

(per le quali il controllo è demandato agli uffici di controllo interno¹⁰) e per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo e gli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità (per i quali il controllo è esercitato dal Tesoro e dal Dipartimento della funzione pubblica);

- 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 (contratto di lavoro a tempo determinato, contratto di lavoro a tempo parziale, contratto di lavoro a distanza e telelavoro, contratto di lavoro interinale, contratti di formazione, 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 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).

- la nuova disciplina di fonte collettiva riguardante le relazioni sindacali nel settore pubblico, il sistema di misurazione della rappresentatività sindacale ai fini della partecipazione dei sindacati alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata e il meccanismo di utilizzo e di ripartizione dei diritti e delle prerogative sindacali ed, in particolare, dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali;

- il sistema di "provvisoria finanziaria" per rinnovi contrattuali, diversificato per i comparti la cui spesa è posta a carico del bilancio dello Stato (che viene autorizzata con la legge finanziaria, anche per gli "eventuali oneri aggiuntivi" derivanti dalla

¹⁰ V. art. 52, comma 5, del d.lgs. n. 29/1993, modificato dall'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999.

contrattazione collettiva integrativa) dai comparti che fanno capo ad amministrazioni diverse dallo Stato (per i quali gli oneri gravano sui rispettivi bilanci).

1.2 La normativa di fonte collettiva

Nel 2000 sono stati sottoscritti 24 contratti collettivi nazionali di lavoro (ccnl). Le trattative negoziali intercorse tra Aran ed Organizzazioni Sindacali hanno sostanzialmente ricalcato gli obiettivi prioritari espressi nelle precedenti tornate contrattuali, vale a dire: l'introduzione di un nuovo sistema di relazioni sindacali, la valorizzazione delle risorse umane attraverso la revisione degli inquadramenti e degli ordinamenti professionali, l'inserimento di politiche retributive legate alla produttività ed al merito, investimenti, anche economici, sulla formazione.

Nel comparto della Scuola, dopo una lunga trattativa iniziata nel maggio del 1998, si è giunti alla definizione di un contratto per il quadriennio normativo 1998/2001, che collega gli incentivi economici sui livelli retributivi con l'accertamento della qualità e quantità del lavoro (art. 22 ccnl). Il contratto rafforza, inoltre, l'autonomia scolastica, attraverso le leggi n. 449/1997 e n.292/1999, con un ulteriore stanziamento (fino a 1000 miliardi).

Di particolare rilievo anche il contratto 1998/2001 relativo alla dirigenza sanitaria, tecnica, amministrativa medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale (SSN) che chiude sostanzialmente la fase di riordino del settore, avviata con il decreto legislativo n. 502/1992. In conformità al decreto legislativo n. 229/1999, vengono previsti due diversi regimi lavorativi per la dirigenza (esclusivo e non esclusivo) e la riserva di incarichi apicali a chi opta per il regime esclusivo, al quale è pure attribuita una indennità. Anche per questa riforma, sono stati incrementati gli stanziamenti (fino a 900 miliardi)¹¹.

Sempre nell'ambito della dirigenza, è stato sottoscritto, a seguito della entrata in vigore dei decreti legislativi n. 80/1998 e n. 387/1998, il contratto dell'area della dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali per il quadriennio normativo 1998/2001.

Si tratta del primo contratto, che assume quindi il ruolo di "pilota" per il rinnovo delle aree dirigenziali negli altri comparti. Lo stipendio tabellare viene rideterminato in lire 37,6 milioni per dodici mensilità. L'aspetto più innovativo è costituito dalla previsione della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato.

A seguito di un atto di indirizzo all'Aran riguardante "Forme flessibili di assunzione e di impiego del personale", sono stati sottoscritti accordi-quadro per l'introduzione nelle pubbliche Amministrazioni del telelavoro e del lavoro interinale.

L'accordo quadro sul telelavoro si inserisce in un quadro normativo specifico, costituito dalla legge n.191/1998, sulle forme di lavoro a distanza, e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 70/1999, che regola il telelavoro, recupera vuoti legislativi. I punti salienti della disciplina sono: l'attivazione dell'istituto nell'ambito degli obiettivi annualmente prefissati dall'amministrazione; l'assegnazione e/o

¹¹ Con le leggi n. 448/1998 e n. 489/1999.

riassegnazione delle unità interessate con la previsione di rientri periodici nel posto di lavoro; la tutela di diritti (uguaglianza della retribuzione, salute e sicurezza, informazione, prerogative sindacali).

Anche per il lavoro interinale (contratto di fornitura) le trattative tra Organizzazioni Sindacali ed Aran sono durate oltre un anno. Così come per il telelavoro, vi era la necessità di stabilire un raccordo tra la normativa precedente (legge n. 196/1997 e art. 36, comma 7, del decreto legislativo n.29/1993 e successive integrazioni) e le peculiarità del lavoro pubblico. Si è stabilito che l'amministrazione può far ricorso a personale già qualificato per mansioni specifiche solo in presenza di esigenze, improvvise ed imprevedibili, non comunque fronteggiabili, e per finalità attinenti al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza delle strutture.

Il ricorso al lavoro interinale può essere utilizzato nella misura massima del 7% sul totale degli addetti assunti a tempo indeterminato, su base mensile, fatta eccezione per alcune qualifiche. Sono garantiti trattamento retributivo e diritti sindacali al pari degli altri addetti.

I primi contratti collettivi che hanno recepito i nuovi istituti riguardano il comparto Università e la "coda" contrattuale relativa al personale non dirigenziale del comparto degli Enti pubblici non economici.

L'esame dei primi contratti collettivi integrativi in alcune amministrazioni statali e nelle università mette in luce quanto segue:

- si riscontra una dilatazione delle materie oggetto di contrattazione;
- le decorrenze indicate nei contratti integrativi per l'attivazione delle politiche di differenziazione delle retribuzioni e dei percorsi di carriera risultano notevolmente difformi anche tra amministrazioni dello stesso comparto;
- la nomenclatura dei nuovi istituti trova, a volte, ulteriori specifiche, come nel caso dell'integrativo del ministero delle comunicazioni, che utilizza l'espressione *accrescimento professionale*.
- la maggior parte della documentazione prodotta dalle amministrazioni si presenta incompleta e poco chiara in ordine all'indicazione delle risorse che compongono il Fondo unico di amministrazione o alla ripartizione dello stesso;
- l'istituto maggiormente attivato dalle amministrazioni è quello relativo alle posizioni *super* ovvero allo sviluppo economico, seguito dai *passaggi nell'area* e dalle *posizioni organizzative*. Sull'ordinamento professionale puntano invece le Finanze e gli Esteri.

1.3 La programmazione economico-finanziaria in materia di personale pubblico

1.3.1 Premessa

Per quanto attiene ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, si sottolinea - nei documenti programmatici - il legame tra politica dei redditi ed il complesso degli interventi di riforma della Pubblica amministrazione ed in particolare dei bilanci, ispirate a nuove logiche di responsabilizzazione della dirigenza ed al conseguimento di obiettivi di flessibilità di gestione, di efficienza e di miglioramento della qualità dei servizi.

Le linee qualificanti del nuovo complessivo assetto delle pubbliche amministrazioni si fondano, come si è detto, sulla distinzione fra compiti di indirizzo politico-amministrativo e compiti di gestione, con l'attribuzione alla dirigenza amministrativa di propri e autonomi poteri (per l'organizzazione e la gestione di mezzi e risorse) e responsabilità (per il conseguimento dei risultati) nell'ambito delle direttive e degli altri atti di indirizzo adottati dai ministri. A tale principi si accompagnano nuovi strumenti di organizzazione, che privilegiano la flessibilità del lavoro pubblico (mediante la mobilità dei dipendenti, il part-time, il lavoro a tempo determinato, il lavoro "a distanza").

In tale generale contesto riformatore va prioritariamente tenuto conto delle innovazioni nei bilanci pubblici, a partire da quello statale (l. 94/1997; d.lgs. 279/1997) i cui principi ispiratori si estendono a tutte le amministrazioni pubbliche¹². Una prima esigenza è quella di individuare le risorse destinate al personale sia con riferimento alle unità previsionali di base (Upb)¹³ per lo Stato (per le quali tale evidenziazione è espressamente richiesta dalla legge) ed alle analoghe aggregazioni per gli altri enti, sia con riguardo ai responsabili della gestione.

Anche con l'ausilio dei nuovi modelli contabili¹⁴, va ricostruita la spesa per il personale per centri di costo. In tal senso le pronunce di certificazione della Corte hanno sottolineato la necessità che le P.A. e gli enti istituiscano *"un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per budget"*, quale strumento di programmazione e controllo delle attività nonché di verifica dei risultati cui commisurare l'attribuzione della quota variabile di salario all'interno di ciascun ente".

Nel nuovo sistema di bilancio rileva soprattutto la impostazione programmatica: nel contenuto "necessario" delle note preliminari art. 2, comma 4-quater, della legge n. 468/1978 devono essere indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Tali considerazioni, riferite naturalmente in maniera diretta al bilancio ed alle amministrazioni statali vanno estese, con le naturali flessibilità conseguenti ai rispettivi ordinamenti, anche alle altre amministrazioni, in modo da consentire una corretta relazione ai sensi dell'art. 65, comma 2.

Alla riforma dei bilanci pubblici risulta strettamente correlato il nuovo disegno dei controlli interni (d.lgs. n. 286/1999) di cui si è detto. Il compiuto funzionamento di tali

¹² Il comma 3 dell'art.1 della l. 208 dispone che entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge gli enti e gli organismi pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, con esclusione degli enti locali di cui al decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, adeguano il sistema di contabilità ed i relativi bilanci ai principi contenuti nella legge 3 aprile 1997, n. 94. Per gli enti pubblici disciplinati dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, si provvede ad apportare le necessarie modifiche al regolamento di amministrazione e contabilità approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n. 696. In base a tale previsione risulta emanato il d. lgs. 76/2000 per le Regioni.

¹³ Come è noto, le unità revisionali di base sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero. Esse sono stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione.

¹⁴ Per lo Stato circolari n. 32/1998, 6/2000, 42/2000.

organi interni non risulta peraltro funzionale solo ai fini della gestione delle risorse interna alle pubbliche amministrazioni, ma altresì a verificare le condizioni in base alle quali le amministrazioni possono individuare, attraverso la complessa procedura prevista, i margini di "utile amministrativo" da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali.

Sotto un parallelo versante anche con riferimento all'accresciuto ruolo attribuito dal d.lgs. n. 396/1997 alla contrattazione integrativa è necessaria l'individuazione – come suggerito dalla Corte nelle più recenti relazioni annuali sul rendiconto – di parametri in base ai quali verificare che gli incrementi retributivi corrispondano ad effettivi, più elevati livelli di produttività del lavoro e qualità dei servizi

Di particolare spessore è la previsione che i contratti integrativi siano soggetti ad una "verifica di compatibilità" con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La Corte ha più volte sollecitato gli organi di controllo affinché non si producano, in sede di contrattazione integrativa, "*incontrollabili dinamiche incrementalì della spesa per il personale*", manifestando preoccupazione per la "tenuta" di tali vincoli¹⁵.

Ciò conferma la validità delle osservazioni svolte circa la necessità di assicurare la effettiva coerenza con gli strumenti di programmazione economica finanziaria ed il rispetto degli obiettivi indicati attraverso il dispiegarsi della rete dei controlli ed il monitoraggio sulla ricaduta degli oneri sugli equilibri complessivi di finanza pubblica: il corretto funzionamento di ciascuno dei livelli di responsabilità, di governo e di controllo delle dinamiche finanziarie e gestionali rappresenta dunque la ineludibile chiave di funzionamento del sistema.

1.3.2 I Documenti di programmazione economico finanziaria (Dpef)

Il Dpef per gli anni 1998-2000, operava una utile ricostruzione, sia pure sintetica, degli andamenti registrati negli anni precedenti, rilevando che le retribuzioni lorde per unità di lavoro dipendente erano cresciute in linea con il tasso di inflazione programmato nel quadriennio 1992-95, a conferma della validità ed efficacia della politica dei redditi come strumento per il contenimento del tasso di inflazione, dopo la rilevante crescita degli anni ottanta e dei primi anni novanta. I valori evidenziati per la pubblica amministrazione nel periodo, al di sotto di tale tasso, erano riconducibili anche al rinvio della contrattazione ed al controllo di fattori di crescita della massa retributiva, oltre che all'applicazione rigorosa delle nuove regole introdotte con la riforma del 1993.

Secondo il Dpef si registravano incrementi nel 1996 per il solo effetto della contrattazione relativa al secondo biennio economico della tornata contrattuale 1994-1997, nonché del recupero del margine di inflazione reale rispetto a quella programmata¹⁶ negli anni precedenti. Inoltre, il nuovo meccanismo di contabilizzazione

¹⁵ Va considerato che la legge finanziaria 2000 ha stabilito, per i contratti integrativi dei comparti statali e per quelli degli enti non economici un meccanismo di verifica preventiva, che subordina l'entrata in vigore dei contratti ad una sorta di nuova autorizzazione alla sottoscrizione. Una analoga misura non è stata adottata, con riguardo ai contratti integrativi che vengono stipulati nell'ambito dei comparti non statali.

¹⁶ Il recupero dell'eccedenza di inflazione reale rispetto a quella programmata per il quadriennio indicato,

dei contributi INPDAP faceva, al tempo, stimare una ulteriore crescita del 5,8% per il 1997, mentre per il 1998 (primo anno della nuova tornata 1998-2001) era prevista una crescita retributiva sostanzialmente limitata al cd. *trascinamento* dei benefici corrisposti con decorrenza 1997.

La Corte ritiene che una analisi siffatta, anche degli andamenti pregressi, andrebbe effettuata in tutti i Dpef per consentire una più consapevole proiezione rispetto ai parametri di riferimento, non solo per rigore statistico e metodologico, ma anche ai fini di una ulteriore valutazione sulla persistente complessiva validità ed efficacia dei parametri stessi.

Nel solo Dpef 1998 è esplicito il richiamo all'accordo per il lavoro del luglio 1993, con la conferma dell'andamento negli anni successivi sino al 1995. Va al riguardo evidenziato, come emerso in occasione delle certificazioni delle ipotesi contrattuali relative al comparto scuola ed alla dirigenza del settore sanitario, lo scostamento dai tradizionali parametri di compatibilità economica e finanziaria¹⁷, peraltro in linea con specifiche indicazioni parlamentari. La Corte ha in tale sede rappresentato la delicatezza dei profili coinvolti, che in parte travalicano la stessa esclusiva portata e valenza settoriale, per aprire una più generale riconsiderazione dei criteri indicati dal citato accordo per il lavoro del 1993.

Tale esigenza è posta alla luce delle più complesse dinamiche finanziarie e retributive, ed in particolare delle componenti accessorie legate al recupero di produttività, nel nuovo contesto cui si ispirano le linee di azione in materia di personale delle amministrazioni pubbliche, più vicine ai modelli privatistici, e che si fondano su precise indicazioni normative e (per il sistema sanitario) si collegano ad un complesso processo di riforma che trova fondamento negli stessi Dpef e nelle leggi finanziarie. Si ripropone, dunque, una riflessione sulla idoneità degli attuali parametri di compatibilità economica, cui correlare le dinamiche salariali, anche alla luce dell'evoluzione del sistema delle amministrazioni pubbliche e dei rapporti di lavoro - orientati a logiche che privilegiano efficienza e produttività - nel quadro delle complesse strategie di competenza del Parlamento e del Governo.

Nel rimettere alle competenti sedi istituzionali la valutazione circa l'opportunità di una revisione di tali criteri, si ricorda che la politica dei redditi assume il contratto collettivo di lavoro quale principale strumento di controllo della crescita della massa retributiva¹⁸, che deve essere mantenuta nei limiti del tasso programmato di inflazione in coerenza con l'accordo sulle politiche dei redditi del 23 luglio 1993.

Sulla base di questa premessa il Dpef 1998-2000 stimava la spesa per le retribuzioni dei pubblici dipendenti, in un quadro tendenziale complessivo per il triennio considerato, nella misura di 233.766 mld per il 1998 e di 238.195 mld e

è stato pari all'1,7%.

¹⁷ Per consentire i necessari riscontri di compatibilità economica, la giurisprudenza della Corte ha prospettato come possibili parametri di riferimento - oltre che il tasso di inflazione programmato ed il tasso tendenziale medio di variazione della spesa per il personale - una serie di altri elementi con i quali mettere in rapporto la spesa per il personale: l'indebitamento netto della p.a., in percentuale al PIL, il debito della p.a., in percentuale al PIL; il rapporto spese correnti-PIL; il rapporto redditi da lavoro dipendente nella PA-PIL; la variazione dei redditi da lavoro dipendente nel conto consolidato delle PA.

¹⁸ Da intendersi come insieme delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione fissa (stipendio, indennità integrativa speciale ed altre indennità fisse e continuative) e retribuzione accessoria (straordinario, produttività individuale e collettiva, altre indennità).

243.184 mld, per ciascuno degli anni successivi, con un incremento medio annuo pari al 2% circa¹⁹. L'inflazione programmata per il 1998 era dell'1,8% e dell'1,5% per ciascuno degli anni 1999 e 2000²⁰.

Questo il sintetico quadro di riferimento alla vigilia del rinnovo dei contratti collettivi di lavoro per il pubblico impiego per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999.

1.3.3 Le leggi finanziarie

Prima di procedere ad una analisi dei risultati, nella sequenza programmata del processo di bilancio, vanno esposte le previsioni di spesa contenute nella legge finanziaria, che indica, com'è noto, le sole risorse destinate al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro²¹, risultando invece la spesa "storica" per il personale nelle previsioni di bilancio delle singole amministrazioni.

Le disponibilità necessarie ai rinnovi contrattuali 1998-2001 erano stabilite, dalla legge finanziaria 1998, nella misura necessaria ad assicurare, nel 1998, una crescita complessiva delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmato (1,8%). Per il 1999 lo stanziamento era quantificato per la corresponsione di un ulteriore incremento delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmata per quell'anno (1,5%); l'indicazione finanziaria per il 2000, infine, costituiva la rappresentazione, *a regime*, dei miglioramenti corrisposti nel biennio precedente²².

Le previsioni relative al biennio 1998-1999 sono costruite, con riguardo all'evoluzione della spesa per retribuzione del personale del settore Stato, in coerenza con i tassi di crescita, dell'inflazione e della spesa, programmati nel Dpef. Infatti i 493 mld destinati dalla finanziaria 1998 ai rinnovi del settore Stato, rappresentano un incremento dello 0,4% rispetto ai pagamenti complessivi del rendiconto nel 1997 (122.739 mld), incremento che è dato dall'inflazione programmata (1,8%) meno il trascinarsi (1,4%). Analogamente i 2.929 mld per il 1999, costituiscono il 2,3% dei pagamenti risultanti dal rendiconto generale dello Stato relativo all'anno precedente.

¹⁹ Si tratta di previsioni tendenziali e non programmatiche (che sono inglobate nella spesa corrente); sarebbe invece utile individuare nei documenti programmatici l'impatto specifico previsto dalla manovra (misure di riduzione del fabbisogno per il personale).

²⁰ La costruzione delle stime tendenziali operata nel Dpef richiede una precisazione di ordine metodologico: si tratta di stime effettuate in base alla disciplina anteriore alla l. 208/99 e dunque a politiche invariate; in secondo luogo si assume costante il turn over registrato negli anni precedenti. Il dato di partenza è costituito dalla retribuzione media pro capite ricavata a sua volta muovendo dalle voci, fisse ed accessorie, che formano la retribuzione dei pubblici dipendenti. Si ipotizza poi che detta retribuzione media pro capite cresca nella misura del tasso di inflazione programmato per ciascun anno. Infine il valore così ottenuto, moltiplicato per il numero dei dipendenti, e tenuto conto del tasso atteso di turn over, restituisce gli importi complessivi di spesa al lordo degli oneri.

²¹ Le quali, per le Amministrazioni centrali, confluiscono nel fondo appositamente dedicato nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

²² La legge finanziaria 2000 ha, previsto incrementi di spesa nei limiti del tasso di inflazione programmata per il 2000 e per il 2001, rispettivamente l'1,2% e l'1,1%, riconoscendo, altresì, un ulteriore 0,4% in relazione agli effetti derivanti da oneri contrattuali già autorizzati da leggi finanziarie precedenti ed anche per fornire una adeguata "dotazione finanziaria" alla contrattazione integrativa (specialmente per quanto attiene l'attuazione del nuovo ordinamento professionale introdotto con la tornata in esame).

(pari a 125.756 mld), che è dato dall'inflazione programmata (1,5%) più le risorse aggiuntive per l'avvio della contrattazione integrativa (0,8%).

Con l'approvazione della legge finanziaria per il 1998, all'art. 2, commi 9 - 13, le somme da iscrivere in bilancio per i rinnovi contrattuali dei dipendenti del settore statale, ammontavano per il triennio rispettivamente a 345 mld, 1.600 mld e 2.865 mld. Per i rinnovi dei contratti dei dipendenti del settore pubblico, la spesa era determinata nel triennio, rispettivamente in 390 mld, 1.775 mld e 3.185 mld.

La legge finanziaria 1999 ha rideterminato le disponibilità per i rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni pubbliche e per i miglioramenti retributivi del personale non contrattualizzato, in relazione al nuovo limite di incremento della spesa globale per il personale, indicato nel Dpef nella misura del 2,3% (al netto della contribuzione aggiuntiva). Sono state, di conseguenza, incrementate le autorizzazioni di spesa già recate dalla legge finanziaria per il 1998.

Appare dunque opportuno ricostruire il quadro delle previsioni per gli incrementi retributivi da corrispondere al personale per il periodo 1998 - 2001, che risulta in base alla rimodulazione operata dalle ultime tre leggi finanziarie (legge finanziaria per il 1998, per il 1999 e per il 2000).

Tabella 1 - Disponibilità finanziarie per i rinnovi contrattuali 1998-2001
(oneri lordi in miliardi)

<i>Leggi Finanziarie</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	
<i>450/97</i>	345	1.600	2.865			] <i>Settore Stato</i> <i>Non contrattualizzati</i> <i>Settore Pubblico</i>
<i>(L.F. 1998)</i>	148	598	1.053			
	<i>(390</i>	<i>1.775</i>	<i>3.185)</i>			
<i>449/98</i>		492	2			] <i>Settore Stato</i> <i>stato c.i.</i> <i>Non contrattualizzati</i>
<i>(L.F. 1999)</i>		173	665			
		239	238			
<i>488/99</i>			629	1.761	2.269	] <i>Settore Stato</i> <i>(compresa contrattaz. integrativa)</i> <i>Non contrattualizzati</i> <i>Ulteriori miglior. per i non</i> <i>contr.ti</i>
<i>(L.F. 2000)</i>			236	660	850	
			100	100	100	
<i>Totale Stato</i>	<i>493</i>	<i>3.102</i>	<i>5.788</i>	<i>2.521</i>	<i>3.219</i>	

Nella quantificazione degli oneri per i rinnovi contrattuali indicata nelle leggi finanziarie va considerata la distinzione, che ha notevoli implicazioni in sede di certificazione e monitoraggio, tra settore statale e settore non statale.

1.3.4 Il riscontro degli andamenti finanziari

Alla luce delle richiamate indicazioni può essere dunque letta anche la dinamica relativa all'esercizio di riferimento 1998, riconfermando che le considerazioni svolte hanno soprattutto carattere e valenza programmatica per la impostazione delle politiche di settore oltre che per la predisposizione del conto annuo 2002 e successivi, attese le consistenti implicazioni sia di ordine finanziario - per il più incisivo impatto della nuova contrattazione relativa al quadriennio 1998-2001²³ - che per l'entrata in vigore dei richiamati strumenti riformatori dell'amministrazione e dei bilanci pubblici.

Su di un piano generale, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato, si è rilevata la estrema difficoltà, se non impossibilità, di verificare l'effettiva portata dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, in assenza - nei documenti di bilancio - di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica per il personale nonché l'effettivo raggiungimento di risultati attesi in tema di miglioramento dell'indebitamento netto e del fabbisogno.

Gli andamenti vengono di seguito sinteticamente esposti con riguardo alla spesa complessiva del personale ed all'impatto della contrattazione a confronto delle linee programmatiche.

Con riguardo al conto annuale, va ricordata la scelta operata dalla Ragioneria generale dello Stato (Rgs), a partire dal conto annuale 1997, di rappresentare i dati sul pubblico impiego in chiave contrattuale anziché amministrativa²⁴. Tale impostazione, nell'offrire un quadro più coerente con la dinamica contrattuale, non consente peraltro di evidenziare l'impatto degli oneri che scaturiscono dai diversi contratti, rispetto alla spesa consolidata o storica ed in particolare delle singole tranches contrattuali nonché delle diverse componenti retributive²⁵. Ancor meno tale esigenza può essere soddisfatta dal rendiconto generale dello Stato il quale, redatto per amministrazioni e per centri di responsabilità, non aggrega la spesa secondo insiemi comparabili con il conto annuale, fondato, come si è detto sui comparti di contrattazione.

A fronte dell'indicazione contenuta nella legge finanziaria per il 1998, che per il settore statale si traduce in stanziamenti sui corrispondenti capitoli di bilancio e, per il settore non statale, in quota dei trasferimenti agli enti, l'ordinamento attuale non sembra offrire strumenti di riscontro puntuali in termini puramente finanziari²⁶. Va ricordato che i contratti sono stati sottoscritti nel corso del 1999, determinando uno sfasamento nelle corresponsioni rispetto all'anno di competenza. Ne deriva che la spesa risultante

²³ A partire dal 1994, la contrattazione collettiva si sviluppa, nel settore pubblico, secondo la duplice regola del "contratto giuridico" a valenza quadriennale e del "contratto economico" a valenza biennale (entro il quadriennio di efficacia giuridica).

²⁴ Fino al 1996 il conto annuale esprimeva i dati per insiemi omogenei di amministrazioni prescindendo dall'applicabilità, ai dipendenti di quelle amministrazioni, di diversi contratti collettivi. A partire dal 1997, il lavoro pubblico è rappresentato secondo l'appartenenza ad un determinato comparto di contrattazione indipendentemente dal rapporto di servizio con una amministrazione (ad es. i vigili del fuoco sono destinatari del contratto aziende pur appartenendo all'amministrazione dell'Interno il cui personale è destinatario del contratto ministeri).

²⁵ Incremento della retribuzione "fissa" distinta da quella "accessoria".

²⁶ Peraltro, la tabella 5 evidenzia il grado di difficoltà insito nel reperimento di parametri finanziari concordanti, in grado cioè di costituire "sede di riscontro" degli andamenti programmati.

dal conto annuale della RGS per il 1998, redatto in termini di cassa, non registra i relativi esborsi compresi nella voce *arretrati* del conto annuale 1999.

Nella complessa opera di ricostruzione sia dei nuovi oneri contrattuali che della spesa storica della P.A. occorre dunque sviluppare adeguati strumenti operativi e meccanismi concertati di rilevazione e presentazione dei dati. In tal senso appare opportuno avviare una prima ricognizione degli elementi disponibili sulle fonti ufficiali con riguardo ai diversi aggregati.

A titolo esemplificativo si riportano di seguito le risultanze, a fronte delle indicazioni programmatiche, della spesa del personale desumibile dal conto annuale e dalle altre fonti di informazione disponibili.

Tabella 2 - Settore Stato (miliardi di Lire)

Consistenza ²⁷		Dpef		Conto annuale		Rend. Gen. dello Stato	
Personale al 31.12.98	Var. % 1998/97	Spesa di personale 1998	Var. % 1998/97	Costo del personale 1998	Var. % 1998/97	Pagato 1998	Var. % 1998/97
1.953.186	- 0,3%	124.855	+ 2,7%	110.403	+ 2,9%	125.756	+ 2,5%

Tabella 3 - Settore pubblico non statale (miliardi di Lire)

Consistenza		Dpef		Conto annuale	
Personale al 31.12.98	Var. % 1998/97	Spesa di personale 1998	Var. % 1998/97	Costo del personale 1998	Var. % 1998/97
1.547.157	+ 0,5%	108.911	+ 4,2%	98.238	+ 0,2%

Una ulteriore fonte conoscitiva è rappresentata dall'aggregato "Conto consolidato delle pubbliche amministrazioni", contenuto nella Relazione generale sulla situazione economica del paese, che espone una spesa di 229.935 mld per il 1997, 221.571 mld per il 1998 e 227.262 mld per il 1999²⁸.

²⁷ Fonte: conto annuale della Ragioneria generale dello Stato

²⁸ Relazione sulla situazione economica del Paese - 1999.

Tabella 4 - Totale pubblico impiego (miliardi di Lire)

Consistenza		Dpef		Conto annuale	
Personale al 31.12.98	Var. % 1998/97	Spesa di personale 1998	Var. % 1998/97	Costo del personale 1998	Var. % 1998/97
3.500.343	+ 0,2 %	233.766	+ 3,4 %	208.641	+ 1,6 %

Le tabelle su esposte evidenziano la difficoltà di un confronto utile non solo tra documenti programmatici e di consuntivo, ma anche tra questi ultimi come emerge, manifestamente per lo Stato ove si rappresenta una sensibile divaricazione in termini assoluti (molto minori invece in termini percentuali). Ciò appare dunque spiegabile per una diversa impostazione metodologica e di rilevazione dei dati.

La difficoltà di analisi che emerge dal confronto degli aggregati sopra esposti - accentuata dalla compresenza di modelli tradizionali e nuove impostazioni di contabilità economica nazionale su un percorso metodologico ancora da definire compiutamente - e la differente prospettiva di ricostruzione dei dati, ha sollecitato il ricorso a stime statistiche in grado di rappresentare gli andamenti della spesa per retribuzioni. Tra quelle prodotte da fonti ufficiali vi è l'*indice delle retribuzioni contrattuali*, pubblicato mensilmente dall'Istat e fondato su un modello che assume a base i singoli istituti retributivi per ciascuna qualifica di pubblici dipendenti²⁹ rilevati nella consistenza del 31 dicembre 1995 (che costituisce l'anno base del numero indice).

Via via che i contratti ovvero le norme riferibili a specifiche categorie di personale, intervengono a variare l'entità finanziaria di tali istituti, il modello restituisce, attraverso un complesso sistema di ponderazione, una variazione media riferibile all'intero aggregato pubblica amministrazione³⁰. Tale indicatore registra i mutamenti nelle entità finanziarie delle retribuzioni dei pubblici dipendenti senza tener conto degli arretrati³¹ né delle variazioni di consistenza numerica del personale pubblico intervenute dal 1995 al 1998³².

Il 1998 ha registrato una variazione media annua di tale indice pari all'1% (dicembre 1998 su dicembre 1997). Esso, per quanto evidenziato, non tiene conto dell'avvio della corrente tornata contrattuale i cui effetti di cassa si registrano solo nel corso del 1999³³. Allo stesso risultato (1% medio nell'anno) perviene l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) che utilizza un indice

²⁹ L'aggregato non comprende il personale del comparto Aziende ed amministrazioni autonome (Monopoli, Aima, Cassa dd.pp., Vigili del Fuoco).

³⁰ Più propriamente l'aggregato è denominato "attività della pubblica amministrazione".

³¹ E' il sistema cosiddetto della "cassa senza arretrati".

³² Le variazioni vengono inserite al momento della decorrenza fissata dalla norma ovvero dalla pubblicazione sulla G.U. del provvedimento normativo. Ne deriva che le disposizioni con decorrenza retroattiva vengono considerate solo al momento dell'entrata in vigore della disposizione stessa.

³³ Per contro tale indice tiene conto delle variazioni causate dal contratto per i dirigenti del comparto enti di ricerca, pubblicato nel 1998 e di altri fattori di minor rilievo (ad. es.: quote di indennità di vacanza contrattuale ecc.).

analogo (che però tiene conto della consistenza di personale al 31 dicembre 1998 come quantificato nel citato conto annuale³⁴).

Questo valore risulterebbe inferiore a quello atteso in virtù del trascinamento che, nelle previsioni del Dpef, era considerato come l'unico fattore di incremento retributivo in assenza di rinnovi contrattuali. Peraltro si propongono diversi profili problematici di impostazione; va ad esempio tenuto conto che a tale risultato concorre la riduzione (dovuta alle progressive cessazioni dal servizio) delle quote di *retribuzione individuale di anzianità* (Ria) che, come rilevato dalla Corte in sede di certificazione, sono invece destinate a finanziare nuovi istituti contrattuali ovvero i fondi unici di amministrazione³⁵. Ne deriva che l'indicatore prospettato non è da solo idoneo ad offrire una univoca lettura dell'evoluzione della spesa a fini di reimpostazione programmatica. Ciò emerge, oltre che sotto l'indicato profilo tecnico, su di un piano generale deducibile dalla considerazione che la proiezione della spesa contenuta nei documenti programmatici evidenzia una stima in crescita sostenuta, come risulta dalla tabella che segue.

Tabella 5 – Documenti di programmazione e bilancio, tavola di confronto
(miliardi di Lire)

Esercizio	AMMINISTRAZIONI STATALI				AMM.NI NON STATALI		TOT. PUBBLICA AMM.NE		
	Dpef 1998	Rend. Gen Stato (Prev. def. competenza)	Rend. Gen Stato (pagamenti)	Conto cons.to P.A. 1999	Dpef 1998	Conto cons.to P.A. 1999	Dpef 1998	Dpef 1999	Conto cons.to P.A. 1999
1997	121.600	130.877	122.739	130.927	104.557	98.573	226.157	229.500	229.934
1998	124.855	126.955	125.756	126.812	108.911	94.759	233.766	235.400	221.571
Var. % 1998/97	2,70%	3,00%	2,50%	3,10%	4,16%	3,90%	3,40%	2,60%	3,60%
1999	127.760	130.677	132.839	130.388	110.435	96.874	238.195	243.000	227.262
Var. % 1999/98	2,30%	2,90%	5,60%	2,80%	3,40%	2,20%	3,10%	3,20%	2,60%
2000	130.565				112.619		243.184	250.500	
2001								257.500	

Nel Dpef 1999 non appare più evidenziata la previsione programmatica relativa all'aggregato "Amministr. statali".

La diversità di impostazione metodologica sottesa alle fonti ufficiali non consente una univoca determinazione della spesa complessiva effettuata e tanto meno di una coerente rappresentazione tra previsioni e risultati. Si ripropone dunque una fondamentale esigenza già rappresentata dalla Corte e che sollecita adeguata attenzione ed opportune iniziative di raccordo e di omogeneità della base informativa. La questione assume peculiare rilievo nell'attuale fase caratterizzata dal disegno di federalismo amministrativo e fiscale, che richiede una effettiva conoscenza del sistema al fine di garantirne gli obiettivi complessivi di equilibrio.

³⁴ 3.295.000 dipendenti al netto dei lavoratori socialmente utili, del personale di leva ed in ferma volontaria nelle FF.AA. e nei corpi di Polizia.

³⁵ E dunque, in concreto, alla cessazione del diritto alla corresponsione della RIA, non sembra corrispondere una minore spesa statale.

La Corte ha già avuto occasione di rilevare la mancanza di un'informazione soddisfacente e, soprattutto, aggiornata sull'andamento dei maggiori aggregati statistici che interessano la materia del lavoro pubblico, sia con riguardo alle impostazioni di politica contrattuale, che alla valutazione dei reali effetti di spesa prodotti dai contratti stipulati, la cui tempestiva conoscenza è essenziale, vale ribadirlo, proprio ad una corretta reimpostazione programmatica.

1.3.5 La "conoscenza" del sistema ed i parametri di compatibilità finanziaria

La Corte in sede di certificazione ha affermato l'esigenza di una considerazione unitaria degli equilibri finanziari pubblici, sia nel quadro della finanza derivata che di avvio al federalismo fiscale (d. lgs. 56/2000) anche a garanzia delle stesse Autonomie, (Corte cost. sent. n. 29/1995) sui cui bilanci possono altrimenti venire a ricadere ulteriori oneri non coerenti con il complessivo quadro programmatico e finanziario. In tale ottica, appare dunque necessaria una ricomposizione, nelle diverse sedi, delle grandezze finanziarie che interessano l'insieme degli enti interessati dall'ipotesi contrattuale, nei raccordi e nelle interazioni con la finanza da cui derivano o sulla quale comunque incidono le risorse.

Sempre sotto tale prospettiva appare conseguenziale l'identificazione dei parametri di riferimento sui quali misurare la compatibilità finanziaria per dare concreto spessore alla valutazione con gli strumenti di cui all'art.1 bis della legge 468/1978 e successive modifiche; in proposito, nel caso di ricadute degli oneri sui bilanci di amministrazioni diverse dallo Stato, come già affermato (del. n. 19/99) va prospettata una più articolata quantificazione alla luce degli strumenti di programmazione regionale e degli equilibri degli stessi enti. Con riferimento a tali parametri non può non segnalarsi, in particolare connessione con le direttrici sottese alla recente legislazione ed alla complessiva ridefinizione dei rapporti tra Stato centrale ed Autonomie (federalismo fiscale), la necessaria congiunta esigenza di assicurare tempestivi strumenti di monitoraggio funzionali alla ricomposizione del quadro finanziario complessivo.

Su di un versante più squisitamente tecnico, ma essenziale al raggiungimento dell'obiettivo di una tempestiva e corretta informazione - basata non solo su stime e proiezioni - appare l'attivazione di adeguati sistemi informativi automatizzati.

Ciò posto in via generale, nel considerare come l'anno di riferimento (1998), che pur essendo il primo del nuovo ciclo contrattuale, risente dell'applicazione dei benefici del precedente quadriennio, e valutate le dirette relazioni tra metodologie ed esiti dei controlli interni ed esterni e reimpostazione programmatica di bilancio, appare essenziale prospettare alcune fondamentali esigenze utili alla ricognizione degli andamenti reali nella recente tornata contrattuale.

Si tratta in primo luogo di isolare adeguatamente anche alla luce dell'importanza della contrattazione collettiva integrativa (art. 52 lgs. 29/1993) la spesa "storica" del costo del personale, da quella relativa ai rinnovi contrattuali. Questo tanto più alla luce della nuova impostazione della l. 208/1999 che, a modifica della l. 468 del 1978, prevede che il Dpef indichi "i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente,

superando il precedente criterio delle "politiche invariate" (che includevano anche la previsione dei rinnovi contrattuali).

Una seconda fondamentale esigenza rappresentata dalla Corte concerne il sistema di finanziamento dei contratti collettivi relativi al personale dei comparti "non statali", il cui onere grava ai sensi del novellato art. 52, comma 1. d.lgs. n. 29/1993 interamente sui bilanci degli enti. Le leggi finanziarie non indicano, più, infatti, l'onere derivante dalla contrattazione collettiva per i dipendenti delle amministrazioni diverse da quelle statali, relativamente alle quali è stabilito che esso formi oggetto "con distinta indicazione dei mezzi di copertura" di un'apposita "autorizzazione di spesa", decisa nelle stesse forme (deliberazione dei consigli regionali e degli enti locali, deliberazioni dei consigli di amministrazione degli enti pubblici) con cui vengono approvati i bilanci degli enti.

1.4 Le "Amministrazioni pubbliche" tenute a comunicare i dati sul personale

Le amministrazioni pubbliche che, in base all'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, comma 2).

Queste amministrazioni devono presentare, oltre ai conti annuali, le relazioni sui risultati di gestione (ossia le relazioni "con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione").

L'art. 65, comma 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, comma 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.

Tra le amministrazioni destinatarie dell'obbligo previsto dall'art. 65 sono da ricomprendere, nonostante non siano esplicitamente contemplate, le cosiddette autorità indipendenti. A tale conclusione induce la considerazione, basata sull'interpretazione estensiva della norma, 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 soggette al più penetrante controllo della Corte. Senza contare infine che talune di esse possono utilizzare personale di amministrazioni pubbliche. Si reitera pertanto la richiesta alla Ragioneria di valutare l'opportunità di rilevare i dati, a suo giudizio rilevanti, sul personale di tali strutture.

1.5 Costo del personale e costo del lavoro pubblico

La Ragioneria generale dello Stato³⁶ utilizza la seguente terminologia (alla quale si adegua, per esigenze di uniformità, la presente relazione):

- *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 stipendio³⁷ - recuperi per ritardi e assenze;

- *spese per competenze accessorie* = compenso per lavoro straordinario + indennità di amministrazione + indennità di rischio + indennità derivanti da provvedimenti specifici + fondo di produttività collettiva + fondo per la qualità della prestazione individuale + arretrati anni precedenti + altre spese accessorie ed indennità varie³⁸;

- *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 la gestione mense e assegni di vitto + spese per l'erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per equo indennizzo al personale + spese di formazione + spese per la gestione dei concorsi + spese varie.

1.6 I controlli sul personale

La sistematica più acconcia per illustrare la materia dei controlli, suggerita dalla normativa di riforma, è quella che distingue i controlli interni dai controlli esterni. Il

³⁶ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1998. Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (maggio 2000).

³⁷ Per il servizio sanitario nazionale è utilizzata la dizione "Indennità fisse e continuative".

³⁸ Questa tipologia di competenze accessorie riguarda il personale dei ministeri. Per le altre amministrazioni, le competenze variano in relazione alle specifiche normative di fonte collettiva.

d.lgs. n. 286/1999³⁹ 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 effetti⁴⁰.

Il controllo di regolarità sugli atti delle amministrazioni dello Stato è svolto dalla Ragioneria generale dello Stato mediante lo strumento del visto (con effetto impeditivo), ma solo per le verifiche di regolarità contabile⁴¹.

Per gli Enti locali, i controlli di regolarità sono esercitati attraverso lo strumento del "visto di regolarità contabile"⁴² e dal Collegio dei revisori⁴³. 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 riconducibili anche i controlli ispettivi interorganici⁴⁴ e i controlli ispettivi intersoggettivi⁴⁵, nonché altri tipi di

³⁹ "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

⁴⁰ "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).

⁴¹ 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 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) del 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).

⁴² Art. 55 l. n. 142/1990, modificato con l'art. 6, comma 11, legge n. 127/1997, e, ora, art. 153 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato dal d.lgs. n. 267/2000.

⁴³ Art. 234 sg. del citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. La revisione contabile è prevista anche per altre amministrazioni pubbliche (università, scuole, enti pubblici, ecc.).

⁴⁴ E' il controllo svolto da un organo di un'amministrazione su altri organi della stessa amministrazione. Ai sensi dell'art. 1, comma 62, legge n. 662/1996 tutte le pubbliche amministrazioni devono istituire servizi ispettivi.

⁴⁵ 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 proficuità della spesa: art. 3 legge n. 1037/1939. Anche il Dipartimento della funzione pubblica svolge compiti ispettivi sulle pubbliche amministrazioni: art. 65, comma 6, del 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.