

Capitolo I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati

Dalla fine degli anni '80, la maggior parte dei Paesi industrializzati ha avviato la riforma della gestione pubblica, incentrata sulla valorizzazione del "capitale umano". Nelle precedenti relazioni si è riferito delle ricerche dell'Ocse¹ concernenti le riforme della gestione delle risorse umane nei Paesi membri², la misurazione del lavoro pubblico³, l'evoluzione delle retribuzioni nel settore pubblico⁴ e la comparazione delle remunerazioni tra Italia e Francia.

Altre ricerche hanno riguardato i sistemi di riduzione del personale pubblico e le nuove tecniche di gestione finanziaria che possono essere introdotte negli organismi pubblici⁵.

In argomento, va anche segnalato uno studio comparato del Dipartimento della funzione pubblica sulla "performance contracting" della dirigenza pubblica⁶.

¹ OCDE-PUMA (Organisation de coopération et de développement économiques-Public Management), *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.

⁵ OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Rapport annuel 1999*, p. 83.

⁶ Lo studio esamina la figura del "contratto di prestazioni" (avente ad oggetto i risultati che un dirigente si impegna a ottenere con le risorse concordate) nei principali Paesi Ocse. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della funzione pubblica-UPEA, Progetto finalizzato "Ripensare il lavoro pubblico". Le politiche del personale pubblico: differenziazione retributiva e flessibilità del rapporto d'impiego in Europa. (a cura di N. Lanfranchi, *Recent Developments in the higher civil service in OECD Countries*), Roma, 15 novembre 1999.

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

La gestione del personale è naturalmente oggetto di tutte le relazioni generali della Corte dei conti. Essa è inoltre analizzata, attesa la sua rilevanza come settore di spesa, dalla Corte in sede di audizione sulle manovre finanziarie e di referto sulla legislazione di spesa. La materia è infine sottoposta al controllo preventivo e successivo, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/1994.

Oltre queste competenze di carattere generale, la Corte svolge le seguenti funzioni specifiche, previste dal d.lgs. n. 29/1993⁷:

- presentazione di relazioni al Parlamento sul costo del personale pubblico, ossia "sulla gestione delle risorse pubbliche destinate al personale del settore pubblico" (art. 65);
- certificazione della compatibilità dei costi derivanti dai contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl) con gli strumenti di programmazione e di bilancio (art. 51, nel testo modificato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998).
- monitoraggio degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dei ccnl. Questo compito, già previsto dai precedenti programmi dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico (v., per ultimo, deliberazione delle Sezioni riunite del 28 settembre 1998), è ora attribuito anche alla Corte (dall'art. 52.6, nel testo risultante dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998). L'attività di monitoraggio, che consiste in una *valutazione ex post*, è strettamente complementare alla *valutazione ex ante*, effettuata in sede di certificazione. La valutazione ex post ha 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) 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 controllo sulla spesa del personale è disciplinato dal titolo V del d.lgs. n. 29/1993. La norma di base, per quel che qui interessa è l'art. 65, secondo cui 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 annuale delle amministrazioni, 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

⁷ Il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 è stato modificato o integrato 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. 28.8.1995, n. 361, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 27.10.1995, n. 457; 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; d.lgs. 30.7.1999, n. 286; d.lgs. 30.7.1999, n. 300. Il riferimento al d.lgs. n. 29/1993 s'intende fatto al testo novellato.

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".

Gli enti pubblici economici e le aziende che producono servizi di pubblica utilità, nonché gli enti e le aziende di cui all'art. 73.5, invece del conto annuale, devono comunicare solamente i dati sul "costo annuo del personale comunque utilizzato" (art. 65.3).

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

Ferme restando le disposizioni riportate, la Corte, "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, la Corte può avvalersi, oltre che dei Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione (ora, uffici di controllo di gestione, per effetto dell'art. 10 del d.lgs. n. 286/1999), di esperti designati a sua richiesta da amministrazioni ed enti pubblici.

Sarà ora esaminata, nei suoi vari elementi costitutivi, 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.

1.3.2 *L'aggregato "Amministrazioni pubbliche"*

Le amministrazioni pubbliche che, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 devono inviare alla Corte, tramite la Ragioneria generale dello Stato, i dati sul personale sono: le 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 (art. 1.2). Queste amministrazioni, come si è detto, devono presentare i conti annuali corredati delle relazioni sui risultati di gestione.

L'art. 65.3, prende in considerazione anche 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.

E' questione se il dispositivo dell'art. 65 si applichi alle cosiddette autorità indipendenti. La risposta affermativa, basata sull'interpretazione estensiva dell'art. 65, è suffragata dal rilievo che il referto della Corte dei conti è funzionale al conseguimento di obiettivi di contenimento del costo del lavoro e di razionalizzazione della gestione del personale pubblico. Una ulteriore

argomentazione si rinviene nel fatto che talune autorità indipendenti sono in atto soggette al più penetrante controllo della Corte. Senza contare infine che talune di esse possono utilizzare personale di amministrazioni pubbliche.

Appare invece ineccepibile, come è stato osservato nella precedente relazione, 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"⁸. Essi esercitano "giustizia autonoma" (autodichia) nei confronti del personale dipendente, sicché sono sottratti ai controlli giuridici ed alla giurisdizione contabile.

Naturalmente, lo si rilevava l'anno scorso, 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

La riforma della gestione del personale pubblico, incentrata sulla contrattualizzazione del rapporto di lavoro, è stata attuata in due fasi.

La prima, realizzata nel biennio 1992-93, con la legge delega n. 421/1992 e relativi decreti legislativi (n. 29 del 1993, modificato dai successivi decreti n. 470 e 546 dello stesso anno), era incentrata sul controllo della spesa (nel senso di controllo direzionale, di cui si dirà dopo) da parte degli organi centrali del Governo⁹. La seconda, ispirata prevalentemente ai principi del cosiddetto federalismo amministrativo, di una più marcata autonomia delle amministrazioni pubbliche, della razionalizzazione organizzativa e semplificazione procedurale delle amministrazioni e della valorizzazione dei controlli economico-finanziari, ha preso forma nella legge n. 59/1997 (in attuazione della quale sono stati emanati, per quanto qui interessa, i d.lgs. numeri 396 del 1997 e 80 e 387 del 1998) e nella legge n. 127/1997¹⁰.

La normativa citata distingue il lavoro pubblico in 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, dalle leggi sul lavoro e dai contratti collettivi, nella quale l'amministrazione, utilizza atti negoziali sottoposti alla giurisdizione del giudice ordinario e sottratti ai controlli preventivi esterni.

L'area pubblica riguarda le categorie di personale i cui ordinamenti giuridici ed economici restano disciplinati da leggi speciali: magistrati ordinari, amministrativi e contabili; avvocati e i procuratori dello Stato; appartenenti alle forze armate ed ai corpi di polizia; personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia (a partire dalla qualifica di vice consigliere di prefettura); dipendenti degli enti che operano in materia di credito e risparmio,

⁸ Sentenza Corte cost. n. 110/1970, ripresa dalla sentenza n. 129/1981.

⁹ Si consideri che il testo del d.lgs. n. 29/1993 contiene circa quaranta statuizioni di questo tipo (Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, p. 9) 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".

¹⁰ Il nuovo quadro legislativo non si limita alla cosiddetta "privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico", ma disciplina, altresì, le forme dell'organizzazione pubblica e i modi di svolgimento dell'attività amministrativa, con riguardo, in particolare, alla separazione tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo ed i compiti di gestione; ai controlli ed alle valutazioni circa il rendimento del personale; alla flessibilità del lavoro pubblico; al ruolo del Governo e del Parlamento nel nuovo sistema di contrattazione collettiva; al sistema di finanziamento dei contratti.

borsa e tutela della concorrenza¹¹ docenti universitari. Sul punto, merita particolare segnalazione l'art. 2 del d.lgs. n. 80/1998 che, a modifica dell'art. 2.4 del d.lgs. n. 29/1993, ha escluso dall'ambito del personale a statuto pubblico i dirigenti generali, che hanno ora lo stesso status, privato, dei dirigenti del sistema delle imprese.

L'area contrattuale è, ad un tempo, residuale e di carattere generale, nel senso che riguarda tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, con l'esclusione delle categorie suindicate di personale a statuto pubblico. Stabilisce l'art. 2.2 del d.lgs. n. 29/1993, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 80/1998, che i rapporti di lavoro di tali dipendenti sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel decreto. Conseguentemente, l'art. 68 del citato d.lgs. n. 29 demanda alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie relative ai rapporti di lavoro, ad eccezione di quelle in materia di procedure concorsuali e quelle concernenti il personale non contrattualizzato, che restano riservate al giudice amministrativo.

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.

Nella nuova tornata contrattuale sono stati sottoscritti cinque contratti collettivi, concernenti il quadriennio giuridico 1998-2001 e il biennio economico 1998-1999. Gli stessi sono stati preceduti da accordi che hanno definito il nuovo assetto della contrattazione collettiva. Al riguardo, merita prioritaria evidenza, e non solo per ragioni cronologiche, l'accordo del 23 dicembre 1997, che confermando sostanzialmente il precedente accordo sindacale del 19 luglio 1993, recepito con d.p. c.m. 30 dicembre 1993, n. 593, ha rideterminato i comparti di contrattazione collettiva. La struttura dei comparti, invariata nel numero e nella denominazione, presenta qualche variazione nella delimitazione dei singoli aggregati¹². A seguito dell'accordo, il settore statale comprende i comparti ministeri, scuola ed aziende autonome (nonché gli aggregati corpi di polizia, forze armate e il personale non contrattualizzato). I rimanenti comparti (enti pubblici non economici, regioni ed autonomie locali, servizio sanitario nazionale, istituzioni ed enti di ricerca; università) rientrano nel settore pubblico non statale¹³.

L'accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998, relativo alla costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie, ha individuato, sulla base del dato associativo e dei voti espressi nei luoghi di lavoro, i soggetti sindacali abilitati ad intervenire nella contrattazione

¹¹ Materie di cui all'art. 1 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.

¹² Ad esempio, l'accordo prevede l'inserimento dell'Istituto per il commercio con l'estero (ICE), dell'Agenzia nazionale per la protezione ambientale (ANPA) e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) nei comparti, rispettivamente, degli enti pubblici non economici, della ricerca e della sanità. E' stata inoltre decisa la fuoriuscita del personale delle Comunicazioni dal comparto Aziende. Infine, i segretari comunali che operano al servizio del sindaco fanno parte del comparto di contrattazione Regioni ed autonomie locali.

¹³ La distinzione rileva, tra l'altro, ai fini della certificazione degli oneri derivanti dai contratti collettivi di lavoro (art. 51 d.lgs. n. 29/1993) in quanto non è più prevista, per le amministrazioni diverse da quelle statali, l'indicazione nella legge finanziaria delle risorse complessive per i rinnovi contrattuali. Gli oneri stessi sono infatti determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dei parametri previsti dagli strumenti di programmazione e bilancio di cui alla legge n. 468/1978 (successivo art. 52).

collettiva integrativa¹⁴. Un nuovo processo di regolamentazione è stato intrapreso anche in materia di utilizzo e ripartizione dei distacchi e permessi sindacali attraverso accordi (23 dicembre 1997, 31 marzo 1998 e 6 giugno 1998 per il personale amministrativo e 29 luglio 1998 per la dirigenza) che disciplinano l'utilizzazione del monte ore degli stessi, con l'obbligo da parte delle organizzazioni sindacali di rispettare i limiti quantitativi previsti.

Il "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 1998-2001" redatto dall'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore, ha definito i parametri finanziari ed economici, nonché le linee generali e gli obiettivi della contrattazione collettiva, dando il via alla stipulazione dei contratti nei comparti concernenti i Ministeri (29 ottobre 1998), gli enti pubblici non economici (6 novembre 1998), sanità (3 marzo 1999), Regioni ed autonomie locali (10 marzo 1999) e, da ultimo, la scuola (3 maggio 1999). Di questi contratti collettivi (per i quali si rinvia ai singoli capitoli di pertinenza) si espongono qui di seguito i punti qualificanti:

a) *relazioni sindacali*. Il sistema delle relazioni sindacali è stato potenziato attraverso una pluralità di strumenti (contrattazione collettiva nazionale, contrattazione integrativa a livello di amministrazione; informazione, consultazione e concertazione, istituzione di organismi paritetici, procedure di conciliazione ed arbitrato, interpretazione autentica dei contratti). E' stata in particolare valorizzata la contrattazione integrativa, con il riconoscimento di un maggior spazio negoziale;

b) *flessibilità del rapporto di lavoro*. Sono state disciplinate forme di flessibilità (rapporto di lavoro a tempo parziale, contratti di formazione e lavoro interinale), la materia delle mansioni superiori, l'adattamento dei regimi di orario di lavoro e la mobilità interna;

c) *revisione dell'orario di lavoro*. E' stata introdotta la riduzione dell'orario a 35 ore settimanali per alcune categorie di personale (turnisti);

d) *valorizzazione delle risorse umane*. Le qualifiche funzionali sono state concentrate in tre o quattro aree professionali, al fine di assicurare opportunità di sviluppo professionale ed economico;

e) *nuovo ordinamento professionale*. I contratti prevedono un accorpamento delle qualifiche funzionali in articolazioni per aree (A, B, C e, per alcuni comparti, D). Il nuovo sistema intende consentire uno sviluppo professionale ed economico, grazie anche alla creazione Fondo unico di amministrazione ed al potenziamento della contrattazione di 2° livello.

I nuovi ordinamenti professionali sono stati adeguati ai seguenti principi:

- riclassificazione del personale;
- sviluppo professionale;
- variabilità delle mansioni;
- accesso alle qualifiche superiori;
- progressione economica all'interno delle categorie;
- individuazione di posizioni professionali elevate e di responsabilità;

f) *formazione*. Il tema trova nei contratti maggiore attenzione rispetto al passato;

e) *politiche retributive*. E' stata prevista l'erogazione di fondi in relazione alle posizioni di responsabilità ed al conseguimento di obiettivi predeterminati (retribuzione di risultato);

g) *controlli interni*. Sono state valorizzate le nuove metodiche di controllo per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti (anche ai fini della progressione economica) e la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio;

h) *arbitrato*. Sono stati contemplati strumenti di conciliazione delle controversie individuali¹⁵.

¹⁴ Nel mese di novembre 1998 i dipendenti dei livelli dei ministeri, enti pubblici non economici, autonomie territoriali, aziende autonome, sanità, università e ricerca hanno eletto le proprie rappresentanze sindacali unitarie. Le elezioni dei dipendenti della Scuola si terranno dal 15 al 16 dicembre 2000.

¹⁵ Altri accordi hanno riguardato il trattamento di fine rapporto e il telelavoro.

1.3.4 Il costo del lavoro pubblico

Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato¹⁶ utilizza la seguente terminologia (alla quale si adegua, per esigenze di uniformità, la presente relazione)¹⁷:

- 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 stipendio¹⁸ - recuperi per ritardi e assenze;

- spese per competenze accessorie = compenso per lavoro straordinario + fondo di produttività collettiva + fondo per la qualità della prestazione individuale + indennità derivanti da provvedimenti specifici + indennità di rischio + competenze accessorie specifiche di comparto + 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 - rimborsi ricevuti allo stesso titolo;

- costo del lavoro = costo del personale + spese per gestione mense e assegni di vitto + spese per erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per equo indennizzo + spese di formazione + spese di gestione dei concorsi + incarichi ai dipendenti e non dipendenti previsti da leggi + spese varie.

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

Il quadro dei controlli è stato modificato in profondità dal d.lgs. n. 286/1999, emanato in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59/1997 e concernente "il riordino e il potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche". Il decreto legislativo prevede quattro distinte categorie di controlli interni, che riguardano anche il personale pubblico:

- controlli di regolarità amministrativa e contabile (artt. 1, 2 e 10). Il decreto non istituisce né disciplina i controlli di regolarità, ma si limita a organizzare la materia, rinviando alle norme vigenti che prevedono questi controlli nei vari comparti delle amministrazioni. Stabilisce tuttavia un principio di stretta interpretazione in ordine agli effetti¹⁹.

Il controllo di regolarità sugli atti delle amministrazioni dello Stato è svolto dalla Ragioneria generale dello Stato²⁰, mediante lo strumento del visto (con effetto impeditivo), ma

¹⁶ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Conto annuale 1997. Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

¹⁷ 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.

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 in relazione alle tipologie di amministrazioni.

¹⁹ "Il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva se non nei casi espressamente previsti dalla legge e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile" (art. 2).

²⁰ Uffici centrali del bilancio e Ragionerie provinciali dello Stato: artt. 9 e 10 d.P.R. n. 38/1998. 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). Essa può si fare osservazioni in ordine alla legittimità della spesa,

solo per le verifiche di regolarità contabile. Gli uffici della Ragioneria possono formulare anche osservazioni di legittimità, ma esse non incidono sull'efficacia dell'atto, essendo rimessa al dirigente, autore dell'atto, la decisione definitiva. E ciò, in coerenza con la posizione di autonomia e (conseguente responsabilità) del dirigente, derivante dalla distinzione tra potere di indirizzo e potere di gestione, che costituisce uno dei principi fondamentali del nuovo sistema amministrativo (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993).

Per gli Enti locali, i controlli di regolarità sono esercitati dal Responsabile del Servizio finanziario²¹, attraverso il sistema del visto, e dal Collegio dei revisori dei conti²². Per le altre amministrazioni, le verifiche di regolarità sono demandate agli organi previsti dalle rispettive normative contabili.

A questa prima categoria di controllo interno sono infine riconducibili anche i controlli ispettivi interorganici²³ e i controlli ispettivi intersoggettivi²⁴, nonché altri tipi di controllo assimilabili a quelli ispettivi, come i controlli sulle piante organiche²⁵ e i controlli del Ministero dell'interno sugli enti locali disestati²⁶. Infine, le strutture di controllo di regolarità amministrativa e contabile sono competenti in materia di verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio (art. 52 d.lgs. n. 29/1993 e art. 10.2 d.lgs. n. 286/1999);

- *controllo di gestione (artt. 1 e 4).* Verifica l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto costi/risultati. Questo controllo si fonda sul principio di autonomia/responsabilità del dirigente: l'organo di direzione politico-amministrativa non può interferire nell'attività di gestione (potere di spesa, organizzazione,

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. 3.2 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. 3.1 d.lgs. n. 430/1997)

²¹ Art. 55 l. n. 142/1990, modificato con l'art. 6.11 l. n. 127/1997.

²² Art. 105 d.lgs. n. 77/1995. La revisione dei conti è prevista anche per altre amministrazioni pubbliche (università, scuole, enti pubblici, ecc.).

²³ E' il controllo svolto da un organo di un'amministrazione su altri organi della stessa amministrazione. Ai sensi dell'art. 1.62 l. n. 662/1996 tutte le pubbliche amministrazioni devono istituire servizi ispettivi.

²⁴ E' quello svolto da un'amministrazione su altre amministrazioni oppure enti pubblici. Il Ministero del tesoro ha una competenza ispettiva generale sulle altre amministrazioni anche non statali. Vi provvede attraverso l'Ispettorato generale di finanza, incardinato nella Ragioneria generale dello Stato e deputato a verificare la legittimità e proficiuità della spesa: art. 3 l. n. 1037/1939. Anche il Dipartimento della funzione pubblica svolge compiti ispettivi sulle pubbliche amministrazioni: art. 65.6 d.lgs. n. 29/1993. Sul punto, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, Roma, Centro Fotolitografico Corte dei conti, 1998, p. 12.

²⁵ Ai sensi dell'art. 35 della legge 24.12.1993, 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. 39.1 della legge 27.12.1997, 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).

²⁶ Art. 76 sg. del d.lgs. 25.2.1995, n. 77 e successive modificazioni. Si v. pure l'art. 28 della l. n. 448/1998 (patto di stabilità in terno).

procedure di lavoro, gestione del personale, controlli gerarchici, scelte tecniche del dirigente); può solo verificare se gli obiettivi da lui posti siano stati raggiunti dal dirigente e se le risorse siano state utilizzate in modo ottimale.

Ne consegue che spetta al dirigente, e non all'organo di vertice, di istituire e disciplinare strutture deputate a valutare l'andamento e i risultati dell'attività gestionale di sua pertinenza.

L'esito del controllo consiste nella predisposizione di relazione/i per segnalare al dirigente le criticità dell'unità organizzativa e le conseguenti proposte di correzione.

Nelle amministrazioni dello Stato il controllo di gestione supporta quindi la funzione dirigenziale. Le stesse amministrazioni devono vigilare sugli adempimenti organizzativi spettanti ai dirigenti per rendere operative le relative strutture. Il Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce, con propria direttiva, i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema di controllo di gestione.

Ogni amministrazione deve definire gli elementi organizzativi, procedurali e metodologici del controllo di gestione²⁷. Nelle Regioni, la legge-quadro di contabilità contribuisce a individuare gli strumenti operativi per l'attività di pianificazione e controllo.

- *controllo strategico (artt. 1, 6 e 8)*. Verifica l'attuazione degli obiettivi contenuti nelle direttive per l'azione amministrativa e la gestione e negli altri atti di indirizzo politico-amministrativo. Il controllo strategico consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra le missioni dell'Amministrazione (previste dalla legge), gli obiettivi (stabiliti dall'organo di direzione politica o amministrativa), le scelte operative (fatte dal dirigente) e la ripartizione delle risorse umane, materiali e finanziarie.

L'esito di questo controllo, che opera in posizione di autonomia operativa, nell'ambito degli "uffici di diretta collaborazione", consiste nella predisposizione di relazione/i per segnalare all'organo di direzione politica o amministrativa le incongruenze di cui sopra oppure i fattori ostativi al raggiungimento degli obiettivi, le connesse responsabilità e i possibili rimedi.

Il controllo supporta quindi l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo. In quanto fiduciari dell'organo di direzione²⁸, gli uffici di controllo strategico non possono dare direttive alle strutture di controllo di gestione, che dipendono dal dirigente;

- *valutazione del personale (artt. 1 e 5)*. La valutazione è prevista solo per i dirigenti e deve svolgersi in coerenza con le norme dei contratti collettivi di lavoro. I soggetti o le strutture addette alla valutazione verificano le prestazioni (ossia i risultati) e i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative).

La procedura di valutazione è a due stadi:

²⁷ Gli elementi previsti dall'art. 4 sono: la struttura deputata a svolgere la funzione di controllo, il livello organizzativo in cui opera la struttura, le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili, i prodotti e le finalità dell'azione amministrativa, le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e relativi obiettivi, gli indicatori, la frequenza delle rilevazioni.

²⁸ La nuova normativa ha accentuato il carattere fiduciario del controllo strategico. La relativa struttura, infatti:

- è istituita e riceve direttive dall'organo di vertice al quale risponde e riferisce;
- opera nello *staff* dell'organo di vertice;
- per le amministrazioni statali, è dotata di autonomia solamente "operativa";
- è esentata dall'applicazione delle norme sull'accesso ai documenti;
- valuta il personale dirigenziale di vertice;
- può utilizzare esperti, con gli stessi criteri degli uffici di diretta collaborazione del Ministro;
- supporta la funzione di indirizzo politico-amministrativo;
- riferisce all'organo di indirizzo in via riservata.

- proposta del valutatore di prima istanza (dirigente preposto all'ufficio dirigenziale, per le amministrazioni dello Stato);
- valutazione definitiva del valutatore di seconda istanza (Capo Dipartimento o Direttore generale, per le amministrazioni dello Stato).

La valutazione dei dirigenti destinatari delle direttive dal Ministro è fatta dallo stesso Ministro, sulla base degli elementi forniti dal controllo strategico. L'attività di valutazione utilizza anche i risultati del controllo di gestione, ma è svolta da strutture o soggetti diversi, che rispondono ai dirigenti collocati al vertice dell'unità organizzativa interessata.

La procedura di valutazione è presupposto per l'applicazione delle norme sulla responsabilità dirigenziale, di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 29/1993. Essa ha cadenza annuale, ma può o deve essere anticipata, se c'è rischio di risultati negativi della gestione. Sono salve le diverse norme previste per la valutazione dei funzionari diplomatici e prefetizi.

All'ambito dei controlli interni sono pure riconducibili il controllo gerarchico (artt. 16 e 17 d.lgs. n. 29/1993), che deve essere svolto in coerenza con i principi informatori della riforma amministrativa²⁹ e gli interventi correttivi del costo del personale. Stabilisce, al riguardo, l'art. 66³⁰ del d.lgs. n. 29/1993 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*)³¹ di dominio, direzione, influenza, governo, contenimento, 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").

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/diffonità 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).

Non meno variegata è l'area dei controlli esterni, nell'ambito della quale si possono individuare i seguenti modelli:

- controlli preventivi esterni di legittimità su atti. Per il personale del settore statale³², i controlli sono effettuati dalla Corte dei conti (art. 3.1 l. 14 gennaio 1994, n. 20) e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento di funzioni

²⁹ Nelle organizzazioni moderne, sia pubbliche che private, orientate al risultato, la funzione del "capo" non è più (solo) quella di punire il dipendente che sbaglia ma (soprattutto) quella di ottimizzare i risultati della struttura. Il suo compito non è quindi quello di verificare la pedissequa applicazione delle procedure, ma di coinvolgere e stimolare i collaboratori per indurli a migliorare le loro performances.

³⁰ Si v. pure il precedente art. 63 che prevede l'acquisizione di informazioni sui flussi finanziari da parte del Ministero del tesoro e del Dipartimento della funzione pubblica, al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci.

³¹ 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 stata tradizionalmente usata per definire il controllo preventivo di legittimità sugli atti (verifica della conformità di un atto alla legge).

³² Per il personale delle regioni a statuto speciale, si v. le recenti norme relative alla Regione siciliana (art. 2 d.lgs. n. 200/1999) ed al Trentino-Alto Adige (art. 2 e 3 d.lgs. n. 212/1999).

dirigenziali)³³, 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. 17.32 e sg., della legge 15 maggio 1997, n. 127 che limita il controllo preventivo di legittimità ad alcuni atti diversi da quelli di mera gestione³⁴;

- controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti. Questo controllo è previsto in generale per tutte le amministrazioni pubbliche³⁵; 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 consequenzialmente adottate³⁶.

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, 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. 3.4 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. 29.4 d.lgs. n. 29/1993) e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-Aran (successivo art. 50.10) 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

³³ Secondo la Corte dei conti, sono soggetti a controllo preventivo anche i contratti individuali dei dirigenti (Sezione del controllo, deliberazione n. 39/1999) e gli atti di conferimento di funzioni dirigenziali, adottati dai dirigenti generali (Sezione del controllo, deliberazione n. 45/1999).

³⁴ Si v. però i commi 38 e 39 dell'art. 17 della l. 127/1997 che prevedono la sottoposizione ad uno speciale organo di controllo (difensore civico) di alcuni atti in materia di personale, previa richiesta delle minoranze consiliari: Per i controlli sulle aziende sanitarie, art. 2.1 d.lgs. n. 229/1999).

³⁵ 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. 52.6 del d.lgs. n. 29/1993.

³⁶ 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 controllo interno dipende dagli organi di vertice (politici o amministrativi), quello esterno ha una posizione di indipendenza e terzietà. 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 il complessivo andamento della pubblica amministrazione e l'idoneità del controllo interno a svolgere correttamente la sua missione.

soggette al controllo successivo della Corte. E' il caso del Garante per l'editoria³⁷, dell'Antitrust³⁸ e del Garante per la tutela della privacy³⁹. Lo stesso vale per l'Isvap⁴⁰ e l'Aipa⁴¹; - controlli sui contratti collettivi nazionali di lavoro. La materia è disciplinata dall'art. 4.4 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 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 conti⁴² "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 Governo⁴³.

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

³⁷ Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

³⁸ Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

³⁹ Art. 33.2 l. 31.12.1996, n. 675.

⁴⁰ Art. 16 l. 12.8.1982, n. 576.

⁴¹ Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

⁴² Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 17/1998.

⁴³ Ora, anche al Parlamento (art. 51.6 d.lgs. n. 29/1993).

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. E' 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", conclude la Corte, "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 scaturenti dai contratti dovrebbe infatti indurre le parti a curare con meticolosità il reperimento dei materiali conoscitivi.

Va soggiunto che uno schema ben progettato dovrebbe pure agevolare lo svolgimento dell'attività di monitoraggio, consentendo adeguate tecniche di retroazione per migliorare i metodi di stima *ex ante*".

I "rapporti di certificazione" deliberati dalle Sezioni riunite della Corte evidenziano una significativa evoluzione metodologica e giurisprudenziale. La Corte ha frequentemente utilizzato la "certificazione positiva" per formulare osservazioni e raccomandazioni e riserve, ricorrendo alla "certificazione non positiva" solo nei casi di carente o errata quantificazione degli oneri finanziari. La giurisprudenza della Corte ha, in particolare, affermato che:

1. la certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl) non è finalizzata a creare la certezza legale di dati finanziari, "ma consiste in una valutazione dell'attendibilità degli oneri finanziari derivanti dai e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio (deliberazione n. 17/98). Ne consegue che oggetto del giudizio della Corte è la verifica della razionalità della metodologia utilizzata per effettuare la stima *ex ante* delle spese contrattuali;
2. i metodi di quantificazione dei costi contrattuali sono finalizzati alla verifica, in primo luogo, della compatibilità finanziaria del contratto, che consiste nell'accertamento dell'esistenza di un'effettiva copertura finanziaria degli oneri contrattuali, prevista "dalla legge finanziaria" o dalla "effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali" (deliberazione n. 17/98);
3. gli incrementi di spesa per il personale derivanti dalla futura applicazione del contratto, in conformità alle stime effettuate, devono essere valutati in relazione alle grandezze macro-economiche indicate nei documenti di programmazione economica e finanziaria e negli accordi di politica dei redditi, come il "tasso d'inflazione programmato" (deliberazione n. 17/98) ovvero il "tasso tendenziale di variazione medio della spesa per il personale nel triennio 1999/2001, indicato dal D.P.E.F." (deliberazioni numeri 13/99, 14/99, 18/99, 19/99, 23/99);
4. la competenza della Corte concerne anche la valutazione degli oneri economici, "la cui compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio può essere valutata ai sensi

- del menzionato art. 51 d.lgs. n. 29\1993 (deliberazioni n. 32\98 e n. 37\98). Ciò, in quanto il comma 4 fa riferimento alla quantificazione dei “costi contrattuali”, e non delle sole spese;
5. per quanto attiene ai dati quantitativi ed alla distribuzione del personale interessato (che per la generalità dei ccnl 1998\2001 sono riferiti al Conto annuale relativo al 1995), non può essere condiviso il riferimento a dati statistici antecedenti di un triennio all’inizio delle trattative, in quanto tale metodologia determina rilevanti margini d’incertezza sull’attendibilità delle quantificazioni, donde la necessità che vengano utilizzati “dati il più possibile aggiornati”, anche “attraverso stime e previsioni” attendibili e prendendo in considerazione “anche la probabile dinamica del personale nel periodo di vigenza contrattuale” (deliberazioni numeri 13\99, 14\99, 18\99, 19\99, 23\99);
 6. va istituito “un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per budget, quale strumento di programmazione e di controllo delle attività e verifica dei risultati per ciascun centro di costo” e “momento qualificante e base credibile e oggettiva per l’attribuzione dei trattamenti accessori connessi alla quota variabile di salario all’interno di ciascun Ente” e vanno evitati, attraverso il monitoraggio in sede di applicazione dei ccnl, “incontrollabili dinamiche incrementali della spesa per il personale” (deliberazioni numeri 14\99 e 19\99), nonché “una rottura dell’equilibrio fra le spese per il personale e le altre spese dell’Ente” (deliberazioni numeri 14\99 e 18\99);
 7. l’esigenza della “non esorbitanza della spesa” rispetto a quella quantificata dall’Aran in sede di stipula dei ccnl presuppone una stima completa, *ex ante*, dei costi derivanti da ciascuno istituto contrattuale, compresi gli oneri gravanti sugli esercizi futuri in relazione alle diverse decorrenze degli aumenti contrattuali, (deliberazione n. 19\99);
 8. è auspicabile, da parte del Ministero del Tesoro “una più analitica esposizione dei trasferimenti previsti dal bilancio dello Stato (agli Enti del settore pubblico non statale), con l’evidenziazione delle previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali” (deliberazione n. 14\99);
 9. la “mancanza di dati certi in ordine all’andamento della precedente tornata contrattuale (anni 1994/1997)”, ed, in particolare, in ordine all’entità di eventuali “sfondamenti” dei tetti finanziari concordati a suo tempo dalle parti comporta “la necessità che la parte pubblica appresti di adeguati sistemi di monitoraggio e di tempestiva rilevazione dei dati, unitamente alla definizione delle metodologie, anche statistiche, da impiegare allo scopo”, (deliberazione n. 18\99);
 10. al fine di perfezionare i meccanismi di valutazione *ex ante* degli oneri contrattuali, l’Aran, in sede di dimostrazione della compatibilità fra detti oneri e gli obiettivi di finanza pubblica, deve dare contezza (anche con l’ausilio della Ragioneria Generale dello Stato) della quota parte di risorse trasferita dal bilancio dello Stato agli Enti di ciascun comparto non statale, evidenziando altresì, come parametri di riferimento, - oltre al tasso d’inflazione programmato ed al tasso tendenziale medio di variazione della spesa per il personale - altri elementi da mettere in rapporto con la predetta spesa per il personale, quali l’indebitamento netto ed il debito della pubblica amministrazione in percentuale al prodotto interno lordo (Pil); il rapporto spese correnti\Pil; il rapporto redditi da lavoro dipendenti nella pubblica amministrazione\Pil; la variazione dei redditi da lavoro dipendenti nel conto consolidato della P.A. (deliberazioni numeri 19\99 e 23\99);
 11. “il superamento dei limiti posti dai documenti di programmazione economica e finanziaria e dalle leggi finanziarie” può “conseguire al solo esercizio della sovranità popolare, di cui è espressione il Parlamento (deliberazione n. 23\99);
 12. il “trascinamento” di fondi da un esercizio ad un altro è “in contrasto con le norme - inderogabili - di contabilità pubblica” (deliberazioni numeri 14\99, 18\99, 35\99).

1.4 Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale

La competenza di fissare i criteri di rilevazione dei dati sul personale è attribuita dal titolo V del d.lgs. n. 29/1993 alla 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. La circolare viene inviata a tutte le amministrazioni pubbliche tenute a presentare i conti annuali, corredati delle relazioni sui risultati di gestione.

Le informazioni riguardano la consistenza del personale, disaggregata tra personale a tempo indeterminato e personale a tempo determinato, nonché per categorie e sesso; il relativo movimento durante l'anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, entrati nel livello, usciti dal livello); 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. La circolare in questione è stata emanata per l'esercizio 1997 il 2 marzo 1998⁴⁴ e per l'esercizio 1998 il 7 gennaio 1999⁴⁵. La rilevazione non comprende il personale degli enti pubblici economici ed aziende di cui all'art. 65.3 del d.lgs. n. 29/1993, in quanto non è stata ancora definita la relativa procedura, mentre per gli enti di cui all'art. 73.5 dello stesso decreto non sono stati resi dalla Ragioneria elementi ulteriori rispetto a quelli contenuti nella relazione 1994-96.

La Ragioneria sottopone i dati trasmessi dalle amministrazioni a verifiche plurime⁴⁶, 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) e temporale (confronto con il conto annuale del precedente esercizio) e, successivamente, li aggrega nel conto annuale.

Come è stato notato precedentemente, 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 conti⁴⁷.

Il procedimento di parificazione ha la funzione di 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 giurisdizionale⁴⁸, e ha funzione certatoria⁴⁹, strumentale al sindacato politico del Parlamento, che si esprime con la legge di approvazione del rendiconto.

La certificazione consiste in una valutazione della Corte sull'attendibilità dei "costi contrattuali" e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. L'eventuale valutazione negativa comporta, come si è visto, 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.

Diversa da entrambi gli istituti illustrati è la portata della verifica dei dati sul costo del lavoro pubblico. Manca qui in primo luogo il quadro di riferimento sulla base del quale

⁴⁴ S.O. alla G.U. n. 74 del 30.3.1997.

⁴⁵ S.O. alla GU n. 14 del 19.1.1999.

⁴⁶ *Conto annuale 1996*, vol. I, p. 4.

⁴⁷ - Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 21.

⁴⁸ Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

⁴⁹ Per i possibili limiti della pronuncia di parificazione, v. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 14 sg.

effettuare la verifica dei dati contenuti nei conti annuali trasmessi dalle amministrazioni⁵⁰. 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 non ad esprimere un giudizio di certezza sugli stessi, ma solo ad accertare la generale affidabilità⁵¹ dei dati.

Di fatto, l'affidabilità dei dati permane non elevata, come risulterà in prosieguo. Le cause sono state illustrate ampiamente nelle relazioni precedenti. I possibili rimedi sono stati indicati in premessa, alla quale pertanto si rinvia. La Corte ribadisce la disponibilità a offrire il suo contributo alle iniziative da essa stessa proposte ed alle altre che saranno prese dalla Ragioneria per migliorare la base informativa, sotto il duplice profilo della tempestività e della qualità.

Permane, pure, l'omissione circa la predisposizione della relazione al conto annuale, che la Ragioneria, in ottemperanza alle circolari dalla stessa emanate, dovrebbe redigere sulla base delle relazioni sui risultati di gestione che, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, devono presentare, in allegato ai conti annuali.

Permane infine, l'assenza del conto della previdenza, previsto, per le amministrazioni statali, dalla norma citata.

Prospetto riepilogativo delle deliberazioni ai sensi degli artt. 51 e 52 del d.lgs. 29/93

Contratto collettivo	comparto	vigenza giuridica	vigenza econom.	stipula	adun. SS.RR	deposito	esito	Delib. N°
accordo integrativo del ccnl Ministeri - art. 15bis "assunzioni a tempo determinato"	ministeri			16/05/95	18/02/98	19/02/98	non positiva	1998/06
Accordo successivo concernente le norme di raccordo con l'ordinamento del personale dell'amministrazione civile dell'interno.	ministeri				18/02/98	20/02/98	positiva	1998/07
Personale dirigente EUR	epne	1994-97	1994-95		18/02/98	20/02/98	positiva con riserve	1998/08
Personale dirigente ICE	epne		1996-97		18/02/98	20/02/98	positiva con riserve	1998/09
integrativo sull'orario di lavoro del ccnl aziende, livelli	aa.aa.	1994-97		05/04/96	18/02/98	23/02/98	positiva	1998/10
personale enti lirico sinfonici	epne		1996-97	08/05/97	18/02/98	23/02/98	positiva	1998/11
Accordo successivo per l'applicazione sperimentale degli artt. 27, comma 4 e 77 del ccnl scuola	scuola	1994-97		05/11/97	18/02/98	25/02/98	positiva con osservazioni	1998/13
Personale dei livelli Unioncamere	epne		1996-97	13/10/97	18/02/98	27/02/98	positiva con osservazioni	1998/14
dirigenti enti di ricerca	enti di ricerca	1994-97	1994-95	16/10/97	18/02/98	28/02/97	positiva	1998/15

⁵⁰ A differenza del rendiconto che espone i risultati della gestione, estraendoli dal sistema informativo Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti, i conti annuali delle amministrazioni, alla stregua dei quali viene costruito il conto annuale della Ragioneria, contengono dati rilevati mediante apposite schede, sicché non esiste un termine di raffronto.

⁵¹ Si noti che questo tipo di "certificazione" è prevista per i conti dell'Unione europea. Stabilisce l'art. 248 CE che la Corte dei conti europea presenta annualmente al Consiglio ed al Parlamento europeo (oltre la relazione generale ed eventualmente relazioni speciali) una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.