamento europeo una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

⁵⁶ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 13.

⁵⁷ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività, risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Si v. pure Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Attività, risorse e tempi nei Ministeri del tesoro e del bilancio e programmazione economica*, settembre 1997.