

*CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI*

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

Tutte le amministrazioni pubbliche devono definire gli elementi organizzativi, procedurali e metodologici del controllo di gestione<sup>30</sup>;

- *valutazione e controllo strategico*. Obiettivo della valutazione e del controllo strategico (artt. 1, 5, 6, 8, 9 e 10 d.lgs. n. 286) è di verificare l'attuazione degli obiettivi contenuti nelle direttive per l'azione amministrativa e la gestione e negli altri atti di indirizzo politico-amministrativo. Il controllo strategico consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra le missioni dell'Amministrazione (previste dalla legge), gli obiettivi (stabiliti dall'organo di direzione politica o amministrativa), le scelte operative (fatte dal dirigente) e la ripartizione delle risorse umane, materiali e finanziarie.

Anche la struttura di controllo strategico è costituita e riceve direttive dall'organo di vertice, al quale risponde e riferisce in via riservata<sup>32</sup>;

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Nelle amministrazioni dello Stato il controllo di gestione supporta la funzione dirigenziale. Le stesse amministrazioni stabiliscono le modalità operative per la sua attuazione. I Ministri vigilano inoltre sugli adempimenti organizzativi e operativi spettanti ai dirigenti per l'esercizio del controllo di gestione e della valutazione dei dirigenti. Infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce, con propria direttiva, i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema di controllo di gestione. Nelle Regioni, la legge-quadro di contabilità contribuisce a individuare gli strumenti operativi per l'attività di pianificazione e controllo. 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'art. 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.

<sup>32</sup> Nelle amministrazioni dello Stato la funzione di valutazione e il controllo strategico è svolta dal Servizio di controllo interno. Esso opera in posizione di autonomia operativa, nell'ambito degli "uffici di diretta collaborazione" (struttura di *staff*). La direzione del Servizio può essere affidata anche ad un organo collegiale o ad estranei alla pubblica amministrazione. Il Servizio redige, almeno annualmente, una relazione sui risultati di gestione, contenente proposte di miglioramento. Può svolgere, anche su richiesta del Ministro, analisi su politiche e programmi specifici e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica dei controlli interni dell'amministrazione. Il controllo supporta quindi l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo. In quanto fiduciari dell'organo di direzione politica, gli uffici di controllo strategico non possono dare direttive alle strutture di controllo di gestione, che dipendono dal dirigente.

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

- *valutazione del personale.* La valutazione (artt. 1, 4 e 10 d.lgs. n. 286) è prevista solo per i dirigenti e deve svolgersi in coerenza con le norme dei contratti collettivi di lavoro.

I soggetti o le strutture addetti alla valutazione verificano, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, le prestazioni (ossia i risultati) e i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative).

La valutazione ha periodicità annuale. Il relativo procedimento si ispira ai seguenti principi: diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del valutatore di prima istanza; approvazione o verifica della valutazione da parte del valutatore di seconda istanza; partecipazione del valutato al procedimento<sup>33</sup>.

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. 165/2001. 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 è pure riconducibile il controllo gerarchico (artt. 16 e 17 d.lgs. n. 165/2001). Rientrano del pari nella categoria concettuale del controllo interno gli interventi correttivi del costo del personale. Stabilisce, al riguardo, l'art. 61<sup>34</sup> del d.lgs. n. 165/2001 che, in caso di scostamenti rispetto alle dotazioni finanziarie previste per il personale, il Ministero dell'economia e delle finanze, 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 dell'economia e delle finanze nell'ipotesi di

---

<sup>33</sup> Nelle amministrazioni dello Stato, la valutazione è adottata dal responsabile dell'ufficio dirigenziale generale interessato, su proposta del dirigente, eventualmente diverso, preposto all'ufficio al quale è assegnato il dirigente valutato. La valutazione dei dirigenti di vertice, destinatari delle direttive dal Ministro, è fatta dallo stesso Ministro, sulla base degli elementi forniti dalla struttura di valutazione e controllo strategico.

<sup>34</sup> Si v. pure il precedente art. 58 che prevede l'acquisizione di informazioni sui flussi finanziari da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e del Dipartimento della funzione pubblica, al fine di realizzare il più efficace controllo dei bilanci.

## CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI

decisioni giurisdizionali che comportino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio.

Il termine “controllo” viene qui usato dalla legge nell’accezione inglese (*control*)<sup>35</sup> 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”).

A questa accezione si ispira la locuzione “controllo della spesa”, che costituisce l’intestazione del titolo V del d.lgs. n. 165/2001, nel quale si colloca l’art. 60 che costituisce la base della presente relazione. L’espressione vuole appunto significare che il dispositivo apprestato dal d.lgs. è finalizzato al miglioramento dell’efficienza e della produttività del personale, nonché al contenimento e razionalizzazione della spesa (art. 2 l. n. 421/1992)<sup>36</sup>.

Anche il controllo esterno ha subito recentemente importanti modifiche di ordine strutturale<sup>37</sup> e procedurale<sup>38</sup>. I principali modelli sono i seguenti:

- *controlli preventivi esterni di legittimità su atti*. Per il personale delle amministrazioni statali<sup>39</sup>, i controlli sono effettuati dalla Corte dei conti<sup>40</sup> e possono riguardare sia atti specifici (definizione di piante organiche, conferimento di funzioni dirigenziali)<sup>41</sup>, sia atti generali (provvedimenti emanati a seguito di

<sup>35</sup> 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 usata per indicare il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

<sup>36</sup> La dizione “controllo della spesa” differisce quindi da quella “controllo sulla spesa”. La prima 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; la seconda indica le verifiche effettuate dalle autorità di controllo per constatare la conformità/differenza della gestione a parametri predeterminati.

<sup>37</sup> 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, n. 202 detta norme sulla nomina del Presidente della Corte.

<sup>38</sup> Art. 27 l. 24.11.2000, n. 340.

<sup>39</sup> 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. In materia di controllo della Corte dei conti nel Friuli-Venezia Giulia, v. parere delle Sezioni riunite emesso nell’adunanza 19.9.2000 e deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8/Contr del 28.2.2001.

<sup>40</sup> Art. 3, commi 1-3, l. 14.1.1994, n. 20; artt. 2, 4 e 5 l. 20.12.1996, n. 639; regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte; art. 27 l. n. 340/2000. Su questa norma, v. Corte dei conti. Sezione centrale di controllo di legittimità su atti n. 10/01/P del 22.2.2001.

<sup>41</sup> Secondo la Corte dei conti, sono soggetti a controllo preventivo anche i contratti individuali dei dirigenti (Sezione del controllo, deliberazione n. 39/1999) e gli atti di conferimento di funzioni dirigenziali, adottati dai dirigenti generali (Sezione del controllo, deliberazione n. 45/1999). Con

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

deliberazioni del Consiglio dei ministri, direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'attività amministrativa, atti normativi a rilevanza esterna, eccetera)<sup>42</sup>.

Controlli di questo tipo erano pure previsti per gli atti delle Regioni<sup>43</sup> e degli Enti locali<sup>44</sup>. A seguito della legge costituzionale n. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha soppresso gli artt. 125 e 130 della Costituzione, concernenti il controllo di legittimità sugli atti rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali, la materia appare prossima a mutazioni;

- *controlli successivi sulla gestione demandati alla Corte dei conti*. Questo controllo è previsto in via generale per tutte le amministrazioni pubbliche<sup>45</sup>; 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<sup>46</sup>; sfocia in relazioni<sup>47</sup>, di cadenza almeno annuale, presentate agli organi legislativi ed alle amministrazioni interessate, contenenti gli esiti del controllo. La Corte dei conti può comunque formulare in qualsiasi momento in osservazioni alle amministrazioni, le quali devono

---

deliberazione n. 11/01/P del 15.3.2001, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti ha confermato l'assoggettabilità al controllo preventivo della Corte dei decreti di conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>42</sup> 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).

<sup>43</sup> D.lgs. 13.2.1993, n. 40, modificato da ultimo dall'art. 17, comma 32, l. 15.5.1997, n. 127.

<sup>44</sup> Art. 45 sg. l. 8.6.1990, n. 142, modificato dall'art. 17, comma 33 sg. l. n. 127/1997 e, ora, art. 124 e sg. del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato dal d.lgs. n. 267/2000. Il successivo art. 127 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, d.lgs. n. 229/1999.

<sup>45</sup> 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. Sul punto, si v. l'art. 48, comma 7, d.lgs. n. 165/2001. Per il controllo sulle agenzie disciplinate dal d.lgs. n. 300/1999, v. Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 9/contr/Q.Comp/01 del 20.4.2001, nonché, per le Agenzie fiscali, deliberazione della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato n. 18/2001/P.

<sup>46</sup> Sul punto, Corte dei conti. Sezione centrale sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 30/2001/G del 3.7.2001

<sup>47</sup> Indagine sulla gestione dei procedimenti disciplinari nelle Amministrazioni dello Stato, approvata con deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione n. 25/01/G del 20.6.2001.

## CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI

comunicare alla Corte le misure consequenzialmente adottate<sup>48</sup>. La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di controllo<sup>49</sup>. Resta fermo il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, svolto secondo le disposizioni e con le modalità previste dalla legge n. 259/1958, che concerne anche la materia del personale.

In aggiunta a questo modello di controllo, che, come si è detto, riguarda tutte le amministrazioni pubbliche, la Corte presenta numerose altre relazioni al Parlamento, che attengono anche alla materia del personale. Le più importanti sono le relazioni sul rendiconto generale dello Stato, sulle gestioni delle Università<sup>50</sup>, sulla scuola elementare, sulle gestioni fuori bilancio, nonché sulla legislazione di spesa, con riguardo alla quantificazione degli oneri e conseguente copertura finanziaria. La Corte inoltre può presentare alle Camere relazioni speciali su richiesta delle stesse oppure di propria iniziativa;

- *controlli sui rendiconti delle Amministrazioni statali*<sup>51</sup>. 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<sup>52</sup>;

- *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-Sspa<sup>53</sup> e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni-Aran<sup>54</sup> che sono sottoposte al controllo "consuntivo" della Corte. E' anche da rilevare che alcune delle Autorità

<sup>48</sup> E' importante precisare che il controllo interno ed il controllo esterno hanno come identica finalità il miglioramento della 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.

<sup>49</sup> Con deliberazione n. 38/Contr/PRG/01, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno approvato il programma di controllo sulla gestione.

<sup>50</sup> L'art. 1 19.10.1999, n. 370 contiene norme sui Nuclei di valutazione interna delle Università.

<sup>51</sup> In tema, Corte dei conti - Sezione del controllo, deliberazione n. 36/2000.

<sup>52</sup> Corte dei conti, deliberazione della Sezione del controllo n. 20/1997.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> Art. 46, comma 10, d.lgs. n. 165/2001.

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

indipendenti, figure che, come si è visto, non sono esplicitamente comprese tra le “amministrazioni pubbliche” tenute a comunicare i dati sul personale, ai fini del referto di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, sono soggette al controllo successivo della Corte. E' il caso del Garante per l'editoria<sup>55</sup>, dell'Antitrust<sup>56</sup> e del Garante per la tutela della privacy<sup>57</sup>. Lo stesso vale per l'Aipa<sup>58</sup>;

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

### **1.9 La certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro**

La materia è disciplinata dall'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001. In base a questa 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, n. 468 e successive modificazioni.

La Corte, entro quindici giorni, certifica l'attendibilità dei costi contrattuali e la loro compatibilità con gli strumenti di cui si è detto, acquisendo eventualmente a tal fine elementi istruttori e valutativi di tre esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Se la certificazione è positiva, il Presidente dell'Aran sottoscrive definitivamente il contratto collettivo. Se la certificazione non è positiva, l'Aran, sentito il comitato di settore, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali per la riapertura delle trattative.

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

---

<sup>55</sup> Art. 8 l. 5.8.1991, n. 416.

<sup>56</sup> Art. 10 l. 10.10.1990, n. 287.

<sup>57</sup> Art. 33.2 l. 31.12.1996, n. 675.

<sup>58</sup> Art. 4 d.lgs. 12.2.1993, n. 39.

## CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI

loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio<sup>59</sup>.

Dal febbraio 1998 alla data di approvazione della presente relazione (20 dicembre 2001) sono stati sottoposti a certificazione 137 contratti collettivi (i cui estremi sono riportati nell'Allegato posto alla fine del volume), con i seguenti esiti:

Esiti	n.	%
certificazioni positive	56	40,9
certificazioni positive con osservazioni e/o raccomandazioni <sup>60</sup>	52	38
certificazioni non positive <sup>61</sup>	24	17,5
Referti al Parlamento	5	3,6
<b>Totale</b>	<b>137</b>	<b>100</b>

*Natura della certificazione*

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 ccnl e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. 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. Oggetto della

<sup>59</sup> Una procedura in qualche modo analoga è prevista per la contrattazione integrativa. L'art. 39, comma 3-ter, l. 449/1998, introdotto dall'art. 20 l. 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 dall'applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dai competenti organi di controllo, di cui all'art. 52, comma 5, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ora art. 48, comma 6, d.lgs. n. 165/2001), 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 (ora, dell'economia e delle finanze), che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 45, comma 4, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ora, art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/2001). 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".

<sup>60</sup> Rientrano in questa locuzione anche i seguenti esiti: "certificazione positiva con riserve", "certificazione positiva con raccomandazioni e riserve", "certificazione positiva con osservazioni, raccomandazioni e riserve", "certificazione non negativa con osservazioni", "certificazione non negativa con raccomandazioni".

<sup>61</sup> Rientrano in questa locuzione anche i seguenti esiti: "certificazione non positiva allo stato degli atti", "certificazione non resa allo stato degli atti", "certificazione non resa per difetto di legittimazione", "sospensione con richiesta di chiarimenti".

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

valutazione della Corte è la compatibilità dei contratti collettivi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

Questa valutazione può essere riferita a due diversi criteri:

- la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione collettiva (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*)" (deliberazione n. 17/98);

Va tenuta distinta, ai fini della certificazione, la compatibilità economica, che si identifica con la verifica di una dinamica retributiva coerente con i parametri di contabilità nazionale, dalla compatibilità finanziaria, che si identifica nella necessità della individuazione di risorse reali per fronteggiare gli oneri contrattuali (deliberazione n. 27/01).

*Quantificazione degli oneri finanziari*

Propedeutico alla valutazione di compatibilità finanziaria ed economica è il riscontro dell'attendibilità della quantificazione, l'accertamento cioè che la stima dei costi contrattuali, risultante dalla relazione tecnica che correda il testo dell'accordo, inviato alla Corte per la certificazione, sia congrua. E' il punto cruciale della valutazione della Corte, per l'ovvio rilievo che la validità di ogni giudizio di compatibilità del contratto presuppone, a monte, un calcolo corretto degli oneri che esso implica.

Per queste ragioni è necessario predefinire lo schema della relazione tecnica, che deve contenere tutti gli elementi (dati, fonti, informazioni, riferimenti normativi, metodi di quantificazione) necessari per ricostruire il procedimento di calcolo dei costi contrattuali (deliberazione n. 17/98).

I metodi di quantificazione dei costi contrattuali sono finalizzati alla verifica, in primo luogo, della compatibilità finanziaria del contratto, che consiste



---

*CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI*

---

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).

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, 62/01).

L'ipotesi di "incongruenze metodologiche" che si riflettano in modo rilevante sulla quantificazione delle relative risorse preclude la certificazione positiva di compatibilità economica e finanziaria (deliberazione n. 12/00).

Il rispetto dei principi di compatibilità economico-finanziaria deve essere assicurato non solo nella fase di certificazione della quantificazione, ma anche, in via dinamica, nella concreta traduzione delle norme contrattuali (deliberazioni numeri 16/01, 17/01).

Senza l'indicazione analitica delle fonti di conoscenza dei dati e 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).

I dati che compongono le basi di calcolo per la corresponsione degli incrementi retributivi dovrebbero essere desunti da fonti aggiornate, tanto più quando il comparto è rappresentato da un unico ente (deliberazione n. 44/01).

*Compatibilità finanziaria*

Suscita perplessità la prassi di utilizzare risorse finanziarie derivanti da retribuzione individuale di anzianità e voci similari. Si tratta infatti di risorse che, prendendo titolo dalla presenza in servizio di unità di personale, non possono essere ritenute ancora disponibili dopo la cessazione dal servizio del personale interessato (deliberazioni numeri 15/00, 36/00, 6/01, 18/01, 19/01, 33/01, 62/01).

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

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, 29/01, 35/01, 49/01). Ciò, in quanto il comma 4 fa riferimento alla quantificazione dei “costi contrattuali”, e non delle sole spese.

Gli oneri contrattuali di cui l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) è chiamata a quantificare l'entità sono anche quelli che derivano da costi amministrativi, connessi all'istituzione di apposite strutture (deliberazioni numeri 5/01, 25/01, 55/01, 58/01).

Appare improprio, per i nuovi oneri derivanti da rinnovi contrattuali, il riferimento alla copertura costituita dal Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente (art.9-ter l. n. 268/1978), che, viceversa, costituisce mezzo proprio per far fronte, in via eventuale e in corso di esercizio, a maggiori oneri derivanti dalla legislazione vigente (deliberazione n. 62/01).

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).

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 -

---

*CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI*

---

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).

*Utilizzazione dei fondi di amministrazione*

Per una puntuale quantificazione degli oneri, è necessario che l'Aran indichi la quota parte del fondo unico destinata a finanziare l'ordinamento professionale, contribuendo, con ciò, ad una più attuale ricomposizione della base retributiva media di riferimento, al fine di valutare gli incrementi contrattuali alla stregua dei parametri economico-finanziari" (deliberazione n. 6/01).

I fondi di amministrazione possono essere impiegati esclusivamente per finanziare i passaggi economici all'interno delle aree e non già la mobilità verticale tra le medesime (deliberazione n. 18/01).

*Sostenibilità degli oneri finanziari per i comparti del settore non statale*

E' 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).

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, 15/00).

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).

E' necessario che si pervenga alla stipula delle ipotesi di accordo contrattuale avendo già acquisito dai competenti Comitati di settore le attestazioni di copertura

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

finanziaria, corredate da idonea documentazione dimostrativa tanto della metodologia utilizzata per analizzare i bilanci interessati, quanto delle disponibilità finanziarie esistenti (deliberazione n. 20/01).

La provvista e l'utilizzo delle risorse finanziarie per la contrattazione collettiva delle amministrazioni pubbliche non statali trova una disciplina compiuta, articolata e rigorosa che sembra escludere la possibilità di autonome iniziative in materia da parte degli organi di indirizzo (deliberazioni numeri 24/01, 29/01).

La determinazione degli oneri gravanti sui capitoli ordinari di bilancio appare indispensabile allorché il bilancio ed il conto economico dell'ente evidenziano una situazione di squilibrio, che non sembra possa essere ulteriormente aggravata (deliberazione n. 27/01).

Per le amministrazioni pubbliche non statali (nel caso di specie, sanità), non è sufficiente la mera quantificazione delle risorse destinate alla copertura, ma devono essere fornite precise e documentate assicurazioni circa la sostenibilità degli oneri stessi, mediante analisi, dati statistici, elaborazioni e proiezioni sui bilanci (deliberazioni numeri 33/01, 49/01, 62/01).

La fissazione di indicatori e parametri per ritenere un ente virtuoso è operazione estremamente complessa e delicata, che presuppone univoci e chiari indirizzi da parte del Comitato di settore, opportuni approfondimenti metodologici, uniformità di applicazione per tutti gli enti appartenenti al comparto, necessario coordinamento con altri parametri di "virtuosità" quali quelli fissati nei documenti di programmazione e nel Patto di stabilità. Non sembra pertanto opportuno che tale attività venga demandata alla contrattazione collettiva (deliberazioni numeri 33/01, 48/01).

L'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 esige che gli oneri derivanti dalla contrattazione vengano posti a carico del bilancio dell'ente, perché in questo trovino reale copertura, non già con la creazione di un disavanzo economico di gestione destinato ad essere ripianato, a consuntivo, con contributi straordinari, bensì mediante la ragionevole previsione di un andamento gestionale tale da garantire la sostenibilità della relativa spesa nell'ambito della fisiologica elasticità ed adattabilità delle previsioni ovvero attraverso un miglioramento delle entrate (deliberazione n. 44/01).

---

*CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI*

---

La circostanza che il Comitato di settore continui ad assicurare circa l'esclusività del carico finanziario derivante dall'accordo relativo alla dirigenza delle Regioni e delle Autonomie locali sui soli bilanci delle amministrazioni di appartenenza del personale interessato non può esimere la Corte dei conti da una valutazione in ordine all'effettività delle maggiori risorse indicate dal Comitato, laddove non venga dimostrata la sostenibilità complessiva degli oneri finanziari, attraverso la ricostruzione, sulla base dello scenario macroeconomico e di finanza pubblica, degli andamenti tendenziali, a legislazione vigente, delle risorse disponibili per la contrattazione (deliberazione n. 57/01).

*Parametri della valutazione di compatibilità economica*

La compatibilità economica deve essere valutata 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 Dpef (deliberazioni numeri 13/99, 14/99, 18/99, 19/99, 23/99, 4/00, 12/00, 20/00, 23/00, 26/01).

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 pubblica amministrazione (deliberazioni numeri 19/99, 23/99, 1/00, 4/00, 20/00, 23/00, 36/00).

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).

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

E' da ritenere compatibile, dopo un'attenta valutazione delle risorse, una crescita retributiva maggiore di quella compresa nel tasso di inflazione programmato, laddove questa sia collegata ad una riforma volta al miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione, tale da determinare, a sua volta, effetti positivi sul prodotto interno lordo (deliberazione n. 32/01).

Non può essere apoditticamente considerato come economicamente e finanziariamente compatibile un contratto collettivo concernente il comparto delle Regioni ed Autonomie locali, per il solo fatto di essere in linea con analoghi benefici concessi al personale di comparti statali. Per questi ultimi, infatti, il legislatore deve farsi carico di individuare precise risorse da destinare ai rinnovi contrattuali e può assumersi la responsabilità di derogare espressamente, in relazione a specifiche e settoriali esigenze, a quanto contenuto nei documenti di programmazione (deliberazione n. 48/01).

I comparti nei quali si sono registrati incrementi della retribuzione media al di sopra del tasso di inflazione programmata, e cioè dirigenza area I (alla quale l'ipotesi di accordo relativo alla dirigenza delle Regioni e delle Autonomie locali mira ad "agganciarsi") e sanità vi erano state delle precise scelte del legislatore con le quali erano state reperite, quantificate ed assegnate risorse aggiuntive rispetto a quelle "storiche", quantificabili nella misura usuale, fissata dall'Accordo Governo-Sindacati del 23 luglio 1993 (deliberazione n. 57/01).

Il rapporto tra monte retributivo del personale pubblico contrattualizzato e Pil è essenzialmente idoneo a verificare il rispetto degli obiettivi distributivi assunti nei documenti programmatici nazionali (invarianza o meno della quota dei redditi di lavoro di un comparto economico rispetto a quella di altri settori di attività economica. L'indice non può invece essere utilizzato isolatamente per valutare la compatibilità economica degli incrementi retributivi medi *pro-capite* dei singoli comparti di contrattazione. Infatti, da un lato, il Pil è influenzato anche da fattori esogeni, che renderebbero aleatoria la tenuta a regime di oneri connessi ad emolumenti fissi e continuativi, non comprimibili, sicché, considerando la specifica dinamica contrattuale, si otterrebbe, in caso di crescita reale più contenuta del previsto, un valore dello stesso parametro significativamente superiore e un risultato non coerente con le linee di programmazione finanziaria e di bilancio; dall'altro, il

---

*CAPITOLO I — CONSIDERAZIONI GENERALI*

---

riferimento di fatto alla variazione del Pil nominale indurrebbe a considerare come compatibile con gli equilibri complessivi una sorta di meccanismo distributivo automatico, per categoria contrattuale delle quote di crescita dell'economia del Paese. Scelta, questa, che potrebbe innestare effetti di rincorse salariali, concorrendo, inoltre, a consolidare il fenomeno della crescita della spesa del personale, anche a fronte di politiche di riduzione del personale medesimo (deliberazione n. 62/01).

Il recupero totale, anziché parziale, del differenziale tra inflazione reale e inflazione programmata si discosta dalle linee-guida fissate nell'Accordo Governo-Sindacati del 23 luglio 1993 (deliberazione n. 62/01).

*Retribuzione accessoria*

La decisione di spostare sulla parte fissa della retribuzione il maggiore onere finanziario a scapito delle retribuzione accessoria non può che suscitare perplessità, trattandosi di una politica salariale potenzialmente inflativa (deliberazione n. 44/01).

*Valutazione della tornata contrattuale*

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).

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

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

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, 20/00, 36/00).

*Monitoraggio degli oneri finanziari*

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).

La mancanza di dati certi in ordine all'andamento della precedente tornata contrattuale", 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, 10/01).

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).

Si prende atto dell'impegno del Governo di "provvedere immediatamente al monitoraggio degli andamenti della spesa" derivante dai contratti della dirigenza