

controllo assimilabili a quelli ispettivi, come i controlli sulle dotazioni organiche⁴⁶ e i controlli sugli enti locali deficitari e dissestati⁴⁷. 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, comma 2, del 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, 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.

Ogni amministrazione deve definire gli elementi organizzativi, procedurali e metodologici del controllo di gestione⁴⁸. Nelle Regioni, la legge-quadro di contabilità contribuisce a individuare gli strumenti operativi per l'attività di pianificazione e controllo⁴⁹.

Nelle amministrazioni dello Stato il controllo di gestione supporta 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.

- *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

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 35 della legge 24.12.1993, n. 537 e successive modificazioni (per ultimo, art. 52 legge n. 662/1996), il Dipartimento della funzione pubblica verificava la congruità della metodologia utilizzata per determinare i carichi di lavoro. La materia è ora regolata dall'art. 39, comma 1, della legge 27.12.1997, 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).

⁴⁷ Art. 243 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ L'art. 4, comma 10, del d.lgs. n. 76/2000 ("Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208") stabilisce che le Regioni adottano misure organizzative idonee a consentire l'analisi ed il controllo dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative.

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 direzione politica⁵⁰, 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:

- 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 prefettizi.

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 informativi delle amministrazioni moderne orientate al risultato. In base a questi principi 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

⁵⁰ 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.

non è quindi tanto quello di verificare la pedissequa applicazione delle procedure, quanto quello di coinvolgere e stimolare i collaboratori per indurli a migliorare le loro performances.

Rientrano del pari nella categoria concettuale del controllo interno gli interventi correttivi del costo del personale. Stabilisce, al riguardo, l'art. 66⁵¹ 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*)⁵² 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/difformità della gestione a parametri predeterminati; la seconda indica i meccanismi a disposizione delle autorità responsabili delle politiche finanziarie per evitare risultati non desiderati, ossia che la spesa pubblica di un certo settore superi il plafond stabilito in sede previsionale.

Questa seconda locuzione ("controllo della spesa"), che costituisce l'intestazione del titolo V del d.lgs. n. 29/1993, nel quale si colloca l'art. 65 che costituisce la base della presente relazione, 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 legge n. 421/1992).

Nel mese di maggio 2000 è stato costituito, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Comitato tecnico-scientifico, incaricato del coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

Anche il controllo esterno ha subito importanti modifiche di ordine strutturale⁵³ e metodologico. I principali modelli sono i seguenti:

- *controlli preventivi esterni di legittimità su atti*. Per il personale del settore statale⁵⁴, i controlli sono effettuati dalla Corte dei conti (art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20) e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento di funzioni dirigenziali)⁵⁵, sia atti generali (provvedimenti

⁵¹ 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.

⁵² 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).

⁵³ Con deliberazione del 16.6.2000, la Corte dei conti ha emanato un regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (G.U. n. 156 del 6.7.2000). La legge 21.7.2000 detta norme sulla nomina del Presidente della Corte.

⁵⁴ Per il personale delle Regioni a statuto speciale, si v. l'art. 2 d.lgs. n. 200/1999 e gli artt. 2 e 3 d.lgs. n. 212/1999 concernenti rispettivamente la Regione siciliana e il Trentino-Alto Adige.

⁵⁵ Secondo la Corte dei conti, sono soggetti a controllo preventivo anche i contratti individuali dei

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)⁵⁶.

Controlli di questo tipo erano pure previsti per gli atti delle Regioni (d.lgs. 13 febbraio 1993, n. 40 e successive modificazioni) e degli Enti locali (art. 45 sg. della legge 8 giugno 1990, n. 142). La materia è ora regolata dall'art. 124 e sg. del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato dal d.lgs. n. 267/2000, che limita il controllo preventivo di legittimità ad alcuni atti diversi da quelli di mera gestione⁵⁷;

- *controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti*. Questo controllo è previsto in generale per tutte le amministrazioni pubbliche⁵⁸; 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 adottate⁵⁹.

In aggiunta a questo modello di controllo, che, come si è detto, è di carattere generale, la Corte presenta numerose altre relazioni al Parlamento, che attengono anche alla materia del personale. Ci si limita a citare le relazioni sul rendiconto generale dello Stato, sulle gestioni delle Università⁶⁰, 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;

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).

⁵⁶ La Sezione del controllo ha proposto, dinanzi alla Corte costituzionale, due conflitti di attribuzione nei confronti del Governo per violazione dell'art. 100, 2° comma, della Costituzione (deliberazioni numeri 39 e 48 del 2000).

⁵⁷ Si v. però l'art. 127 del citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che prevede 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, comma 1, del d.lgs. n. 229/1999).

⁵⁸ 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 dalle sezioni regionali di controllo, istituite con il regolamento della Corte dei conti del 16 giugno 2000. Sul punto, si v. l'art. 52.6 del d.lgs. n. 29/1993.

⁵⁹ È 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.

⁶⁰ L'art. 1 della 19.10.1999, n. 370 contiene norme sui Nuclei di valutazione interna delle Università.

- *controlli sui rendiconti delle Amministrazioni statali*⁶¹. Questo controllo è svolto dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti ed è limitato alle gestioni previste dal relativo programma di controllo, adottato in applicazione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994 (deliberazione della Sezione del controllo n. 20/1997);

- *controlli sui consuntivi di alcune gestioni connesse con la materia del personale*. Si fa riferimento, in particolare, alle gestioni della Scuola superiore della pubblica amministrazione-Sspa⁶² e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-Aran⁶³ che sono sottoposte al controllo "consuntivo" della Corte. E' anche da rilevare che alcune delle Autorità indipendenti, figure che, come si é visto, non sono esplicitamente comprese tra le "amministrazioni pubbliche" tenute a comunicare i dati sul personale, ai fini del referto di cui all'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, sono soggette al controllo successivo della Corte. E' il caso del Garante per l'editoria⁶⁴, dell'Antitrust⁶⁵ e del Garante per la tutela della privacy⁶⁶. Lo stesso vale per l'Isvap⁶⁷ e l'Aipa⁶⁸;

- *controlli sui contratti collettivi nazionali di lavoro*: l'argomento forma oggetto del paragrafo successivo.

1.7 La certificazione dei contratti collettivi di lavoro

La materia é disciplinata dall'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993, come sostituito dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 396/1997 e 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 (istanza associativa o rappresentativa delle amministrazioni interessate) 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 é 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 é 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.

⁶¹ In tema, Corte dei conti - Sezione del controllo, deliberazione n. 36/2000.

⁶² Il controllo era previsto dall'art. 29 del d.lgs. n. 29/1993, che è stato abrogato dall'art. 10 del d.lgs. n. 287/1999, il quale, all'art. 6, stabilisce che con apposito regolamento sarà definito l'ordinamento contabile e finanziario della Scuola.

⁶³ Art. 50, comma 10, d.lgs. n. 29/1993.

⁶⁴ Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

⁶⁵ Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

⁶⁶ Art. 33.2 l. 31.12.1996, n. 675.

⁶⁷ Art. 16 l. 12.8.1982, n. 576.

⁶⁸ Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

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 bilancio⁶⁹.

Secondo la Corte dei conti⁷⁰ 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 Governo⁷¹. "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, sempre in base alla deliberazione menzionata, a due diversi criteri:

- la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione collettiva (nazionale ed integrativa) con i vincoli di bilancio e, quindi, della copertura (*compatibilità finanziaria*): ciò senza escludere, in principio, la considerazione di ulteriori profili, come la congruità della stima delle risorse indicate nella legge finanziaria oppure l'effettiva disponibilità dei fondi nei bilanci degli enti pubblici non statali. (...)
- la verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e le grandezze macro-economiche assunte come parametri di riferimento nei documenti di programmazione economico-finanziaria e negli accordi sulla politica dei redditi (...) (*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".

⁶⁹ Una procedura in qualche modo analoga è prevista per la contrattazione integrativa. L'art. 39, comma 3-ter, della legge n. 449/1998, introdotto dall'art. 20 della legge 23.12.1999, n. 488 (legge finanziaria 2000), stabilisce che "Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredati da un'apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dalla nuova classificazione del personale, certificata dai competenti organi di controllo, di cui all'art. 52, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, laddove operanti, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 45, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative".

⁷⁰ Sezioni riunite in sede referente, deliberazione n. 17/1998.

⁷¹ Ora, anche al Parlamento (art. 51.6 d.lgs. n. 29/1993, nel testo modificato dall'art. 14 del d.lgs. n. 387/1998).

“Per queste ragioni”, conclude la deliberazione, “é 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.

Dal febbraio 1998 sono stati certificati circa 70 contratti collettivi (i cui estremi sono riportati nell'Allegato 1). I punti più significativi della giurisprudenza della Corte sono i seguenti:

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” (deliberazioni numeri 17/98, 12/00, 23/00);
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, 4/00, 12/00, 20/00, 23/00);
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 numeri 32/98, 37/98, 37/99, 20/00, 23/00). Ciò, in quanto il comma 4 fa riferimento alla quantificazione dei “costi contrattuali”, e non delle sole spese;

5. con riguardo alle “ ulteriori fonti di finanziamento del fondo per la produttività “ (entrate derivanti da accordi di collaborazione o convenzioni con terzi, da economie conseguenti alla trasformazione di rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, e da risparmi di gestione, non quantificati neanche mediante stime), la compatibilità finanziaria può essere dichiarata solo a condizione che tali finanziamenti “ siano utilizzati nella misura in cui siano definitivamente accertati ed in corrispondenza di istituti contrattuali di analoga natura “ delle entrate, per cui “l’attribuzione di trattamenti fissi e continuativi (per progressione economica) deve essere finanziata con entrate o risparmi di spese anche essi fissi e continuativi “ (deliberazione n. 20/00);
6. 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 della Ragioneria generale dello Stato 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, 4/00, 12/00, 20/00, 23/00);
7. “ai fini di una consapevole e responsabile attuazione delle specifiche disposizioni contrattuali e per un effettivo conseguimento degli obiettivi di un recupero della produttività, cui è collegata la retribuzione di risultato “, occorre che i comitati di settore, le amministrazioni, i collegi dei revisori dei conti ed i servizi di controllo interno provvedano ad istituire “ sistemi di analisi e di valutazione dei risultati della gestione , previa determinazione degli obiettivi, priorità e programmi, sulla base dei quali sono assegnate ai dirigenti le risorse finanziarie per la gestione “ (deliberazioni numeri 14/99, 1/00, 20/00);
8. 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, 19/99, 36/99, 20/00, 23/00), nonché “una rottura dell’equilibrio fra le spese per il personale e le altre spese dell’Ente” (deliberazioni numeri 14/99, 18/99, 12/00);
9. “il sistema di controllo della spesa pubblica prevede la verifica *ex post* dell’effettiva spesa sostenuta per l’applicazione del contratto collettivo, in sede di monitoraggio concomitante, ai fini della applicazione dell’art. 52 del d.lgs. n. 29/1993 (sospensione dell’esecuzione del contratto in caso di esorbitanza della spesa rispetto a quella quantificata *ex ante*)” (deliberazioni numeri 19/99, 38/99, 4/00, 12/00);
10. il principio 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 e dell’intero contratto (anche nella parte in cui disciplina i limiti finanziari della contrattazione integrativa), compresi

- gli oneri gravanti sugli esercizi futuri in relazione alle diverse decorrenze degli aumenti contrattuali, nonché degli oneri contrattuali indiretti, considerato che - ove tali stime ("anche esse oggetto del giudizio della Corte e parametro di riferimento della successiva attività di monitoraggio") risultassero estremamente difficili o impossibili, per mancanza di adeguati elementi dimostrativi prodotti dall'Aran - "la garanzia di non esorbitanza mediante sospensione dell'efficacia del contratto" diverrebbe, a sua volta, "del tutto apparente" (deliberazioni numeri 19/99, 35/99, 38/99, 4/00, 12/00, 20/00, 23/00);
11. "ai fini di una conclusiva ed esaustiva certificazione di compatibilità economica e finanziaria degli oneri contrattuali come quantificati dall'Aran e tenuto conto che tali oneri rappresentano solo una parte di quelli cui l'Aran ha fatto riferimento in sede di contrattazione nazionale per i Comparti non statali", la Corte dei conti "si riserva ogni valutazione da effettuare, al termine dell'esame di tutte le ipotesi di accordo, in merito alla compatibilità dei costi dell'intera tornata contrattuale con le risorse disponibili e della loro coerenza con gli equilibri di finanza pubblica indicati negli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio", "previa integrazione da parte dell'Aran della documentazione tecnica della quantificazione degli oneri sottesi ai restanti comparti non statali" (deliberazioni numeri 19/99, 1/00, 4/00, 12/00, 23/00);
 12. 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);
 13. 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 adeguati sistemi di monitoraggio e di tempestiva rilevazione dei dati, unitamente alla definizione delle metodologie, anche statistiche, da impiegare allo scopo", "funzionali altresì all'attuazione del disposto della norma di cui all'art. 52, comma 6, del d.lgs. n. 29/1993" (deliberazioni numeri 18/99, 12/00);
 14. gli "affinamenti metodologici" delle quantificazioni degli oneri contrattuali relativi al personale appartenente ai comparti del settore pubblico non statale, con riferimento alla ragionevole sostenibilità degli oneri stessi da parte delle rispettive Amministrazioni, " - nonostante le già espresse sollecitazioni - non hanno ancora trovato adeguati riscontri" (deliberazione n. 12/00);
 15. l'ipotesi di "incongruenze metodologiche" che si riflettano in modo rilevante sulla quantificazione delle relative risorse, preclude, "allo stato, una certificazione positiva di compatibilità economica e finanziaria" (deliberazione n. 12/00);
 16. "senza l'indicazione analitica delle fonti di conoscenza dei dati, né dei criteri di stima, la apodittica indicazione del risultato finale costituisce una mera affermazione incontrollabile in ordine sia alla corretta valutazione dei fatti enunciati che alla razionalità dei criteri di quantificazione utilizzati" (deliberazione n. 21/00);
 17. 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, 23/99, 1/00, 4/00, 20/00, 23/00);
18. la valutazione della compatibilità economica e finanziaria delle singole ipotesi contrattuali - sorretta da adeguate quantificazioni elaborate dall'Aran - deve consentire la verifica della capacità di bilancio delle Amministrazioni interessate a sostenere la crescita media delle retribuzioni nella misura conseguente alla ipotesi di accordo, anche in relazione ai vincoli di finanza pubblica, quale il Patto di stabilità interno, che nella nuova formulazione (art. 30 della legge n. 448/1999) prevede ulteriori misure di controllo della spesa per il personale pubblico (deliberazioni numeri 4/00 e 15/00);
19. "in mancanza degli esiti della precedente tornata contrattuale, specie in ordine alla componente accessoria", la Corte dei conti - "tenuto conto che i conseguenti incrementi retributivi produrranno effetto sul secondo biennio economico del contratto 2000/2001" - "rinvia il giudizio sulla compatibilità economica e finanziaria di detta componente in sede di esame dell'ipotesi riferita al predetto secondo biennio economico", con la raccomandazione all'Aran "di produrre dati specifici concernenti la dinamica dei principali istituti relativi alla componente accessoria della retribuzione (con particolare riferimento all'indennità di funzione e di risultato)" (deliberazioni numeri 1/00 e 20/00);
20. "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);
21. la "riutilizzazione di risparmi" e il "trascinamento" di fondi da un esercizio ad un altro sono "in contrasto con le norme - inderogabili - di contabilità pubblica" (deliberazioni numeri 14/99, 18/99, 35/99, 1/00, 12/00, 20/00);
22. la "prenotazione" di fondi sulle disponibilità di un successivo ccnl "va interpretata quale dichiarazione di intenti tra le parti per la futura contrattazione (...), senza carattere immediatamente precettivo (deliberazioni numeri 12/00, 20/00, 23/00);
23. gli eventuali incrementi retributivi a regime destinati, in quota parte, al nuovo ordinamento professionale, attraverso il finanziamento di passaggi di carriera orizzontale, "dovranno necessariamente essere computati ai fini della compatibilità economica e finanziaria del prossimo ccnl relativo al biennio 2000/2001", il cui spazio negoziale "non potrà non scontare gli effetti di lievitazione delle retribuzioni conseguenti alla assegnazione delle risorse aggiuntive", che " - limitate al 2000 - non potranno essere destinate a sostenere spese stabili e ricorrenti, quali sono quelle connesse al finanziamento dei passaggi orizzontali di carriera, con il rischio della insostenibilità a regime degli oneri medesimi" (deliberazione n. 23/00);
24. tenuto conto della "estraneità" della "disciplina pensionistica e previdenziale" all'ambito della contrattazione collettiva (che è limitata, secondo quanto previsto

dall'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 29/1993, e successive modificazioni e integrazioni, "al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali"), non vi è spazio, in tale materia per l'autonomia negoziale delle parti, neppure nel caso in cui le eventuali disposizioni contrattuali si limitano a riprodurre e recepire l'interpretazione del disposto normativo pacificamente seguita". "Ciò allo scopo di evitare l'introduzione surrettizia di una novazione della fonte regolatrice della materia, con possibilità, per il futuro, di eventuali interventi negoziali non consentiti, anche in senso derogatorio o comunque difforme, in una materia che il legislatore ha inteso riservare a sé stesso, in considerazione dell'esigenza di tenere sotto controllo una delle principali fonti di spesa, a garanzia degli equilibri di finanza pubblica" (deliberazione n. 8/00);

25. "la materia delle assunzioni del personale pubblico esula dalla disciplina contrattuale, rimanendo soggetta alla disciplina legislativa" (deliberazione n. 22/00);
26. per interpretare una legge dello Stato non è consentito l'utilizzo dello strumento della "contrattazione collettiva interpretativa", che - nella sua funzione tipica - "è quella di ricostruire l'originaria volontà delle parti, e non, invece, quella di interpretare norme di legge" (deliberazione n. 8/00);
27. presa d'atto dell'impegno del Governo di "provvedere immediatamente al monitoraggio degli andamenti della spesa" derivante dai contratti della dirigenza medica e della dirigenza sanitaria, tecnica e professionale, "con riguardo, in primo luogo, alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale", inviandone gli esiti alla Corte dei conti " ancor prima della scadenza biennale dei contratti stessi (deliberazione n. 15/2000);
28. resta da definire la questione - di rilevanza generale - relativa alla "effettiva disponibilità di risorse finanziarie (derivanti da retribuzione individuale di anzianità, indennità varie e voci similari) che, pur prendendo titolo dalla presenza in servizio di unità di personale, vengono, poi, ritenute ancora disponibili nonostante la cessazione dal servizio delle predette unità di personale " (deliberazione n. 15/00).

1.8 La rilevazione dei dati sul personale

Il titolo V del d.lgs. n. 29/1993 attribuisce la competenza di fissare i criteri di rilevazione dei dati sul personale 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, alla Corte dei conti e, in copia, al Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite della Ragioneria.

Le informazioni riguardano la dotazione organica, la consistenza del personale (disaggregata tra personale a tempo indeterminato, a tempo determinato e contrattista, nonché per categorie, qualifiche/livelli e sesso); il relativo movimento durante l'anno (cessati dal servizio, assunti in servizio, entrati nel livello, usciti dal livello); la situazione del personale in posizione di part-time, comando e fuori ruolo; la distribuzione del personale per Regioni; l'anzianità di servizio; i titoli di studio; le

assenze; la 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 1998 il 7 gennaio 1999⁷² e per l'esercizio 1999 il 24 febbraio 2000⁷³. La rilevazione non comprende il personale degli enti pubblici economici ed aziende di cui all'art. 65, comma 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, comma 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 plurime⁷⁴, 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.

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 conti⁷⁵.

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 giurisdizionale⁷⁶, e ha funzione certatoria⁷⁷, 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 effettuare la verifica dei dati contenuti nei conti annuali trasmessi dalle amministrazioni⁷⁸. Inoltre, l'attività di verifica è informale e non produce quindi alcun

⁷² S.O. alla G.U. n. 17 del 19.1.1999.

⁷³ S.O. alla GU n. 44 del 14.3.2000.

⁷⁴ Ministero del tesoro. Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, vol. I, p. 4.

⁷⁵ Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997, p. 21.

⁷⁶ Corte cost. 13/12/1966, n. 121 e 18.12.1968, n. 142.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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.

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 affidabilità⁷⁹ dei dati.

Di fatto, la qualità dei dati, come risulterà in prosieguo, ha ancora margini di miglioramento. I mezzi per farlo sono noti. Il solo modo per avere dati "certi" è quello di acquisirli direttamente dai sistemi informativi di gestione del personale: così rilevati, i dati dei conti annuali coinciderebbero per definizione con quelli risultanti dai rendiconti.

Opportunamente, l'art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993 fa obbligo al Ministero del tesoro di avviare, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, "un processo di integrazione dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni che rilevano i trattamenti economici e le spese del personale". Si deve constatare che, dopo sette anni, la prescritta integrazione non esiste ancora neanche per il personale dello Stato. E' assolutamente necessario che Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero del tesoro facciano tutti gli sforzi per razionalizzare al più presto un settore conoscitivo oggi impegnativo, per la sua messa a punto, e lacunoso, sul piano dei risultati.

Certo, l'integrazione dei sistemi informativi, sebbene utile, non è risolutiva, in quanto essa potrà risolvere il problema sotto il profilo finanziario, ma non sarà in grado di elevare in modo significativo la qualità dei dati fisici, anch'essi importanti per elaborare misure di razionalizzazione della gestione delle risorse umane. Ne consegue che, allo stato, l'attività diretta di acquisizione dei dati non può essere del tutto eliminata, e quindi che bisogna comunque intervenire per migliorare questa attività.

Alcuni strumenti utili in questa direzione sono indicati nella premessa, alla quale si rinvia. La Corte ribadisce comunque la disponibilità a offrire il suo contributo alle iniziative da essa stessa proposte ed alle altre che saranno prese dalla Ragioneria per migliorare, sotto il duplice profilo temporale e qualitativo, la base informativa.

Base informativa che in ogni caso presenta due gravi carenze: la 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 le amministrazioni, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, devono presentare, in allegato ai conti annuali) e il conto della previdenza delle amministrazioni statali, previsto dalla norma citata, (che continua a mancare pur dopo l'istituzione, ad opera del decreto del Presidente della Repubblica n. 154/1998, nell'ambito della Ragioneria, dell'Ispettorato generale per la spesa sociale).

Un'ultima notazione. Il conto annuale contiene solamente i dati dell'anno di riferimento⁸⁰. E poiché i vari conti annuali non sono comparabili nel tempo, in conseguenza di variazioni che attengono alla composizione degli aggregati o ai criteri di rilevazione, non è oggi possibile fare un'analisi ponderata dell'evoluzione della gestione. Si chiede pertanto alla Ragioneria di elaborare appropriate serie storiche dei

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Salvo per quanto riguarda la consistenza del personale al 31 dicembre dell'anno precedente, che presenta peraltro "aggiustamenti" rispetto al dato pubblicato nel conto annuale.

fenomeni di maggior rilievo, con particolare riguardo alla consistenza e distribuzione del personale e relativo costo.

1.9 L'avvio del monitoraggio

La seconda privatizzazione del pubblico impiego affida ai controlli interni e ad un sistema di controllo esterno sugli andamenti della spesa il compito di segnalare deviazioni o scostamenti rispetto ai parametri di evoluzione compatibili con i complessivi equilibri di bilancio, anche in coerenza con le esigenze di perseguimento dei saldi indicati nella disciplina del patto di stabilità (art 28, comma 7 l. 448/1998; art. 30 l. 488/1999). A tali controlli si accompagna quello che compete all'Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (Aran), sotto forma di monitoraggio dell'applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi.

Tale attività si innesta con il monitoraggio dei reali andamenti di spesa, che il Ministero del tesoro deve esercitare, secondo il d.lgs. n. 29/93, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali "esorbitanze" dalle previsioni, sia come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale. Una specifica attività in tal senso è rimessa al Dipartimento della funzione pubblica, oltre che in base al d. lgs. n. 29/1993, dal recente DPCM 2 ottobre 1999 (in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2000).

Va al riguardo segnalata la specifica disposizione normativa, di cui all'art. 52, comma 2 d.lgs. n. 29/93 che prevede l'eventuale sospensione, parziale o totale, del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa rispetto alla quantificazione certificata dalla Corte dei conti: al riguardo si conferma la necessità - già richiamata nella relazione al rendiconto generale dello Stato - che le amministrazioni, in collegamento con l'Aran e con il Dipartimento della funzione pubblica, si muniscano di strutture e di strumenti conoscitivi adeguati a rilevare tempestivamente i fenomeni suscettibili di determinare l'esorbitanza dai menzionati limiti.

Di recente, con riguardo alla vicenda della contrattazione relativa alla dirigenza del Servizio sanitario nazionale, la Corte (del. 15/2000) ha preso atto dell'impegno assunto dalla parte negoziale pubblica e del Governo di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs n.29/93 (che fa sistema con le previsioni di cui agli articoli 10 e 11 dei contratti esaminati) avviando immediatamente il monitoraggio della spesa derivante dalle ipotesi di accordo esaminate, con riguardo, in primo luogo, alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale, e comunicandone gli esiti alla Corte stessa ancor prima della scadenza biennale dei contratti. Si è inoltre raccomandato alla parte pubblica di procedere tempestivamente all'impostazione metodologica ed all'attivazione operativa del predetto monitoraggio, informandone la Corte, anche per tali profili.

Non risultano sinora pervenuti dall'Amministrazione indicazioni ed elementi informativi su di una tematica così delicata. Tale esigenza trova riscontro nell'art. 88 della L. 388/2000 (L. finanziaria per il 2001) che prevede al comma 2 uno specifico controllo analitico annuo, da parte delle Regioni, di almeno il 2% delle cartelle cliniche e delle corrispondenti schede di dimissione in conformità a specifici protocolli, al fine di realizzare gli obiettivi sull'appropriatezza nell'erogazione.

La specifica rilevanza di tale monitoraggio - di cui la Corte rappresenta nuovamente l'importanza nell'attuale fase di transizione al federalismo fiscale, riservandosi di adottare le opportune iniziative di stimolo e di confronto - si innesta in una più generale funzione di controllo degli andamenti del settore.

Nel necessario confronto tra previsioni e risultanze è dunque essenziale l'avvio del monitoraggio da parte delle competenti Amministrazioni, funzionale anche all'effettuazione dei compiti di controllo di cui all'art. 52, commi 2 e 6, ed all'art. 65, comma 4, del D.Lgs. 29/93. In proposito la Corte ha intrapreso specifica attività istruttoria finalizzata alla verifica degli andamenti della spesa relativa al pubblico impiego, con riferimento ai nove comparti di contrattazione⁸¹ ed alle cinque aree non contrattualizzate⁸².

Tale attività è basata, essenzialmente, sull'analisi delle schede predisposte dall'Aran per la quantificazione degli oneri dei ccnl esaminate dalla Corte in sede di certificazione degli stessi, delle relazioni predisposte dall'apposito Nucleo tecnico composto da Funzionari della Corte e da consulenti esterni nonché dalle deliberazioni (recanti, in allegato, i rapporti di certificazione) approvate dall'apposito Collegio delle Sezioni riunite.

Con riserva di formulare, al termine dell'istruttoria, uno specifico referto al Parlamento con esplicitazione dei risultati cui la Corte è pervenuta e delle connesse osservazioni, si ritiene opportuno illustrare brevemente in questa sede le principali attività finora svolte dalla Corte nell'esercizio di detta funzione, in particolar modo per quel che concerne la metodologia adottata.

Attraverso l'esame della citata documentazione sono stati ricostruiti i dati contabili relativi:

- alla c.d. "provvista", consistente nel complesso delle disponibilità risultanti dalle leggi di bilancio, da leggi speciali di spesa ovvero dai Comitati di settore (ex art. 51, comma 3, del D.Lgs. 29/93) di ciascun comparto del "settore pubblico"⁸³, così come risulta dalle citate "schede Aran";
- alla utilizzazione delle somme destinate al rinnovo dei C.C.N.L., distintamente indicate dall'ARAN per i vari comparti e desumibili dai prospetti riepilogativi predisposti nelle *schede di comparto* allegate alle ipotesi di accordo;

⁸¹ Ministeri, Scuola, Aziende ed Amministrazioni autonome dello Stato, Segretari comunali, Enti pubblici non economici, Regioni ed Autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, Enti di ricerca ed Università

⁸² Magistratura, Carriera Prefettizia, Carriera Diplomatica, Forze Armate e Corpi di Polizia.

⁸³ il c.d. "settore pubblico non statale" (comprendente i comparti Enti pubblici non economici, Autonomie locali, Sanità, Ricerca ed Università) è attualmente in regime di "autofinanziamento" ex art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. 29/1993 (come risulta modificato dall'art. 14 del D.Lgs. 387/1998).

Mentre la legge finanziaria per il 1998 (L. 450/1997, art. 2, comma 12) ha indicato gli importi costituenti "riferimento di spesa" (vds. Delibera della Corte dei Conti - SS.RR. in sede referente nr. 19/99 resa in data 23 marzo 1999), pienamente recepiti nel "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 1998-2001" prodotto dall'Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore e trasmesso all'ARAN il 22 giugno 1998, l'applicazione dello 0,8% incrementale per il 1999 (che la Legge finanziaria per il 1999 ha riconosciuto e quantificato finanziariamente per il solo "settore Stato" che grava direttamente sul bilancio statale) risulta finora essere stato oggetto di valutazione (ex art. 51, comma 3, del D.Lgs. 29/1993) da parte di un solo Comitato di Settore (comparto Regioni ed Autonomie locali), che ha prodotto un'apposita integrazione alla Direttiva già emanata quale atto di indirizzo per l'ARAN sulla contrattazione collettiva 1998/2001.

- alle retribuzioni effettivamente erogate ai dipendenti pubblici (*"retribuzioni di fatto"*) dalle Amministrazioni di appartenenza mediante i *"cedolini paga"*, in parte acquisiti ed in parte ancora in corso di acquisizione dai sistemi informativi centralizzati che gestiscono - per alcuni comparti - tali contabilità (sistema integrato R.G.S. - ex Direzione generale dei servizi periferici del tesoro (Dgspt) per quanto concerne i comparti Ministeri e Scuola, sistema informativo del CINECA per quanto concerne il comparto Università).

In prima battuta il complesso dei dati relativi alla *"provvista"* (distinti fra il *"settore Stato"* ed il *"settore pubblico non statale"*) è stato confrontato con gli stanziamenti risultanti dalle leggi finanziarie per il 1998 ed il 1999, integrati dagli ulteriori importi autorizzati con specifiche direttive emanate dai Comitati di Settore ex art. 51, comma 3, del D.Lgs. 29/1993, al fine di evidenziare eventuali scostamenti rispetto alla allocazione in Finanziaria delle risorse destinate ai vari comparti.

Si è quindi passati al confronto fra la prima e la seconda categoria di dati, al fine di rilevare eventuali scostamenti tra *"provvista"* ed *"utilizzo"* che, se negativi, corrispondono ad impegni contrattuali sprovvisti di copertura finanziaria; se positivi, a disponibilità derivanti da risparmi contrattuali. Tale analisi assume particolare rilievo poichè già in sede di referto relativo al comparto Regioni ed Autonomie locali questa Corte ha avuto occasione di precisare che *"... l'eventuale sfondamento riscontrabile in relazione ad un comparto di contrattazione rispetto alle ipotesi di riparto delle risorse disponibili effettuato dall'ARAN ai fini dell'impostazione degli obiettivi della negoziazione, non implica necessariamente una rottura degli equilibri di finanza pubblica, atteso che tale valutazione - da svolgere con riguardo al quadro complessivo - potrà essere effettuata al termine dell'esame dell'intera tornata contrattuale ..."* (Cfr. del. 19/99).

Il confronto, infine, fra la seconda e la terza categoria consente di rilevare gli scostamenti fra *"utilizzo"* e *"pagamenti"*: mentre le eventuali differenze positive (*"utilizzazioni"* > *"retribuzioni"*) evidenziano risorse finanziarie non ancora erogate ai lavoratori dei comparti interessati, quelle negative (*"utilizzazioni"* < *"retribuzioni"*) possono costituire un'esorbitanza dai limiti di spesa tale da imporre l'applicazione delle clausole contrattuali di salvaguardia previste dall'art. 52, comma 2, del D.Lgs. 29/1993 (sospensione parziale o totale dell'esecuzione del contratto).

Si sono palesate, sino ad ora, talune difficoltà di ordine metodologico ed organizzativo, legate soprattutto alla strutturazione dei sistemi informativi che gestiscono i dati di spesa relativi al personale, impeditive - allo stato attuale - di un'analisi tempestiva e completa. Più in particolare:

- a) appaiono non acquisibili in tempo reale i dati relativi alla spesa per i comparti Enti pubblici non economici, Sanità, Autonomie locali, Ricerca ed Aziende autonome, poichè non disponibili su alcun sistema informativo centralizzato. Particolare utilità avrebbe tale tempestiva acquisizione per il comparto delle Regioni ed Autonomie locali, in quanto la mancanza di un tetto di spesa predeterminato e la frammentazione derivante dal sistema del c.d. *"autofinanziamento"* inducono gravi difficoltà nel controllo del rispetto del *"Patto di stabilità interno"* ⁸⁴, rinnovato in senso restrittivo nella Legge Finanziaria per il 2000 ⁸⁵ in riscontro alla sua

⁸⁴ Art. 28 della Legge 448/1998.

⁸⁵ art. 21. Cfr., con particolare riguardo alla spesa per il personale, la disposizione di cui alla lett. a) del