

PREMESSA

Con la presente relazione, la Corte dei conti, attraverso uno speciale collegio delle Sezioni riunite, procede all'analisi della gestione delle risorse finanziarie destinate al personale dell'intero settore pubblico, costituito da circa 10.000 amministrazioni, con esclusione degli enti locali «minori» e considerando il settore scolastico come organizzazione unitaria.

Com'è noto, la gestione di alcune amministrazioni è soggetta al controllo di specifiche sezioni (quali la Sezione Enti Locali e la Sezione Controllo Enti che hanno la titolarità, normativamente prevista, di precise competenze in materia), e ciò ha reso consequenziale, posta la necessità imprescindibile di un' unica relazione per tutto il personale pubblico, che all'interno del collegio siano rappresentate tutte le articolazioni della Corte che si occupano di controllo, anche al fine di assicurare l'utilizzo e lo sviluppo di professionalità specialistiche.

I livelli di analisi della gestione sono diversi, a seconda che di essa si occupino le Sezioni riunite o le altre Sezioni: livello macro, nel primo caso, con analisi su dati aggregati per funzioni di generale rilevanza; livello micro, nel secondo, con analisi su dati disaggregati per settore. Tale ordine procedurale, oltre a rispondere ad esigenze differenziate, anche con riguardo ai destinatari delle varie relazioni, evita il rischio che le diverse pronunce della Corte, operando su scale diverse, vengano tra di loro ad interferire o a condizionarsi.

I problemi già posti in evidenza con le precedenti relazioni, attinenti alla tempestività ed alla qualità dei dati, non può dirsi che siano ancora risolti. Come dopo si illustrerà più dettagliatamente, un recente intervento del legislatore, modificatore ed integratore del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993, fornisce alla Corte, sul piano metodologico e procedurale, nuovi strumenti per l'acquisizione e valutazione dei dati che verranno ad incidere e sulla tempestività e sul grado di affidabilità dell'analisi.

In ordine al fattore temporale, la Corte, per rispondere all'esigenza di maggiore tempestività nella presentazione della relazione, ha sperimentato l'anno scorso un nuovo approccio, idoneo a rompere la sequenzialità esistente tra pubblicazione del conto annuale da parte della Ragioneria generale dello Stato, che aggrega in maniera definitiva i dati di tutte le amministrazioni, ed inizio del lavoro di referto, logica inevitabilmente dilatoria anche se più garantista, stante l'ormai raggiunta immodificabilità del dato da valutare.

La relazione che qui si presenta, come quella precedente, è improntata ad un approccio differenziato: per l'anno 1996, espone una disamina approfondita dei dati disaggregati, definitivi, omogenei e validati dalla Ragioneria in quanto contenuti nel conto annuale, già parzialmente pubblicato; per l'anno 1997, la valutazione è sintetica, fondata su dati provvisori, eterogenei, di varia provenienza e, soprattutto, non interamente validati dalla Ragioneria e,

pertanto, suscettibili di modifiche. Nella prossima relazione, si procederà allo «scorrimento» degli esercizi di riferimento, per cui verranno consolidate, le valutazioni relative all'anno 1997 e provvisoriamente anticipate quelle relative al 1998.

Il risultato di questa reimpostazione, seppure più rispondente ad esigenze di carattere cronologico, non è peraltro del tutto soddisfacente, perdurando significative lentezze e carenze dei supporti strumentali.

Né più positivo può essere il giudizio della Corte in merito alla qualità dei dati forniti, che sembra addirittura peggiorata rispetto agli anni precedenti.

Gli errori e le incongruenze che caratterizzano i dati del personale potrebbero essere notevolmente ridotti attraverso la connessione tra sistemi informativi e la conseguente diretta acquisizione dei dati dagli stessi, dati coincidenti per definizione con quelli risultanti dai rendiconti. Con vantaggi notevolissimi in termini di qualità e tempestività delle informazione, nonché di economicità della rilevazione.

La precedente relazione, concernente il triennio 1994-1996, individuava tre itinerari percorribili per giungere a valutazioni non condizionate né distorte: informatico, motivazionale e statistico. Il primo, di cui si è già sopra dimostrata la necessità, inerisce all'opera di completamento del processo di connessione dei sistemi informatici così come prevede l'art. 63, comma 3, del decreto legislativo n. 29/1993; il secondo concerne l'esigenza di un'azione mirata a sensibilizzare le amministrazioni tenute a fornire i dati sul personale, rendendole consapevoli che l'attività di rilevazione dei dati non costituisce un vincolo esterno, bensì uno strumento indispensabile per un efficace governo del personale; il terzo attiene alla possibilità di integrare la tradizionale attività di rilevazione dei dati, con la costruzione di campioni statistici secondo criteri che assicurino maggiore tempestività dei dati soprattutto con riguardo al secondo dei due esercizi considerati nella relazione.

Quest'ultima riflessione di carattere propositivo sembra ora trovare accoglimento nell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 387 del 29 ottobre 1998, cui si è sopra accennato, con il quale il legislatore, proseguendo nell'opera di riforma del decreto legislativo n. 29/1993, ha aggiunto all'art. 52 il comma 6, che affida alla Corte dei conti, anche nelle sue articolazioni regionali, il compito di verificare periodicamente gli andamenti della spesa del personale, utilizzando, per ciascun comparto, insieme significativi di amministrazioni. Nell'esercizio di tale forma di controllo, la Corte potrà avvalersi anche dei servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, nonché di esperti designati a sua richiesta dalle amministrazioni ed enti pubblici.

La norma in questione, nell'istituzionalizzare una forma di controllo in corso d'esercizio, connotato da caratteri di monitoraggio a finalità correttive, riconosce all'indagine «a campione» il carattere di sistema possibile di verifica periodica dell'andamento della spesa.

L'attività che la Corte esercita sul controllo della spesa per il personale pubblico, ai

sensi delle disposizioni di cui al titolo V del decreto legislativo n. 29/1993, viene, da tale previsione, considerevolmente arricchita, anche sul fronte metodologico, potendosi attivare nuove forme di rilevazione di dati, secondo criteri più celeri di quelli censuari e generalizzati.

La novella apportata all'art. 52 dal decreto legislativo n. 387/1998 contiene altri tre elementi di grande interesse ai fini del controllo svolto in funzione del referto al Parlamento sul costo del lavoro pubblico.

Il primo riguarda la previsione che l'attività di verifica in questione possa essere svolta, nelle sedi decentrate, anche dalle articolazioni regionali della Corte dei conti. La disposizione, che aggiunge un ulteriore elemento all'opera di regionalizzazione delle funzioni della Corte già avviata nel 1994, non potrà che rivelarsi proficua in considerazione della «vicinitas» logistica tra soggetto attivo e soggetto passivo del controllo e della possibilità, per la Corte, di elaborare una metodica unica di rilevazione dei dati sul personale, attivando una programmazione concertata e un raccordo sinergico tra le varie componenti della Corte (Sezioni riunite, Sezioni di controllo regionali, Collegi regionali di controllo e Delegazioni regionali) in vista del referto al Parlamento e ai Consigli regionali.

Il secondo attiene all'attribuzione alla Corte del potere di avvalersi direttamente dei servizi di controllo interno o nuclei di valutazione. La disposizione, che indirettamente reca una specificazione, ovviamente non esaustiva, dell'attività di verifica della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche di cui all'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 29/1993, dovrebbe stimolare un riassetto degli uffici in questione, in funzione della predisposizione di un sistema di controllo di gestione di ampio respiro, parimenti operante nei confronti delle Amministrazioni centrali e di quelle periferiche.

Il terzo concerne la facoltà per la Corte di avvalersi, sempre nello svolgimento delle verifiche in questione, di esperti designati, a sua richiesta, dalle amministrazioni ed enti pubblici. Con tale previsione, che si situa nel medesimo alveo già tracciato, anche se più dettagliatamente, dall'art. 51, comma 4, del decreto legislativo n. 29/1993 («la Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, e può acquisire a tal fine elementi istruttori e valutazioni da tre esperti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica»), si pone a disposizione della Corte una risorsa di grande potenziale contenutistico che, sagacemente utilizzata, migliorerà l'attività di referto al Parlamento.

PAGINA BIANCA

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 - La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati

L'importanza del "capitale umano" per l'efficienza delle amministrazioni pubbliche è avvalorata dall'attenzione che al tema dedica l'Ocse. Nella precedente relazione si è riferito della ricerca¹ sulle riforme della gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati². Altri rapporti dell'Ocse hanno riguardato la misurazione del lavoro pubblico³ e l'evoluzione delle retribuzioni nel settore pubblico⁴.

Merita qui segnalazione un recente studio sulla comparazione delle remunerazioni tra Italia e Francia, di cui si dirà ad apertura del successivo capitolo nel quale sono anche citati i dati sul rapporto tra dipendenti pubblici e unità di lavoro complessive nei Paesi Ocse.

Altri dati particolarmente rilevanti in argomento sono quelli sui sistemi educativi, per i quali si rinvia al paragrafo sulla scuola.

1.2 - Le funzioni della Corte dei conti in tema di personale pubblico

Il personale, in quanto componente di ogni gestione pubblica, è naturalmente oggetto di tutte le relazioni generali della Corte dei conti. Attesa poi la sua rilevanza come settore di spesa, esso è analizzato dalla Corte in sede di audizione sulle manovre finanziarie e di referto sulla legislazione di spesa. La materia è inoltre sottoposta al controllo preventivo e successivo, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/1994 che sarà successivamente illustrato.

In aggiunta a queste competenze di carattere generale, spettano alla Corte le seguenti funzioni specifiche:

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 La ricerca aveva 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. Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 7.

³ OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results*, 1997.

⁴ OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries: 1997 Edition*, 1997. V. pure *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: An Evaluation of the Impact*, 1997.

- analisi della gestione delle risorse pubbliche destinate al personale del settore pubblico (art. 65 d.lgs. n. 29/1993⁵), che costituisce l'oggetto della presente relazione;
- certificazione dei costi derivanti dai contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, in base all'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993, modificato dall'art. 4 del d.lgs. n. 396/1997 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 387, sul quale ci si soffermerà dopo:
- monitoraggio degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dei Ccnl⁶. Questo compito, previsto dal programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico approvato dalle Sezioni riunite nella Camera di consiglio del 28 settembre 1998, riveste particolare importanza. L'attività di monitoraggio ha infatti una triplice funzione: *conoscitiva* (rilevare l'effettiva spesa derivante dai contratti), *propositiva* (segnalare al Parlamento ed alle Amministrazioni interessate eventuali scostamenti di spesa rispetto alle previsioni: art. 66 d.lgs. n. 29/1993) e *metodologica* (migliorare, mediante la tecnica della retroazione, l'attività di valutazione *ex ante*).

1.3 - Il controllo del costo del lavoro pubblico in Italia

1.3.1 - Il quadro legislativo

Il titolo V del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 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".

A tal fine, secondo quanto dispone l'art. 65, le amministrazioni pubbliche presentano, "entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti, 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, compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni.

Il conto, che deve anche evidenziare "il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative alle amministrazioni statali", è corredato di una relazione sui risultati di gestione, ossia 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. 30.11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni ed integrazioni".

⁵ Il d.lgs. n. 29 è stato modificato dai seguenti provvedimenti legislativi: d.lgs. 18.11.1993, n. 470; d.lgs. 23.12.1993, n. 546; l. 23.12.1994, n. 724; d.l. 12.5.1995, n. 163, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 11.7.1995, n. 273; d.P.R. 28.7.1995, n. 316; d.l. 25.8.1995, n. 361, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 27.10.1995, n. 437; d.l. 10.5.1996, n. 254, convertito con modificazioni, dalla l. 11.7.1996, n. 365; l. 15.3.1997, n. 59; l. 15.5.1997, n. 127; d.lgs. 4.11.1997, n. 396; d.lgs. 6.3.1998, n. 59; d.lgs. 31.3.1998, n. 80; d.lgs. 29.10.1998, n. 387. Il riferimento al d.lgs. n. 29/1993, contenuto nel testo, s'intende fatto al testo novellato.

⁶ L'art. 3 del d.P.R. 20.2.1998, n. 38 attribuisce alla Ragioneria generale dello Stato il compito di fare il monitoraggio degli oneri derivanti dall'attuazione dei contratti collettivi in materia di personale pubblico e la verifica del costo del lavoro pubblico. Va anche segnalato che l'art. 14 del citato d.lgs. n. 387/1998 demanda alla Corte dei conti il compito di verificare periodicamente gli andamenti della spesa per il personale pubblico.

Gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui all'art. 73, comma 5, invece del conto annuale, devono comunicare solamente i dati sul "costo annuo del personale comunque utilizzato" (art. 65.3).

Alla stregua di questi documenti delle amministrazioni (conti annuali e relazioni sui risultati di gestione), nonché degli esiti dei controlli propri e di quelli dei Servizi di controllo interno e, comunque, "avvalendosi di tutti i dati e delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche", la Corte "riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico". "Con apposite relazioni in corso d'anno, anche a richiesta del Parlamento, la Corte riferisce altresì in ordine a specifiche materie, settori ed interventi".

La base normativa del costo del lavoro pubblico è stata recentemente integrata dal d.lgs. n. 387/1998, il quale all'art. 14, a modifica dell'art. 52 del d.lgs. n. 29/1993, dispone che ferme restando le disposizioni di cui al titolo V di quest'ultimo decreto legislativo, la Corte dei conti, anche nelle sue articolazioni regionali di controllo, verifica periodicamente gli andamenti della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, utilizzando, per ciascun comparto, insiemi significativi di amministrazioni. A tal fine, aggiunge la norma, la Corte può avvalersi, oltre che dei Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione, di esperti designati a sua richiesta da amministrazioni ed enti pubblici.

Sarà ora esaminata la locuzione "controllo del costo del lavoro" (pubblico), che costituisce la rubrica dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 e il titolo di questo paragrafo, attraverso la scomposizione nei suoi elementi costitutivi: amministrazioni del settore *pubblico*, *lavoro pubblico*, *costo* del lavoro pubblico e *controllo* sul personale pubblico

1.3.2 - L'aggregato "Amministrazioni pubbliche"

L'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 prevede due categorie di soggetti obbligati 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, 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 dal citato 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-Unioncamere, Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare-Enea, Azienda autonoma per l'assistenza al volo-Enav, Registro aeronautico italiano-Rai, Istituto nazionale per il commercio con l'estero-Ice, Comitato olimpico nazionale-Coni, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-Cnel). 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 espressamente le cosiddette autorità indipendenti. Considerato però, da un lato, che la relazione della Corte dei conti è funzionale al conseguimento di obiettivi di contenimento del costo del lavoro e di razionalizzazione della gestione del personale pubblico e, dall'altro, che talune autorità indipendenti sono in atto soggette, come si dirà dopo, al più penetrante controllo della Corte dei conti, sembra legittimo ritenere che la dizione "amministrazioni pubbliche" vada interpretata estensivamente, includendovi pure queste strutture pubbliche. Anche perché è previsto che talune autorità indipendenti possono utilizzare personale di amministrazioni pubbliche.

Appare invece ineccepibile la non estensione dell'art. 65 al personale appartenente alle Camere, alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale. 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". Essi esercitano "giustizia autonoma" (autodichia) nei confronti del personale dipendente, sicché sono sottratti ai controlli giuridici ed alla giurisdizione contabile.

Naturalmente, nulla vieterebbe a queste istituzioni sovrane di decidere, nella loro libera determinazione, di pubblicare con le forme, i tempi e le modalità che ritenessero opportuni, i dati sul loro personale. E ciò nella considerazione che il diritto dei cittadini di controllare la gestione di denaro pubblico è all'origine della storia del parlamentarismo europeo e costituisce oggi un principio generale, normalmente di rango costituzionale, degli ordinamenti giuridici contemporanei.

1.3.3 - La nozione di lavoro pubblico

Il sistema amministrativo italiano è stato interessato in questi anni '90 da una riforma che, senza forzature, può essere considerata la più importante dall'Unità d'Italia. La riforma investe tutte le componenti del sistema amministrativo, tra le quali, naturalmente la materia del lavoro pubblico.

Fino agli anni '70 il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici era regolato con legge. Negli anni '80 si è passati al sistema delegificato (l. 29 marzo 1983, n. 93), incentrato sul recepimento, con decreto del Presidente della Repubblica, dell'accordo sindacale, considerato in sé privo di efficacia. Gli anni '90 infine si caratterizzano per la contrattualizzazione del pubblico impiego, che viene realizzata in due tempi.

La prima fase prende corpo in un pacchetto di provvedimenti legislativi entrati in vigore nel biennio 1992-93: legge delega n. 421/1992, d.lgs. n. 29/1993 (e i suoi decreti correttivi n.ri 470 e 546 del 1993).

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

Sulla base di questi principi e delle altre norme contenute nel 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

¹ Sentenza Corte cost. n. 110/1970. ripresa dalla sentenza n. 129/1981

posizione di parità con il lavoratore, utilizza atti negoziali sottoposti alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro (art. 68).

Questi atti negoziali sono sottratti ai controlli preventivi esterni. Il controllo esterno, incentrato sempre sullo strumento tradizionale del visto, è invece previsto sulla contrattazione collettiva, ma esso assume come suoi parametri (non solo la legittimità, ma) pure la compatibilità economica. Per cogliere il carattere radicalmente innovativo di questo modello di controllo si consideri che, per la prima volta negli oltre 130 anni di storia di questo istituto (incentrato sulla verifica di conformità di un atto a norme giuridiche), si attribuisce al controllo preventivo su atti un parametro non giuridico.

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 collettiva⁸. 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); magistrati ordinari, amministrativi e contabili; avvocati e i procuratori dello Stato; professori universitari; personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia (a partire rispettivamente dalla qualifica di segretario di legazione e 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 risparmio⁹.

L'area contrattuale è delimitata dalle materie attribuite dall'art. 68 alla giurisdizione del giudice ordinario (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 58) per i quali prevalgono le norme di diritto pubblico.

La linea di demarcazione tra le due aree è attenuata dall'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993. Da questa norma si trae il principio che il rapporto di lavoro pubblico è disciplinato da fonti concorrenti: pubblicistiche e privatistiche. Le prime sopravvivono se non sono derogate dai contratti collettivi (e comunque cessano dal produrre effetti dal momento della sottoscrizione del secondo contratto collettivo); le seconde trovano immediata applicazione, in mancanza di norme speciali di diritto amministrativo.

Il criterio ispiratore di questa prima fase è quello di fare della contrattazione collettiva uno strumento di controllo della spesa (nell'accezione di controllo direzionale, di cui si dirà dopo) a disposizione degli organi centrali del Governo. Basti rilevare che il testo del d.lgs. n. 29/1993 contiene circa quaranta statuizioni di questo tipo¹⁰ e che la rubrica delle disposizioni di natura organizzativa, contenute nel collegato alla finanziaria 1994 (l. n. 537/1993), è intitolata "Disposizioni in materia di spesa".

Ed è proprio questo il tratto discriminante tra la prima e la seconda fase della contrattazione del pubblico impiego, la quale, pur senza rinunciare ad una politica finanziaria di rigore, in coerenza con i vincoli del patto di stabilità deciso in sede europea, si informa invece ai principi del cosiddetto federalismo amministrativo (che comporta un incisivo trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali), di una più marcata autonomia delle amministrazioni pubbliche (università, scuola, camere di commercio, enti pubblici non

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 9.

economici, eccetera), della razionalizzazione organizzativa e semplificazione procedurale delle amministrazioni (specie quelle statali) e della valorizzazione dei controlli economico-finanziari.

Questi principi sono stati tradotti in numerose statuizioni contenute nella legge n. 59/1997 (in attuazione della quale sono stati emanati, per quanto qui interessa, i d.lgs. n. 396/1997 e n.ri 80 e 387 del 1998) e nella legge n.127/1997. Quelle più significative riguardano:

- 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;

- il rafforzamento del ruolo dell'Aran come "agente contrattuale" delle amministrazioni pubbliche e suo potenziamento organizzativo (l'Agenzia viene dotata di un apposito ruolo di personale e di proprie risorse);

- il conferimento all'Aran della rappresentatività negoziale e conseguente stipula dei contratti relativi alle aziende ed enti di cui all'art. 73, comma 5, del d.lgs. n. 29/1993;

- l'attribuzione alle pubbliche amministrazioni del potere di indirizzo all'ARAN, potere esercitato attraverso le rispettive 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, incentrato sulla certificazione, che sarà successivamente illustrato;

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

- la definizione delle condizioni in base alle quali le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza e delle disposizioni sul reclutamento e selezione del personale, possono applicare la legislazione sui rapporti di lavoro privato nell'impresa riguardante le forme contrattuali flessibili (contratti a termine, contratti a tempo parziale, contratti di formazione, lavoro interinale, ecc.);

- l'emanazione di disposizioni di adattamento per consentire anche nel lavoro pubblico l'applicazione delle norme privatistiche concernenti la partecipazione sindacale (con l'affidamento ai Ccnl della definizione delle relative modalità procedurali), il mutamento di mansioni, il passaggio diretto di dipendenti pubblici tra amministrazioni pubbliche, la successione nella titolarità dei rapporti di lavoro in caso di trasferimenti di attività esercitate da soggetti pubblici, la gestione delle eccedenze di personale, la mobilità individuale e collettiva nel comparto ed intercompartimentale, il collocamento in disponibilità del personale pubblico non altrimenti impiegabile e la conseguente risoluzione del rapporto di lavoro;

- la riorganizzazione della dirigenza dello Stato, con la contrattualizzazione del rapporto di servizi e di impiego anche dei dirigenti generali e l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del ruolo unico interministeriale dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, articolato in due fasce (nella 1^a fascia i dirigenti generali; nella 2^a fascia gli altri dirigenti) ed in modo da garantire la necessaria specificità tecnica;

- la revisione delle norme in materia di incarichi retribuiti, dell'anagrafe delle prestazioni ed in materia di codici di comportamento dei dipendenti pubblici;

- il trasferimento al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, delle controversie in materia di rapporto di lavoro, previa predisposizione di misure di contenimento del contenzioso attraverso, in particolare, il rafforzamento del tentativo obbligatorio di conciliazione e la possibilità di ricorrere anche all'arbitrato volontario, ove previsto dai contratti collettivi (la attribuzione delle controversie in questione al giudice del lavoro attiene a quelle relative al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998; mentre restano attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie su questioni relative al periodo del rapporto di lavoro anteriore a detta data);

- la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, a decorrere dal 1° luglio 1998, delle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno, in materia edilizia, urbanistica e di servizi pubblici, e la previsione di un regime processuale transitorio per i procedimenti pendenti (resta ferma la giurisdizione prevista dalle norme in vigore per i giudizi pendenti alla data del 30 giugno 1998).

1.3.4 - Il costo del lavoro pubblico

Il conto annuale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato utilizza la seguente terminologia (alla quale si adegua, per esigenze di uniformità, la presente relazione)¹¹:

- *spese per competenze fisse* = stipendio + indennità integrativa speciale + retribuzione individuale di anzianità + tredicesima mensilità + eventuali arretrati + assegni per nucleo familiare + indennità pagate con i capitoli di stipendio¹² - recuperi per ritardi e assenze;

- *spese per competenze accessorie* = compenso per lavoro straordinario + indennità di rischio + indennità derivanti da provvedimenti specifici + fondo di produttività collettiva + fondo per la qualità della prestazione individuale + altre spese accessorie ed indennità varie;

- *spesa per retribuzione lorda* = spese per competenze fisse + spese per competenze accessorie;

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

- *costo del lavoro* = costo del personale + gestione mense e assegni di vitto + vestiario per i dipendenti + benessere del personale + equo indennizzo al personale + formazione del personale + gestione dei concorsi + incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi + altre spese.

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

Si dà qui di seguito il quadro sintetico del sistema dei controlli sulla gestione del personale pubblico:

- controllo gerarchico. Fa parte, assieme all'indirizzo, del contenuto tipico del potere spettante al superiore gerarchico (artt. 16 e 17 d.lgs. n. 29/1993). Nelle organizzazioni moderne, sia pubbliche che private, orientate al risultato, la funzione del "capo" non è più

¹¹ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore statale* (in seguito *conto annuale 1996*), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 111 sg.

¹² 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 secondo le tipologie di amministrazioni.

quella di verificare l'applicazione pedissequa delle procedure, per punire il dipendente che sbaglia, ma di coinvolgere e stimolare i collaboratori per indurli a dare il loro migliore apporto al raggiungimento dell'obiettivo.

L'art. 3 del d.lgs. n. 29/1993 demanda ai dirigenti la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'organizzazione delle risorse umane, precisando che queste attribuzioni "possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative". 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 di "motivare, guidare e valutare i collaboratori e di generare un clima organizzativo favorevole alla produttività", evitando "formalismi e burocraticismi";

- controlli ispettivi. Si tratta di controlli intersoggettivi, interorganici o anche interni ad una singola struttura. Hanno competenza generale in materia i Servizi ispettivi (art. 1.62 l. 23.12.1996, 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 dall'art. 65, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993. 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 verificava la congruità della metodologia utilizzata per determinare i carichi di lavoro. La materia è ora regolata dall'art. 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 che fa obbligo alle amministrazioni pubbliche di predisporre programmi triennali del fabbisogno di personale, "al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie". A tale meccanismo fa rinvio l'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 (nel testo novellato dal d.lgs. n. 80/1998)¹³;

- 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 prevede che, in caso di scostamenti rispetto alle dotazioni finanziarie previste per il personale, il Ministero del tesoro, informato dall'Amministrazione competente, ne riferisce al Parlamento, proponendo misure correttive idonee a ripristinare l'equilibrio di bilancio. Lo stesso potere è riconosciuto al Ministero del tesoro nell'ipotesi di decisioni giurisdizionali che comportino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio. Il termine "controllo" viene qui usato dalla legge nell'accezione inglese (*control*)¹⁴ di dominio, direzione, influenza, governo, contenimento, per indicare

¹³ Sul punto, v. Corte dei conti, deliberazione della Sezione del controllo n. 87/97.

¹⁴ Nell'altra più nota accezione, il termine, di derivazione francese (*contrôle*), ha il significato di verifica, riscontro, ed è il senso in cui l'espressione è ~~sarà~~ tradizionalmente usata per definire il controllo preventivo di legittimità sugli atti (verifica della conformità di un ~~atto~~ alla legge).

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 senso è utilizzato dall'espressione "controllo di gestione"¹⁵ (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.

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 parametri predeterminati; la seconda indica i meccanismi a disposizione delle autorità responsabili delle politiche finanziarie per evitare risultati non desiderati, ossia che la spesa pubblica di un certo settore superi il plafond stabilito in sede previsionale. 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 contenimento e razionalizzazione della spesa (art. 2 l. n. 421/1992);

- 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 (che non collide con la posizione di subordinazione al vertice, coerente con il ruolo del controllo interno come struttura di supporto all'attività di indirizzo, in quanto trattasi di autonomia tecnica, che presidia l'attività di valutazione, la quale, pertanto, non può essere sindacata dall'organo di direzione); 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. Inoltre, l'art. 5 del d.lgs. n. 396/1997, modificativo dell'art. 52 del d.lgs. n. 29/1993, attribuisce ai Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio;

- 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 tesoro¹⁶;

¹⁵ 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 usate 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, *I costi del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 8.

¹⁶ Art. 2 d.P.R. n. 154/1998.

- controlli su atti esercitati dalla Ragioneria generale dello Stato, attraverso gli Uffici centrali del bilancio (già Ragionerie centrali costituite presso i Ministeri) e le Ragionerie provinciali dello Stato, inordinate nei Dipartimenti provinciali del tesoro, bilancio e programmazione economica¹⁷. E' il caso di precisare che questi controlli non riguardano in particolare il personale, ma in generale l'attività di gestione delle amministrazioni statali.

La nuova normativa ha soppresso le tradizionali verifiche di legittimità della Ragioneria, che ha conservato solo il controllo di regolarità contabile (esistenza in bilancio delle risorse per il pagamento delle spese e corretta imputazione delle stesse al bilancio). Può sì fare osservazioni in ordine alla legittimità della spesa, ma queste osservazioni (a differenza di quelle attinenti alla regolarità contabile) non impediscono all'atto di diventare esecutivo, ossia di produrre effetti giuridici, se così decide il dirigente, nell'esercizio della sua autonomia (e connessa responsabilità), che è stata ulteriormente rinforzata dal d.lgs. n. 80/1998.

Alla riduzione delle competenze della Ragioneria in materia di controllo preventivo fa riscontro l'attribuzione di nuovi e significativi compiti. Si fa riferimento al monitoraggio della spesa pubblica e verifica degli andamenti (art. 3, comma 2, lettera b) d.lgs. n. 430/1997), con particolare riguardo ai contratti collettivi e alla verifica del costo del lavoro pubblico (art. 3 d.P.R. n. 38/1998), nonché all'analisi, verifica e valutazione dei costi dei servizi e dell'attività delle amministrazioni pubbliche (citato art. 3 del d.P.R. n. 38/1998), all'attività di valutazione dei risultati gestionali (art. 2 d.P.R. n. 154/1998) e al coordinamento della spesa pubblica (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 430/1997).

- controlli preventivi esterni di legittimità su atti. Per il personale del settore statale, i controlli sono effettuati dalla Corte dei conti (art. 3, comma 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20) e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento 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 ad alcuni atti diversi da quelli di mera gestione;

- controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti. Questo controllo è previsto in generale per tutte le amministrazioni pubbliche¹⁸; 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 adottate¹⁹.

¹⁷ V. art. 7 l. 3.4.1997, n. 94, art. 7 d.lgs. 5.12.1997, n. 430; artt. 9 e 10 d.P.R. 20.2.1998, n. 38; art. 2, comma 4, d.P.R. 28.4.1998, n. 154.

¹⁸ 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) e viene svolto dai collegi regionali di controllo, istituiti con deliberazione della Corte del 13.6.1997. Sul punto, si v. l'art. 52, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993.

¹⁹ 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 indipendenza e terzietà.

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, 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;

- 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-Sspa (art. 29, comma 4, d.lgs. n. 29/1993) e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-Aran (successivo art. 50, comma 10) 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 del Garante per l'editoria²⁰, dell'Antitrust²¹ e del Garante per la tutela della privacy²². Lo stesso vale per l'Isvap²³ e l'Aipa²⁴;

- controlli sui contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl). Nel testo originario dell'art. 51 Ccnl del d.lgs. n. 29/1993, i contratti collettivi erano sottoposti a controlli preventivi di legittimità e compatibilità economica. 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 materia è ora disciplinata dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 396/1997, successivamente integrato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998. In base alla nuova norma, l'Aran, acquisito il parere favorevole del comitato di settore sull'ipotesi di accordo, trasmette il relativo testo, unitamente alla relazione tecnica contenente 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, bilancio e programmazione economica. Se la certificazione non è positiva, l'Aran sentito il comitato di settore, assume le iniziative necessarie per adeguare

Conseguentemente, il controllo interno deve segnalare tempestivamente le anomalie e irregolarità per consentire agli organi di direzione di adattare per tempo i necessari interventi autocorrettivi per il conseguimento degli obiettivi. Il controllo esterno è invece chiamato, normalmente in via successiva, a valutare il complessivo andamento della pubblica amministrazione e 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.

²⁰ Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

²¹ Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

²² Art. 33, comma 2, l. 31.12.1996, n. 675.

²³ Art. 16 l. 12.8.1982, n. 576.

²⁴ Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali per la riapertura delle trattative.

Il dispositivo della certificazione è stato recentemente integrato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998, secondo cui "le iniziative assunte dall'Aran in seguito alla valutazione espressa dalla Corte dei conti sono comunicate in ogni caso al Governo ed alla Corte dei conti, la quale riferisce al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio".

Secondo la Corte dei conti (deliberazione delle Sezioni riunite in sede referente n. 17/1998), "la certificazione dei contratti collettivi non si concreta in un atto di scienza, ma consiste in una valutazione dell'attendibilità degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'esito di questa valutazione prende corpo in un rapporto diretto all'Aran, al comitato di settore ed al Governo (e, ora, anche al Parlamento).

Il rapporto di certificazione dei costi contrattuali richiama, per contenuto e tecniche di analisi, la relazione che la Corte presenta, con cadenza quadrimestrale, al Parlamento sulla quantificazione degli oneri finanziari recati dalle leggi di spesa e sulle relative coperture (art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni). Da questo modello di referto, la valutazione dei costi contrattuali si differenzia tuttavia per due aspetti: il contratto collettivo ha un contenuto tipico, laddove la legge di spesa non ha un oggetto predeterminato; esso, inoltre si pone, a differenza della legge di spesa, come fonte regolatore di un rapporto senza soluzione di continuità. Tutto ciò dovrebbe facilitare l'attività di monitoraggio dell'applicazione dei contratti collettivi".

"Oggetto della valutazione della Corte", continua la citata deliberazione, "è la compatibilità dei contratti collettivi con gli strumenti di programmazione e di bilancio. Questa valutazione può essere riferita a due diversi criteri:

- la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione (collettiva ed integrativa) con i vincoli di bilancio e, quindi, della copertura (*compatibilità finanziaria*): ciò senza escludere, in principio, la considerazione di ulteriori profili, come la congruità della stima delle risorse indicate nella legge finanziaria oppure l'effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali.

- la verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e le grandezze macro-economiche assunte come parametri di riferimento nei documenti di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi, con particolare riguardo al tasso di inflazione (*compatibilità economica*).

Propedeutico alla valutazione di compatibilità finanziaria ed economica è il riscontro dell'attendibilità della quantificazione, l'accertamento cioè che la stima dei costi contrattuali, risultante dalla relazione tecnica che correda il testo dell'accordo, inviato alla Corte per la certificazione, sia congrua. È il punto cruciale della valutazione della Corte, per l'ovvio rilievo che la validità di ogni giudizio di compatibilità del contratto presuppone, a monte, un calcolo corretto degli oneri che esso implica".

"Per queste ragioni", secondo la deliberazione, "è necessario predefinire lo schema della relazione tecnica, che deve contenere tutti gli elementi (dati, fonti, informazioni, riferimenti normativi, metodi di quantificazione) necessari per ricostruire il procedimento di calcolo dei costi contrattuali.

Predefinire questo schema significa anche probabilmente migliorare la contrattazione collettiva. L'onere di dover dimostrare in modo esauriente e persuasivo l'affidabilità dei dati sulla consistenza del personale e l'esattezza degli importi dei relativi benefici economici