Sotto altro profilo, il decreto 165 riproduce sostanzialmente il testo aggiornato del d.lgs. 29, limitandosi ad un opera di revisione terminologica (abbreviazioni, sigle, denominazioni di istituzioni, ecc.) ed alla rinumerazione degli articoli. Non è stata quindi utilizzata la facoltà, prevista dalla delega, di apportare al testo pregresso le "necessarie modifiche per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni"[9].

**1.3 Il lavoro pubblico ed il nuovo titolo V (parte II) della Costituzione**

Al di là delle trasformazioni che hanno interessato il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con le norme sulla prima e sulla seconda "privatizzazione" del pubblico impiego (1992-93, 1997-98), la disciplina della materia appare prossima a nuove mutazioni, in esito alla dislocazione di poteri normativi che, anche con riflessi sulla materia del personale pubblico, è stabilita dal nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione (l. cost. n. 3/01).

Invero, mentre la disciplina strettamente privatistica dei rapporti di lavoro – comprensiva del diritto sindacale – rientra nella esclusiva competenza dello Stato (in virtù della potestà legislativa ad esso attribuita in materia di "ordinamento civile" dal nuovo art. 117, comma 1, lett. *l*, Cost.), la disciplina pubblicistica che forma il *corpus* normativo oggi raccolto nel d.lgs. n. 165/2001 e, per gli enti locali, nel t.u.e.l. n. 267/00, sono attratte, relativamente al personale dipendente dalle regioni e dagli enti locali, dalla competenza esclusiva che, in materia organizzativa, è intestata, dall'art. 117 Cost., rispettivamente alle regioni ed agli enti locali.

Naturalmente, l'autonomia delle regioni e degli enti locali nel decidere le loro politiche organizzative e, in questo ambito, le politiche del personale riceve, in virtù del generale "vincolo comunitario", i condizionamenti che derivano dal "Patto di stabilità e crescita" – così come definiti dal "Patto di stabilità interno" – e dalle regole di evoluzione della spesa fissate in sede di "coordinamento della finanza pubblica", ai fini della coesione del sistema finanziario (art. 117, comma 3; art. 119, comma 2).

Dato tale contesto, la Corte ha il dovere di richiamare ancora una volta l'attenzione sulla insufficienza degli strumenti attualmente disponibili per verificare e monitorare la congruenza fra gli incrementi di spesa determinati dalla contrattazione

[9] Il decreto reca però, oltre alle disposizioni concernenti il rapporto di lavoro, anche le preesistenti norme concernenti l'organizzazione, i controlli, la giurisdizione e il personale non contrattualizzato.

collettiva nel settore pubblico regionale e locale (che assorbe, già oggi, la parte maggiore del personale pubblico) e le regole che presiedono agli equilibri della finanza pubblica nazionale. Appare essenziale, in altri termini, mettere a punto un sistema di controlli che sia in grado, per un verso, di verificare l'effettivo rispetto dei canoni or detti e, per altro verso, di innescare i processi di correzione eventualmente necessari a ripristinare le regolarità violate; controlli che, in un assetto istituzionale connotato da forti autonomie, debbono esercitarsi a garanzia di tutti i soggetti dell'ordinamento e che, quindi, non possono essere svolti se non da un organo indipendente e neutrale.

A tali compiti ritiene la Corte di poter dedicare, in spirito di servizio verso le esigenze di unitarietà della Repubblica, la propria esperienza di controllo sulle gestioni di denaro pubblico, secondo le regole di governo che dovranno essere dettate in materia di controlli sulla finanza pubblica nazionale, regionale e locale, anche al fine di assicurare le finalità perequative e redistributive indicate dal nuovo art. 119 Cost.

**1.4 La normativa di fonte collettiva**

Nel 2001 l'attività di contrattazione è stata molto intensa ed ha riguardato i contratti-quadro, i contratti normativi quadriennali 1998-2001, i contratti relativi al primo e al secondo biennio economico (1998-1999 e 2000/2001) e i contratti integrativi.

Il contratto collettivo nazionale quadro concernente i circuiti alternativi alla giurisdizione ordinaria (conciliazione ed arbitrato) ha l'obiettivo di ridurre il contenzioso derivante dall'abolizione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e consentire un reale accesso alle garanzie di tutela dei diritti pubblici da parte di tutti i lavoratori. Il tentativo di conciliazione é una condizione di procedibilità della domanda giudiziale e al tempo stesso uno strumento inscindibile dall'arbitrato, inteso come consenso delle parti individuali ad attribuire a terzi il potere di risolvere le controversie. La disciplina, da un lato, segue le disposizioni previste dal codice di procedura civile (artt. 412-*ter* e 412-*quater*); dall'altro innova, disponendo la monocraticità dell'organo. Il contratto, per favorire

il decollo dell'istituto, prevede strutture permanenti, come la cabina di regia, con compiti di natura organizzativa e di promozione.

Per il comparto Ministeri, è stato sottoscritto il contratto integrativo che disciplina la mobilità, la ricostituzione del rapporto di lavoro, le cause di sospensione del rapporto, la copertura assicurativa e il patrocinio legale, la flessibilità e il trattamento economico. Il contratto relativo al secondo biennio economico recupera parzialmente il differenziale tra l'inflazione programmata e quella effettiva dell'anno 2000 attraverso l'erogazione di due tranches (luglio/gennaio) per un aumento complessivo pari a 96.000 medie mensili pro-capite per tredici mensilità. Sono previste risorse aggiuntive al Fondo unico di amministrazione per dare attuazione al nuovo ordinamento professionale. Per la previdenza complementare viene previsto un rinvio ad un accordo specifico sulla materia.

Per il comparto Scuola è stato creato un Fondo complementare, a capitalizzazione individuale, per i dipendenti, docenti e non docenti, a part time o a tempo determinato, al fine di adeguare il sistema previdenziale pubblico a quello privato. Il contratto disciplina gli aspetti relativi ai contributi posti a carico dei lavoratori e delle amministrazioni in ragione dell'entità (1%) ed in relazione alle vicende che caratterizzano il rapporto di lavoro o la prestazione del lavoratore. E', inoltre, prevista la facoltà di effettuare versamenti aggiuntivi. Il contratto relativo al secondo biennio economico attribuisce incrementi economici nella misura media mensile di circa 300.000 per remunerare l'impegno professionale.

Per il personale e per l'area dei professionisti degli Enti pubblici non economici il secondo biennio economico destina incrementi stipendiali commisurati al tasso di inflazione programmata e prevede risorse aggiuntive per alimentare i fondi previsti per la contrattazione integrativa.

In ordine al Servizio Sanitario Nazionale, sono stati sottoscritti i contratti integrativi per le due aree medica e veterinaria e per i ruoli sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo. Essi regolamentano il regime dell'impegno ridotto. Per l'area della dirigenza medico-veterinaria l'impegno ridotto è consentito solo per ragioni familiari e sociali e comporta l'inapplicabilità del rapporto di esclusività, inapplicabilità che non ricorre invece per i dirigenti tecnico amministrativi. Resta

diversa per le due aree anche la percentuale di copertura dei posti. L'accesso è riservato a tutti i dirigenti, anche a quelli a tempo determinato, con la sola esclusione di chi ha una responsabilità di direzione di struttura complessa o semplice di livello dirigenziale. Viene stabilito che gli istituti non collegati alla durata della prestazione lavorativa vengono integralmente retribuiti.

Per il comparto Sanità, il contratto collettivo nazionale economico relativo al secondo biennio 1 prevede un incremento medio mensile lordo di lire 181.500. Lo stesso contratto disciplina il riconoscimento del diploma universitario, con il conseguente riordino di alcune categorie di personale e creazione di fasce economiche e giuridiche *ad hoc*. Il contratto istituisce una indennità professionale che ingloba la precedente indennità di rischio.

Il contratto integrativo, analogamente al comparto Ministeri, regolamenta gli istituti - dalla mobilità alla flessibilità del rapporto di lavoro, al patrocinio legale - non previsti in precedenza. Il contratto integrativo inoltre dispone, in contrasto con i principi della materia, modifiche anche alle declaratorie dei profili del contratto collettivo nazionale di lavoro del 7 aprile1999.

Per la dirigenza dell'Area I (Stato, Enti pubblici non economici, Università, Aziende autonome ed Enti di ricerca), sono stati sottoscritti il contratto collettivo nazionale per il quadriennio normativo 1998/2001 ed i contratti relativi al primo e secondo biennio economico. Il trattamento lordo medio viene portato a circa 87 milioni (70 milioni per lo stipendio tabellare con una indennità di posizione di 17 milioni) per la II fascia ed a circa 130 milioni per la I fascia (90 + 40 milioni). La retribuzione di risultato si basa su un sistema di valutazione che gradua prestazioni e attività organizzativa, nonché il raggiungimento degli obiettivi da parte del dirigente.

Per il comparto Aziende, ridottosi al personale del Corpo dei Vigili del Fuoco, dei Monopoli e (sino al 15 ottobre 2000) dell'AIMA (ora, AGEA), il contratto riguardante il secondo biennio economico assegna incrementi della retribuzione fissa volti a garantire il recupero dei tassi di inflazione. Per i Monopoli viene introdotto il premio industriale.

Sono stati conclusi, dopo un iter travagliato, il contratto per il quadriennio normativo 1998/2001 ed i contratti relativi ai due bienni economici dell'autonoma

tipologia professionale dei Segretari comunali e provinciali. Essi si applicano a tutti i Segretari iscritti all'Albo di cui all'art. 98 del testo unico degli enti locali e all'art. 9 del d.p.r. 465/1997. La disciplina concernente il trattamento fondamentale e l'indennità di posizione é per molti aspetti simile a quella della area I della Dirigenza. E' previsto un trattamento economico differenziato in relazione alla dimensione degli enti.

In ordine al comparto Regioni ed Autonomie locali, il contratto collettivo nazionale relativo al secondo biennio economico introduce incrementi di circa 152.500 medie mensili lorde per il recupero della differenza tra inflazione programmata e reale. Per la contrattazione integrativa dispone che ogni comune potrà stabilire importi aggiuntivi a seconda delle proprie disponibilità di bilancio nel rispetto di alcuni parametri e/o indicatori di virtuosità della gestione. Per la previdenza complementare le amministrazioni dovranno partecipare con una quota pari all'1% del costo medio procapite per il personale; il lavoratore che aderisce potrà devolvere la quota versata per l'indennità di fine rapporto al fondo appositamente creato.

Un fenomeno di rilievo[10] sul quale si richiama l'attenzione del Governo e del Parlamento riguarda la disciplina di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 che demanda all'Aran la rappresentanza negoziale di alcuni enti, ai quali è però riconosciuto il potere di indirizzo (d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri) nei confronti del negoziatore pubblico. Tale peculiarità determina una sostanziale identità tra le due parti contraenti e comporta inoltre che, oltre al contratto nazionale, deve essere stipulato, nello stesso contesto operativo, anche il contratto integrativo.

## 1.5 La programmazione economico-finanziaria in materia di personale pubblico

### *1.5.1 Premessa: il quadro sistematico*

Il rilievo della programmazione economico-finanziaria in materia di spesa di personale nel quadro degli equilibri di finanza pubblica non si riconduce soltanto alla costruzione delle generali previsioni programmatiche - per le quali è comunque

[10] V., per altre considerazioni critiche, il paragrafo 1.9 contenente la giurisprudenza della Corte in materia di certificazione dei contratti collettivi.

rilevante l'incidenza sia in termini assoluti che percentuali di tale componente - ma anche delle più specifiche previsioni attinenti ai complessivi incrementi previsti per i rinnovi contrattuali Si ricorda infatti che nella nuova impostazione accolta dalla l. 208/1999 si è previsto 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", così sostituendo il precedente criterio delle "politiche invariate" (che includevano anche la previsione di spesa relativa ai rinnovi contrattuali).

La Corte ha già rappresentato l'esigenza di isolare adeguatamente, anche alla luce del crescente rilievo della contrattazione collettiva integrativa, la spesa "storica" del costo del personale, da quella relativa ai rinnovi contrattuali. La ricostruzione nel conto annuale (operata a partire dal conto annuale 1997 in chiave contrattuale e non più amministrativa) in linea con le dinamiche contrattuali, non consente di evidenziare l'impatto degli oneri che scaturiscono dai diversi contratti ed in particolare delle singole tranches contrattuali, nonché delle diverse componenti retributive, rispetto alla spesa consolidata o storica. Non risulta comparabile la verifica a consuntivo nel conto annuale con le previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali contenute nella legge finanziaria, che indica, com'è noto, le risorse destinate al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro limitatamente, a partire dalla legge - finanziaria 1999 al settore statale.[11]

[11] Si ricorda che per lo Stato i documenti contabili sono redatti per amministrazioni e per centri di responsabilità e non aggregano la spesa secondo insiemi comparabili con il conto annuale, fondato, come si è detto sui comparti di contrattazione.

*Tabella 1* - Disponibilità finanziarie per i rinnovi contrattuali 1998-2001

| *Leggi Finanziarie* | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | *Destinazione* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *450/97 (L.F. 1998)* | 345 | 1.600 | 2.865 | | | | *Settore Stato* |
| | 148 | 598 | 1.053 | | | | *Non contrattualizzati* |
| | 390 | 1.775 | 3.185 | | | | *Settore Pubblico* |
| *449/98 (L.F. 1999)* | | 492 | 2 | | | | *Settore Stato* |
| | | 173 | 665 | | | | *Settore Stato (contrattaz. integrativa)* |
| | | 239 | 238 | | | | *Non contrattualizzati* |
| *488/99 (L.F. 2000)* | | | 629 | 1761 | 2269 | | *Settore Stato (compresa cont.ne integr.)* |
| | | | 236 | 660 | 850 | | *Non contrattualizzati* |
| | | | 100 | 100 | 100 | | *Ulteriori miglioramenti per i non contrat.* |
| *388/00 (L.F. 2001)* | | | | 1286 | 778 | | *Settore Stato (compresa cont.ne integr.)* |
| | | | | 1100 | 1100 | | *Scuola* |
| | | | | | 400 | 600 | *Scuola (contrattaz. Integrativa)* |
| | | | | 100 | 100 | | *Dirigenza statale* |
| | | | | 481 | 291 | | *Non contrattualizzati* |
| | | | | 83 | 83 | | *Ulteriori miglioramenti per i non contrattualizzati* |
| | | | | 920 | 920 | | *corpi di polizia e forze armate* |
| | | | | 10 | 10 | | *VV.FF* |
| | | | | 239 | 317 | 245 | *PS e FF.AA.* |
| | | | | 10 | 10 | 10 | *PS* |
| ***Tot. Stato*** | **493** | **3.102** | **5.788** | **6.751** | **7.228** | **855** | |
| ***Tot. Pubblico*** | **390** | **1.775** | **3.185** | **-** | **-** | **-** | |
| ***TOTALE*** | **883** | **4.877** | **8.973** | **6.751** | **7.228** | **855** | |

Con riguardo specifico al nuovo sistema del bilancio statale si ricorda che: nel contenuto "necessario" delle note preliminari (art. 2, comma 4-quater, della legge 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. Ciò appare coerente con il complesso degli interventi di riforma della Pubblica amministrazione, ispirati 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, privilegiati nelle 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 pubbliche. Alla riforma dei bilanci

pubblici risulta strettamente correlato il nuovo disegno dei controlli interni (d. lgs. 286/1999), il cui compiuto funzionamento risulta necessario alla verifica dell'esistenza delle risorse da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali, ed in particolare all'effettiva rispondenza all'incremento di produttività e di efficienza, da accertare anche con l'ausilio dei sistemi di contabilità economica per centri di costo[12].

Nel nuovo complessivo disegno del sistema, che richiede il corretto funzionamento dei diversi livelli di responsabilità, di governo e di controllo delle dinamiche finanziarie e gestionali, occorre dunque assicurare la effettiva coerenza della contrattazione con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria, sia a livello generale che delle singole amministrazioni, assicurando il monitoraggio della ricaduta degli oneri sugli equilibri complessivi di finanza pubblica.

In tale complessa ottica vanno dunque perfezionati, anche alla luce del federalismo fiscale (d. lgs. 56/2000) e delle nuove impostazioni accolte nella riforma del titolo V della Costituzione, gli strumenti conoscitivi a base delle previsioni programmatiche e delle analisi a consuntivo, che hanno sinora mostrato insufficienze e contraddittorietà. Acquista dunque ulteriore valenza l'esigenza già rappresentata dalla Corte sia nella scorsa relazione sul costo del lavoro, che nelle successive sedi di referto (oltre che in sede di certificazione) di una programmazione fondata su modelli statistici ed informatici in grado di rappresentare in maniera più attendibile ed univoca l'andamento dei maggiori aggregati di finanza pubblica e dei sottesi flussi informativi, migliorando la qualità ed uniformità dei dati.

L'attivazione di adeguati sistemi informativi appare essenziale per il graduale superamento delle sole stime e proiezioni, sinora dimostratesi largamente insufficienti per la verifica delle implicazioni finanziarie relative ai CCLN del settore non statale – il cui onere grava ai sensi dell'art. 48, comma 2 del d. lgs. 165/2001 direttamente sui bilanci degli enti[13] - consentendo la necessaria base di

[12] 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 nonchè di verifica dei risultati cui commisurare l'attribuzione della quota variabile di salario all'interno di ciascun ente".

[13] 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 la

partenza per le nuove impostazioni di politica contrattuale, insieme al monitoraggio dei reali effetti di spesa prodotti dai contratti stipulati[14].

*1.5.2 Previsioni programmatiche e risultati finanziari*

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.

La conoscenza, anche sulla base di serie storiche, degli andamenti pregressi, andrebbe effettuata periodicamente per consentire una più consapevole proiezione rispetto ai parametri di riferimento, anche ai fini di una ulteriore valutazione sulla loro persistente complessiva validità e sull'effettivo rispetto[15]. In tale prospettiva, la Corte ha avviato un primo confronto di dati, rilevando che la diversità di impostazione metodologica sottesa alle fonti ufficiali non consente una univoca determinazione della spesa complessiva effettuata ed una coerente rappresentazione tra previsioni e risultati.

Ciò posto in via generale, appare essenziale procedere sia pure sinteticamente alla ricognizione del quadro programmatico e degli andamenti generali alla conclusione del ciclo contrattuale relativo al quadriennio 1998-2001.

---

relativa autorizzazione di spesa sia disposta nelle stesse forme con cui vengono approvati i bilanci degli enti "con distinta indicazione dei mezzi di copertura". Anche i contratti integrativi devono essere coerenti con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione (art. 40, comma 3 d.lgs. n.165/2001 ).

[14] L'esigenza di una considerazione unitaria degli equilibri finanziari pubblici, 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 è stata più volte ribadita in sede di certificazione dei CCLN. 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.

[15] Su un piano più esteso - oggi ampiamente aperto a nuove impostazioni, con riguardo all'accordo per il lavoro del luglio 1993, richiamato esplicitamente nel solo Dpef 1998 - va evidenziato, come emerso in occasione delle certificazioni di importanti ipotesi contrattuali, lo scostamento dai tradizionali parametri di compatibilità economica e finanziaria 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. Ad essi vanno correlate le dinamiche salariali - ed in particolare delle componenti accessorie - 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.

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 (Dpef, Rendiconto generale dello Stato, Contabilità economica nazionale).

**Tabella 2**

*Documenti di programmazione e bilancio, tavola di confronto - Totale pubblico impiego*

| *TOTALE PUBBLICO IMPIEGO* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Consistenza[2] | |
| **Esercizio** | **Dpef [1]** | **Conto annuale** | **Contabilità Econ. Nazionale** | **Conto annuale** | **Contabilità Econ. Nazionale** |
| **1997** | 219.500 | 205.647 | 230.627 | 3.430.500 | 3.622.722 |
| **1998** | 222.700 | 208.982 | 222.176 | 3.398.300 | 3.588.159 |
| *Var. % 1998/1997* | 1,46% | 1,62% | -3,66% | -0,94% | -0,95% |
| **1999** | 212.200 | 212.216 | 228.713 | 3.395.500 | 3.107.549 |
| *Var. % 1999/1998* | -4,71% | 1,55% | 2,94% | -0,08% | -13,39% |
| **2000** | 232.300 | 229.107 | 235.874 | 3.392.200 | 3.102.727 |
| *Var. % 2000/1999* | 9,47% | 7,96% | 3,13% | -0,10% | -0,16% |

[1] Il dato 1997 è di consuntivo come riportato nella tav. 5.3a del Dpef 1999-01. I dati relativi al triennio successivo provengono dai rispettivi Dpef.
[2] La consistenza del personale è espressa in unità nel conto annuale e in unità di lavoro nella c.e.n.

**Tabella 3**

*Settore Stato - Settore pubblico non statale*

| | *AMM.NI STATALI* | | | *AMM.NI NON STATALI* | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Esercizio** | **Rendiconto gen. dello Stato (pagamenti totali)** | **Conto annuale** | **Contabilità Econ. Nazionale** | **Conto annuale** | **Contabilità Econ. Nazionale** |
| **1997** | 120.696 | 107.401 | 130.927 | 98.246 | 99.700 |
| **1998** | 127.229 | 110.479 | 126.862 | 98.503 | 95.314 |
| *Var. % 1998/97* | 5,41% | 2,87% | -3,10% | 0,26% | -4,40% |
| **1999** | 127.580 | 108.917 | 130.324 | 103.299 | 98.389 |
| *Var. % 1999/98* | 0,28% | -1,41% | 2,73% | 4,87% | 3,23% |
| **2000** | 130.474 | 117.850 | 135.160 | 111.257 | 100.714 |
| *Var. % 2000/99* | 2,27% | 8,20% | 3,71% | 7,70% | 2,36% |

Le tabelle su esposte evidenziano la difficoltà, riconducibile a diverse impostazioni metodologiche e di rilevazione dei dati, di un confronto utile non solo tra documenti programmatici e di consuntivo, ma anche tra questi ultimi, da superare con la tempestiva attivazione di univoci ed adeguati strumenti conoscitivi.

Pur con tali avvertenze e ribadendo la necessità di un riallineamento delle fonti di informazione e di un affinamento della metodologia di rilevazione dei dati, è possibile segnalare taluni trend generali per quanto riguarda sia la spesa che la consistenza del personale. Con riguardo alle fonti considerate emerge un graduale riallineamento nell'esercizio 2000, almeno a livello di spesa totale per il pubblico impiego: nel 1997 si era partiti da tre dati totalmente disallineati (con una differenza tra la spesa riportata nel conto annuale e quella riportata in contabilità economica nazionale di circa 25.000 miliardi di lire), mentre nel 2000 la differenza nei dati forniti dalle tre fonti si è ridotta ad una forbice ampia poco più di 6.000 miliardi.

È da evidenziare, comunque, che, a tale riallineamento si è arrivati con percorsi non omogenei; nel quadriennio, le previsioni desumibili dai Dpef evidenziano una sostanziale stabilità fra il 1997 e il 1998, con un sensibile calo fra il 1998 e il 1999 (-4,7%) e un più notevole aumento nell'esercizio successivo (9,47%). Quanto ai risultati anche il dato di conto annuale registra un forte aumento (circa l'8%) nell'esercizio 2000 dopo più limitati ma costanti incrementi realizzatisi negli anni precedenti. La serie storica desumibile dalle fonti di contabilità economica nazionale evidenzia nel 1998 un netto calo rispetto all'esercizio precedente (-3,66%), per poi crescere negli esercizi seguenti in modo costante, nella misura di circa il 3% annuo.

Tali andamenti di spesa non trovano riscontro nei dati di consistenza del personale che pur se in diversa misura, sono in diminuzione. Anche per tale aggregato, i dati rimangono, infatti, sensibilmente diversi (oltre 290.000 unità), fra le fonti del conto annuale e di contabilità economica nazionale; tale differenza è riconducibile all'accennata difformità della metodologia di rilevazione dei dati. Le fonti di contabilità economica nazionale indicano nel 2000 una consistenza pari a oltre 3,1 milioni di unità, per effetto del netto "dimagrimento" avutosi fra il 1998 e il 1999, con una variazione in diminuzione della consistenza del personale pari a – 13,39%, mentre dai dati di conto annuale non emerge analoga flessione, con una

variazione in diminuzione fra il 1997 e il 2000 dell'1,12% e con una consistenza di circa 3,39 milioni di unità nel 2000.

Pur con tali sensibili difformità, dalla dinamica di queste serie storiche, si trae, comunque, la conferma che, a fronte di una riduzione del personale (come si è detto 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.

Tale andamento generale si conferma anche ove si scomponga la spesa fra amministrazioni statali e non statali. Peraltro a fronte di una spesa crescente in entrambi i settori, diversi sono i tassi di aumento: il conto annuale mostra una crescita della spesa delle amministrazioni statali fra il 1997 e il 2000 del 9,73% pari, in termini assoluti, a poco meno di 10.000 miliardi, contro una variazione in aumento della spesa delle amministrazioni non statali del 13,24% pari a circa 13.000 miliardi. La contabilità economica nazionale in un quadro generale di crescita meno consistente, riferisce, invece, il peso dell'aumento quasi totalmente al settore stato (+ 4.000 miliardi nel quadriennio), attribuendo al settore non statale un aumento di circa 1.000 miliardi. Ancora diverso è il dato del rendiconto generale dello Stato (riferito ai pagamenti totali), che mostra, per le sole amministrazioni statali, una variazione in aumento dell'8,1% nel quadriennio e del 2,27% nell'ultimo anno (mentre il conto annuale evidenzia una crescita della spesa addirittura dell'8,20%).

### 1.6 Le amministrazioni pubbliche tenute a comunicare i dati sul personale

Le amministrazioni pubbliche che devono inviare alla Corte, tramite il Dipartimento della 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 (combinato disposto degli artt. 60, comma 2, e 1, comma 2, d.lgs. n. 165/200).

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. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165 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[16]. 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 pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n 165 non sono esplicitamente contemplate le cosiddette autorità indipendenti. Da tempo, tuttavia, la Corte sostiene che dette strutture debbano considerarsi destinatarie dell'obbligo previsto dall'art. 60. Ciò, nella considerazione, basata sull'interpretazione estensiva della norma, che il referto della Corte dei conti é funzionale al conseguimento di obiettivi di contenimento del costo del lavoro e di razionalizzazione della gestione del personale pubblico, esigenze alle quali le autorità indipendenti non possono sottrarsi.

Altra argomentazione si rinviene nel fatto che talune di esse sono soggette al più penetrante controllo della Corte dei conti. Senza contare infine che talune di esse possono utilizzare personale di amministrazioni pubbliche. Si prende atto che per l'esercizio 2000 il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, recependo la richiesta della Corte, ha avviato il sistema di rilevazione dei dati di dette autorità[17].

---

[16] SpA 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, Ex Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare-Enea (ora, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente), Azienda autonoma per l'assistenza al volo-Enav, Istituto nazionale per il commercio con l'estero-Ice, Comitato olimpico nazionale-Coni, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-Cnel, Ente nazionale per l'aviazione civile-Enac.

[17] Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Circolare 16 febbraio 2001. *Monitoraggio della spesa pubblica del personale. Conto annuale e relazione sulla gestione.*

### 1.7 Costo del personale e costo del lavoro pubblico

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato[18] utilizza la seguente terminologia (alla quale si adegua, per esigenze di uniformità, la presente relazione):

- *spese per retribuzioni fisse* = stipendio + indennità integrativa speciale + retribuzione individuale di anzianità + tredicesima mensilità + eventuali arretrati + assegni per nucleo familiare + indennità fisse e continuative - recuperi per ritardi e assenze;

- - *spese per retribuzioni accessorie* = compenso per lavoro straordinario + indennità di amministrazione + indennità di rischi e disagi + indennità derivanti da provvedimenti specifici + compenso di produttività collettiva + compenso individuale + arretrati anni precedenti + altre spese accessorie ed indennità varie[19];

- *costo del personale* = spese per retribuzioni fisse + spese per retribuzioni accessorie + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missioni e trasferimenti + "altre spese" + spese per retribuzioni al personale con contratto di lavoro temporaneo + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti allo stesso titolo;

- *costo del lavoro* = costo del personale + spese per la gestione delle mense + spese per l'erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per l'equo indennizzo al personale + spese di formazione + spese per la gestione dei concorsi + oneri accessori per i contratti di lavoro temporaneo + spese varie.

### 1.8 I controlli sul personale

L'ordinamento italiano del controllo è strutturato in due sistemi - controllo *interno* e controllo *esterno* -, ognuno dei quali si compone di una pluralità di modelli: controllo su atti e controllo su attività, controllo preventivo e controllo successivo, controllo di legittimità e controllo di risultati.

---

*Esercizio 2000.* (S.O.G.U. n. 79 del 4.4.2001), p. 11.

[18] Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Circolare 16 febbraio 2001. *Monitoraggio della spesa pubblica del personale. Conto annuale e relazione sulla gestione. Esercizio 2000.* (S.O.G.U. n. 79 del 4.4.2001), p. 64.

[19] 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.

Il controllo interno[20] è disciplinato dal d.lgs. n. 286/1999[21], che prevede quattro distinte categorie di controlli interni:

- *controlli di regolarità amministrativa e contabile.* Questo controllo tende a verificare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (artt. 1, 2 e 10). Il d.lgs. non istituisce né disciplina i controlli di regolarità, ma si limita a rinviare alle norme vigenti che prevedono questi controlli nei vari comparti delle amministrazioni, con particolare riguardo agli organi di revisione, agli uffici di Ragioneria ed ai controlli ispettivi.

Il decreto contiene tuttavia tre norme di notevole portata innovativa. La prima stabilisce che il controllo non può essere esercitato in via preventiva (con il sistema del visto), se non nei casi espressamente previsti dalla legge; la seconda rende applicabili al settore pubblico i principi generali della revisione aziendale; la terza prescrive che la maggioranza dei membri dei collegi di revisione degli enti pubblici sono nominati tra i revisori contabili.

Il controllo di regolarità sugli atti delle amministrazioni dello Stato è svolto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (Uffici centrali del bilancio e Ragionerie provinciali dello Stato[22]), mediante lo strumento del visto (con effetto impeditivo), ma solo per le verifiche di regolarità contabile e finanziaria[23].

Per gli Enti locali, i controlli di regolarità sono esercitati attraverso lo strumento del "visto di regolarità contabile"[24] e dal Collegio dei revisori[25]. Per le

---

[20] Il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato (*I controlli interni nei Ministeri*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, maggio 2001) ha rilevato una situazione di diffuse carenze, insufficienze e inadempienze nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento dei controlli strategici, dei controlli direzionali (o di gestione), dei controlli amministrativo-contabili e della valutazione dei dirigenti. Del tutto inapplicate inoltre, le norme del d.lgs. n. 286 concernenti i controlli sulla qualità dei servizi pubblici.

[21] "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'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

[22] Artt. 9 e 10 d.P.R. n. 38/1998.

[23] Gli uffici della Ragioneria possono formulare anche osservazioni di legittimità sostanziale, ma esse non incidono sull'efficacia dell'atto, essendo rimessa al dirigente, autore dell'atto, la decisione definitiva. E ciò, in assoluta coerenza con la posizione di autonomia (e conseguente responsabilità) del dirigente, derivante dalla distinzione tra potere di indirizzo e potere di gestione, che costituisce uno dei principi fondamentali del sistema amministrativo. Artt. 4 e 14 d.lgs. n. 165/2001.

[24] 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 con d.lgs. n. 267/2000.

[25] 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.).

altre amministrazioni, le verifiche di regolarità sono demandate agli organi previsti dalle rispettive normative contabili.

A questa prima categoria di controllo interno sono riconducibili, come si è accennato, anche i controlli ispettivi interorganici[26]e i controlli ispettivi intersoggettivi[27], nonché altri tipi di controllo assimilabili a quelli ispettivi, come i controlli sulle dotazioni organiche[28] e i controlli sugli enti locali deficitari e dissestati[29]. 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. 48 d.lgs. n. 165/2001 e art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999);

- *controllo di gestione.* Il controllo di gestione (artt. 1, 4, 9 e 10 d.lgs. n. 286) ha lo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto costi/risultati.

La struttura di controllo di gestione è costituita e riceve direttive dal dirigente al quale risponde e riferisce (segnalandogli le criticità dell'unità organizzativa e le conseguenti proposte di correzione).

Essa opera quindi all'interno delle articolazioni amministrative (struttura di *line*). Il controllo di gestione si fonda sul principio di autonomia/responsabilità del dirigente, che preclude all'organo di direzione politica o amministrativa di interferire nell'attività di gestione.

---

[26] 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.

[27] E' quello svolto da un'amministrazione su altre amministrazioni oppure enti pubblici. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha una competenza ispettiva generale sulle altre amministrazioni anche non statali. Vi provvede attraverso l'Ispettorato generale di finanza, incardinato nel Dipartimento della 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. 60, comma 6, d.lgs. n. 165/2001. Sul punto, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997*, Roma, Centro Fotolitografico Corte dei conti, 1998, p. 12.

[28] Ai sensi dell'art. 35 l. 24.12.1993, n. 537 e successive modificazioni (per ultimo, art. 52 l. n. 662/1996), il Dipartimento della funzione pubblica verificava la congruità della metodologia utilizzata per determinare i carichi di lavoro. La materia é ora regolata dall'art. 39, comma 1, l. 27.12.1997, n. 449 e successive modificazioni 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, comma 4, d.lgs. n. 165/2001.

[29] Art. 243 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.