N. 20/CONTR./CL/02

# *Corte dei Conti*

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
III COLLEGIO – COSTO DEL LAVORO

PRESIDENTE: dott. Francesco STADERINI

PRESIDENTI DI SEZIONE: dott. Fulvio BALSAMO, dott. Rosario Elio BALDANZA

CONSIGLIERI: dott. Gian Giorgio PALEOLOGO, dott. Maurizio MELONI, dott. Rita ARRIGONI, dott. Antonio FERRARA, dott. Giuseppe COGLIANDRO **relatore,** dott. Anna Maria CARBONE, dott. Gaetano D'AURIA, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Simonetta ROSA, dott. Guido MACCAGNO, dott. Vincenzo GAMBARDELLA, dott. Antonio SCUDIERI, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Marco PIERONI, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Giovanni MARROCCO

PRIMI REFERENDARI: dott. Vincenzo PALOMBA, dott. Franco MASSI

REFERENDARI: dott. Quirino LORELLI, dott. Luisa D'EVOLI

VISTO l'art. 100, 2° comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi della Corte dei conti, approvato con r.d. il 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 60 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

VISTO l'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, richiamato dal citato art. 60,comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che prescrive l'obbligo a carico delle amministrazioni pubbliche di presentare il conto annuale delle spese sostenute per il personale;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti n. 693/CP/2000, con cui il Consiglio di Presidenza nell'adunanza del 6/12/2000 ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo e in particolare la composizione del Collegio III (costo del lavoro);

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite del 22 giugno 2001 n. 28/CONTR./PROGR./01, con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2000;

UDITI, nell'adunanza del 21 dicembre 2001 il relatore, cons. Giuseppe Cogliandro, ed i correlatori: cons. Rita Arrigoni per il personale delle Amministrazioni regionali e del Servizio sanitario nazionale, cons. Gaetano D'Auria per le considerazioni generali e il personale pubblico, cons. Carlo Chiappinelli per le considerazioni generali e per il personale del Servizio sanitario nazionale, cons. Simonetta Rosa per il personale degli Enti pubblici non economici, cons. Antonio Scudieri per il personale diplomatico, di magistratura e di prefettura, cons. Marco Pieroni per il personale dei Ministeri e delle Aziende autonome, cons. Mario Nispi Landi per il personale della Scuola, cons. Giovanni Marrocco per il personale appartenente ai Corpi di Polizia, primo referendario Vincenzo Palomba per il personale dei Ministeri e delle Aziende autonome, primo referendario Franco Massi per il personale appartenente alle Forze armate, referendario Quirino Lorelli per il personale degli Enti locali, referendario Luisa D'Evoli per il personale delle Università, degli Enti di ricerca e per il personale degli enti locali (segretari comunali e provinciali).

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2000

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro della funzione pubblica.

Così deciso nell'adunanza del giorno 21 dicembre 2001.

L'ESTENSORE
F.to Giuseppe Cogliandro

IL PRESIDENTE
F.to Francesco STADERINI

Depositato in Segreteria il 6 maggio 2002

IL DIRIGENTE
F.to Giovanni SFORZA

## *PREMESSA*

*La relazione con la quale la Corte dei conti procede, attraverso uno speciale collegio delle Sezioni Riunite in sede di controllo, all'analisi della gestione delle risorse finanziarie destinate al personale dell'intero settore pubblico presenta una novità di rilievo rispetto agli anni precedenti: è stata elaborata sulla base di dati contenuti nel conto annuale 2000 reso disponibile dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato a fine novembre 2001.*

*Si è così realizzato l'impegno assunto dalla Corte di elaborare la relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sulla base di dati informativi (quelli relativi al 2000) riferiti all'anno precedente a quello di stesura della relazione (dicembre 2001), superandosi la precedente impostazione che induceva la Corte a prendere in considerazione due esercizi finanziari: il primo basato su un livello di analisi approfondito dei dati e il secondo, invece, sui dati provvisori ed eterogenei, non verificati da parte della Ragioneria medesima.*

*In effetti permane l'esigenza di porre ogni impegno da parte delle istituzioni interessate (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento della Funzione pubblica, Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) affinché la disponibilità e l'aggiornamento dei dati del conto annuale avvengano con accelerazione dei tempi, considerato che esso, per la sua particolare natura censuaria, espone dati relativi a circa 10.000 amministrazioni e costituisce il supporto di maggiore consistenza per le valutazioni della Corte, la quale, tuttavia, si avvale anche di altre fonti informative che consentono, per singoli comparti del lavoro pubblico, di esprimere giudizi sulla attendibilità e sostenibilità degli oneri di personale.*

*In merito al problema cruciale della quantificazione degli oneri contrattuali, è da valutare positivamente la prospettazione della legge finanziaria 2002 (art. 16, comma 7, ultimo cpv) che impone ai Comitati di settore di "provvedere alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali" sulla base delle scelte strategiche operate dalle Amministrazioni che ad essi fanno capo.*

*L'onere di quantificazione delle risorse è da intendere, ad avviso della Corte, in senso rigoroso, al fine di consentire un riscontro di compatibilità economica e*

*finanziaria effettivo e di formulare un giudizio di congruità delle scelte generali di politica retributiva.*

*Il ruolo della Corte in sede di certificazione nelle ipotesi di contratti collettivi relativi al pubblico impiego risiede sostanzialmente nell'esigenza generale della collettività e degli organi costituzionali che ne sono espressione di poter conoscere se le dinamiche retributive del pubblico impiego siano congrue con le indicazioni generali di finanza pubblica, se siano correlate o correlabili con i grandi processi di riforma istituzionale, se siano in linea con gli impegni assunti in ambito comunitario.*

*Nella sua funzione di certificazione dei contratti collettivi di lavoro pubblico, la Corte si è attenuta a orientamenti e indirizzi via via acquisiti che costituiscono la propria giurisprudenza in materia, sintetizzata nel capitolo primo della presente relazione. Essi danno la misura della capacità dell'Istituto di poter pienamente assolvere alle esigenze unitarie della Repubblica, sulla base della propria esperienza di controllo sulle gestioni di denaro pubblico, anche alla luce dei "principi fondamentali" in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 119, comma 2, legge costituzionale n. 3/2001), emergenti dal nuovo impianto costituzionale.*

# CAPITOLO 1

## CONSIDERAZIONI GENERALI

### *SINTESI*

*Appare essenziale mettere a punto un sistema di controlli che sia in grado, per un verso, di verificare l'effettivo rispetto delle regole che presiedono agli equilibri della finanza pubblica nazionale e, per altro verso, di innescare processi di correzione eventualmente necessari a ripristinare le regolarità violate.*

*A fronte di una riduzione del personale (molto più consistente nella contabilità economica nazionale, la spesa per il personale pubblico continua a crescere, in particolare fra il 1999 e il 2000, anno di inizio del secondo biennio economico della contrattazione collettiva nazionale.*

*Grazie ai miglioramenti nell'attività di rilevazione dei dati, di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, la relazione sul costo del lavoro pubblico è approvata per la prima volta dalla Corte dei conti nell'esercizio successivo a quello di riferimento. Restano comunque ampie aree di miglioramento. Strumenti utili in questa direzione sono l'interconnessione dei sistemi informativi, l'integrazione delle rilevazioni censuarie, necessariamente lente, con stime statistiche, basate su tecniche di campionamento (che permetterebbe di anticipare la valutazione delle tendenze di fondo del costo del lavoro) e l'attività di monitoraggio delle spese di personale derivanti dai contratti collettivi di lavoro.*

*Permangono infine due gravi carenze: la relazione al conto annuale (che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dovrebbe redigere sulla base delle relazioni sui risultati di gestione che le amministrazioni, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, 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).*

**1.1 Funzioni della Corte dei conti in materia di personale pubblico**

In materia di personale pubblico, la Corte dei conti svolge funzioni di carattere generale e funzioni di carattere specifico. Le prime riguardano il controllo preventivo e successivo (art. 3 l. 14.1.1994, n. 20), la parificazione del rendiconto generale dello Stato e connessa attività di referto al Parlamento (artt. 38 e sg. r.d. 12.7.1934, n. 1214), le relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa (art. 11-*ter* l. 5.8.1978, n. 468, modificato dall'art. 7 l. 23.8.1988, n. 362), le audizioni parlamentari sulle manovre finanziarie (art. 148 regolamento della Camera dei Deputati e art. 133 regolamento del Senato della Repubblica). Le seconde concernono il referto al Parlamento sulla gestione delle risorse relative al personale pubblico e la certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

L'attività di referto al Parlamento è disciplinata dall'art. 60, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (ex art. 65 d.lgs. n. 29/1993). Detta norma stabilisce che le amministrazioni pubbliche presentano, entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti, per il tramite del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, ed inviandone copia alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, "il conto annuale delle spese sostenute per il personale", rilevate in conformità al modello definito dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica[1].

Il conto annuale delle amministrazioni è corredato di una relazione sui risultati di gestione, ossia di "una relazione con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Il Ministero dell'economia e delle finanze, oltre al modello di rilevazione di cui si è detto, deve anche elaborare un conto che evidenzi "il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative al personale delle amministrazioni statali".

La Corte riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, avvalendosi di tutti i dati e

[1] Il modello riguarda la consistenza del personale, in servizio e in quiescenza, e le relative spese, ivi compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni.

delle informazioni disponibili presso le amministrazioni pubbliche. "Con apposite relazioni in corso d'anno, anche a richiesta del Parlamento, la Corte riferisce altresì in ordine a specifiche materie, settori ed interventi".

La certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro è disciplinata dall'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001. La Corte verifica l'attendibilità dei costi e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-*bis* della legge n. 468/1978 e successive modificazioni e integrazioni[2].

Particolare rilevanza riveste l'attività di monitoraggio degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Le competenze primarie in materia di monitoraggio sono attribuite al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (art. 3, comma 1, lettera f), d.P.R. 20.2.1998, n. 38) e all'Aran (successivo art. 46, commi 3 e 4 d.lgs. n. 165/2001). In argomento, un ruolo attivo è riconosciuto dall'art. 48, comma 7, del d.lgs. n. 165 pure alla Corte dei conti la quale, "anche nelle sue articolazioni regionali di controllo, verifica periodicamente gli andamenti della spesa del personale delle pubbliche amministrazioni, utilizzando, per ciascun comparto, insiemi significativi di amministrazioni".

L'attività di monitoraggio ha una triplice funzione: *conoscitiva* (rilevare l'effettiva spesa derivante dai contratti, in valore assoluto e/o in termini relativi), *propositiva* (segnalare al Parlamento ed alle Amministrazioni interessate eventuali scostamenti di spesa rispetto alle previsioni, in funzione correttiva, come prescrive l'art. 61 del d.lgs. n.165) e *metodologica* (migliorare, mediante la tecnica della retroazione, l'attività di valutazione *ex ante*).

Nel sistema legislativo le tre aree di attività - referto, certificazione e monitoraggio - sono legate da un forte sinergismo: il monitoraggio consente di verificare la fondatezza delle stime fatte in sede di certificazione e di apprestare possibili interventi correttivi; il suo esito prende corpo nella relazione annuale, che é pure alimentata dagli elementi informativi e valutativi acquisiti in sede di certificazione, la quale, a sua volta, può utilizzare dati contenuti nel conto annuale che costituisce la principale base informativa dell'attività di referto.

[2] In argomento, v, paragrafo 1.8.

### 1.2 Il nuovo assetto legislativo del lavoro pubblico

Nel contesto della riforma[3] del sistema amministrativo italiano, prefigurata nell'ultimo decennio del secolo scorso, la privatizzazione del pubblico impiego ha costituito un elemento di forte discontinuità rispetto al passato.

La privatizzazione del lavoro pubblico è stata attuata in due fasi. La prima, impostata nel biennio 1992-93 (l. n. 421/1992 e d.lgs. n. 29/1993[4], modificato dai decreti legislativi nr. 470 e 546 del 1993) aveva l'obiettivo primario del controllo della spesa, in una logica fortemente centralistica.

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

Sulla base di questi principi e delle altre norme contenute nel d.lgs. n. 29/1993 sono state distinte nel rapporto di pubblico impiego due aree: una di diritto pubblico, regolata dalla legge, nella quale l'amministrazione agisce in posizione sovraordinata rispetto al lavoratore; l'altra di diritto privato, regolata dal codice civile (capo I, titolo II del libro V), dalle leggi sul lavoro e dai contratti collettivi, nella quale l'amministrazione, che si trova in posizione di parità con il lavoratore, utilizza atti negoziali.

---

[3] La riforma ha investito il sistema amministrativo in tutti i suoi elementi: oltre il lavoro pubblico (per il quale si rinvia ai successivi paragrafi), la ridislocazione delle funzioni pubbliche (art. 1 sg. l. n. 59/1997); l'organizzazione delle amministrazioni centrali, degli enti pubblici nazionali e degli enti locali (art. 11 sg. l. n. 59/1997; d.lgs. 30.7.1999, n. 300, concernente la riforma dell'organizzazione del Governo; d.lgs. 30.7.1999, 303, relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri; d.lgs. 29.10.1999, n. 419, riguardante il riordinamento degli enti pubblici nazionali; d.lgs. 30.1.1999, n. 19, concernente il riordino del Cnr; d.lgs. 27.5.1999, n. 165, contenente norme sulla soppressione dell'Aima e istituzione dell'Agea; d.lgs. 23.7.1999, n. 242 sul riordino del Coni; testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.lgs. n. 267/2000); il modo di svolgimento dell'attività amministrativa (art. 20 l. n. 59/1997; l. 8.3.1999, n. 50 e l. 24.11.2000, n. 340); la struttura del bilancio pubblico (l. 3.4.1997, n. 94; d.lgs. 7.8.1997, n. 279; l. 25.6.1999, n. 208; d.lgs. 28.3.2000, n.76); la filosofia e l'assetto dei controlli (oggetto di analisi nel paragrafo 1.8).

[4] Il d.lgs. 3.2.1993, n. 29 modificato o integrato da numerosi provvedimenti legislativi (d.lgs. 18.11.1993, n. 470; d.lgs. 23.12.1993, n. 546; l. 23.12.1994, n. 724; d.l. 12.5.1995, n. 163, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 11.7.1995, n. 273; d.P.R. 28.7.1995, n. 316; d.l. 28.8.1995, n. 361, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 27.10.1995, n. 437; d.l. 10.5.1996, n. 254, convertito in legge, con modificazioni, dalla l.11.7.1996, n. 365; l. 15.3.1997, n. 59; l. 15.5.1997, n. 127; d.lgs. 4.11.1997, n. 396; d.lgs. 6.3.1998, n. 59; d.lgs. 31.3.1998, n. 80; d.lgs. 29.10.1998, n. 387; l. 23.12.1998, n. 448; l. 3.5.1999, n. 124; d.lgs. 30.7.1999, n. 286; d.lgs. 30.7.1999, n. 287; d.lgs. 30.7.1999, n. 300; l. 23.12.1999, n. 448) è stato abrogato dal d.lgs. n. 165/2001.

L'area pubblica riguardava le seguenti categorie di personale (i cui ordinamenti giuridici ed economici restavano disciplinati da leggi speciali): magistrati ordinari, amministrativi e contabili; avvocati e procuratori dello Stato; appartenenti alle forze armate ed ai corpi di polizia; personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia (a partire dalla qualifica di vice consigliere di prefettura); dipendenti degli enti operanti in materia di credito e risparmio, borsa e tutela della concorrenza[5], docenti universitari, nonché dirigenti generali dei ministeri, delle aziende autonome e del "parastato" (successivamente privatizzati).

La seconda fase della privatizzazione del lavoro pubblico fu realizzata nel biennio 1997-98 attraverso la riscrittura del d.lgs. n. 29/1993, ad opera di alcuni decreti legislativi emanati in attuazione della legge delega n. 59/1997[6], e si informa ai principi del federalismo amministrativo, di una più marcata autonomia delle amministrazioni pubbliche, della razionalizzazione organizzativa e semplificazione procedurale, di un'accentuazione del ruolo manageriale della dirigenza, della valorizzazione dei controlli economico-finanziari e del rinforzamento della fonte collettiva, rispetto a quella legislativa[7].

E' proprio il tema delle fonti che costituisce la novità più rilevante in materia di lavoro pubblico. L'art. 11 della legge n. 59/1997 demandava al Governo la facoltà di proporre, con il disegno di legge annuale di semplificazione, la compilazione di testi unici legislativi o regolamentari. Questa norma ha trovato specificazione con l'art. 7 della legge n. 50 del 1999 che prevedeva l'emanazione, entro il 31 dicembre 1999, di un testo unico in materia di pubblico impiego.

Scaduto inutilmente il termine, la delega fu rinnovata con l'art. 1, comma 8, della seconda legge di semplificazione annuale (n. 340/2000) che, però, a differenza della precedente disposizione, ha previsto la forma del decreto delegato, anziché quella del regolamento.

La delega era strutturata in due parti: una, *construens*, tendente al riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato dell'impresa, che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici di

---

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

[6] Numeri 396/1997, 80/1998 e 387/1998.

[7] Per le innovazioni più significative della seconda privatizzazione, v. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1998 e 1999*, Roma, Corte dei conti - Centro Fotolitografico, p. 9.

cui all'art. 2, comma 2, del soppresso d.lgs. n. 29/1993 (che riguardava, appunto, il personale contrattualizzato), previa introduzione delle necessarie modifiche per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni; l'altra, *destruens*, volta a indicare le disposizioni abrogate per effetto del dispositivo previsto dall'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993.

Quest'ultima disposizione, dopo avere indicato i criteri di individuazione della disciplina concernente il rapporto di lavoro del personale contrattualizzato[8], ne prevedeva la disapplicazione, attraverso un meccanismo (il cosiddetto trasformatore) di abrogazione della normativa di fonte legale e la sua sostituzione con la disciplina di fonte contrattuale.

Le disposizioni che costituivano la disciplina ex art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993 sarebbero diventate inapplicabili a seguito della stipulazione dei contratti collettivi. Le stesse avrebbero cessato in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo.

La parte *destruens* della delega prevedeva, in applicazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993, un meccanismo di abrogazione in due tempi, che si traduceva nell'indicazione:

- delle disposizioni abrogate a seguito della sottoscrizione dei contratti collettivi del quadriennio 1994 - 1997 (prima tornata);

- delle norme generali e speciali del pubblico impiego che hanno cessato di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo (seconda tornata).

Poiché la seconda tornata di contrattazione collettiva, al momento di redazione del previsto testo unico, non si era ancora conclusa, a causa della prassi delle "code" contrattuali, e conseguentemente non era possibile attivare il meccanismo dell'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993, il Governo ha rinunciato ad esercitare pienamente la delega, sicché il d.lgs. n. 165/2001, correttamente, non è qualificato "testo unico", ma "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

---

[8] Accordi sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica, in base alla legge n. 93/1983, e norme generali e speciali del pubblico impiego, vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. e non abrogate.