

desumibili dalla verifica di compatibilità ai sensi degli artt. 47 e segg. del decreto legislativo n. 165/2001 - ma alla più generale valutazione degli andamenti effettivi di spesa del settore, non agevolmente comparabili nella pluralità di fonti conoscitive a disposizione.

2. Il quadro programmatico nei Dpef

Con riferimento ai documenti programmatici e di bilancio si conferma la relativa significatività dei Dpef - i quali definiscono il tasso di inflazione programmato cui deve uniformarsi la dinamica degli effetti economici della contrattazione - per la definizione del quadro previsionale riferito ai rinnovi contrattuali³; i seguenti prospetti riportano il divario tra tasso di inflazione programmata (tip) e tasso di inflazione reale o effettiva (tir) e gli scostamenti rilevabili tra previsioni del Dpef e consuntivi Istat.

Tabella 1

Anno	T.i.p.	T.i.r.	scostamento
1998	1,80%	2,00%	-0,20%
1999	1,50%	1,70%	-0,20%
2000	1,20%	2,50%	-1,30%
2001	1,70%	2,70%	-1,00%
2002	1,70%	2,50%	-0,80%
2003	1,40%	2,70%	-1,30%
2004	1,70%	2,20%	-0,50%
2005	1,60%	1,90%	-0,30%

Fonte: Aran, Rapporto trimestrale, n. 2/2006

(miliardi di euro)

Tabella 2

Anno	Consuntivi Istat ⁽¹⁾	Periodi previsionali dei Dpef							
		2000/03	2001/04	2002/06	2003/06	2004/07	2005/09	2006/09	2007/11
1998	115,7								
1999	118,9	116,5							
2000	124,3	120,0	120,0						
2001	131,6	123,5	122,9	127,7					
2002	137,6	126,9	124,5	129,3	135,4				
2003	144,7	130,1	125,3	130,4	139,4	140,6			
2004	149,6		126,4	131,5	141,7	142,1	152,7		
2005	155,5			133,0	144,3	145,1	155,8	157,8	
2006				134,6	146,7	148,0	159,4	154,5	162,5
2007						151,1	162,9	156,2	161,2
2008							167,0	158,8	164,0
2009								161,6	158,0
2010									171,2
2011									174,1
Prev/Cons ⁽²⁾		-2,1%	-3,6%	-3,1%	-1,6%	-3,0%	2,0%	-	-

Nota: I numeri nei riquadri riproducono il dato di consuntivo stimato in ciascun Dpef relativamente all'esercizio precedente (preconsuntivo). I numeri in grassetto riproducono invece le previsioni, fatte in ciascun Dpef, relativamente al primo esercizio di riferimento del Dpef stesso.

(1) Dati di consuntivo come risultanti dalla serie storica diffusa dall'Istat il 30 giugno 2006 per il periodo 1982-2005. (2) Tasso di scostamento tra la previsione effettuata da ciascun Dpef per il primo degli anni di riferimento ed il dato consuntivo, relativo al medesimo anno, come risultante dalla serie storica Istat 30 giugno 2006.

³ Si ricorda che, a partire dall'esercizio 2000, i Dpef non ricomprendono gli effetti delle *politiche invariate*: in base alle modifiche apportate dalla legge n. 208/1999 tale documento indica "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, ivi compreso il flusso di risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno, con l'indicazione dei fondi nazionali addizionali, e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte".

L'insufficiente valenza programmatica dei Dpef ha portato da un lato, a ricorrere ad ulteriori momenti programmatici, questi ultimi anche formalmente condivisi (si allude alla intesa con le parti sociali - protocollo d'intesa 27 maggio 2005), dall'altro ad affidare alle leggi finanziarie non solo la "traduzione" delle misure di contenimento della spesa del personale prefigurate nei documenti programmatici, ma pure il compito di disegnarne esse stesse i contorni, spesso anche nei profili di rilievo ordinamentale, così definendo l'effettiva portata delle politiche del settore.

Non risulta dunque agevole, con riguardo alla materia, ricostruire nella recente evoluzione un disegno unitario, dovendosi rintracciare le linee di fondo nelle disposizioni via via intervenute, anche nella decretazione d'urgenza (v., ad es., decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, conv. nella legge 17 agosto 2005, n. 168, e decreto legge 10 gennaio 2006, n. 6, conv. nella legge 9 marzo 2006, n. 80).

Sono peraltro presenti, soprattutto nei documenti programmatici, insieme alle indicate esigenze di contenimento della spesa, ulteriori significativi indirizzi, nel senso di considerare il rilievo della funzionalità e dei costi del sistema amministrativo anche come fattore di propulsione e di sviluppo⁴.

I percorsi prefigurati si basano infatti su di un indirizzo di modernizzazione degli apparati, da ricondurre, sempre più, a logiche aziendalistiche di efficienza: tale impostazione si rinviene in particolare nella sequenza dei Dpef approvati nel periodo considerato.

Nel quadro programmatico esposto nei Dpef emerge, come dato costante d'insieme, la consapevolezza che le disposizioni del lavoro pubblico si intrecciano strettamente a quelle organizzative, anch'esse fortemente ispirate ad obiettivi di contenimento della spesa (anche se, non di rado, concepite per corrispondere a problematiche settoriali).

Già nell'analisi del quadro programmatico fatta nel capitolo primo della scorsa relazione al Parlamento, dedicata agli esercizi 2001 e 2002 si era osservato che le politiche di contenimento della spesa per il personale si fondavano in larga parte anche su prioritari aspetti di natura strutturale di riforma e di ammodernamento della pubblica amministrazione. Anche nel Dpef relativo al periodo 2004-2007 avevano rilievo la qualità e la formazione delle risorse umane, da valutare attraverso una "*Rete dei nuclei di valutazione e verifica*", era in particolare previsto un ulteriore e forte ricorso ai meccanismi premiali e sanzionatori legati all'utilizzo delle risorse aggiuntive, anche per assicurare incrementi di efficienza nella produzione di servizi pubblici di primaria importanza, accelerando il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, grazie anche al ricorso alle nuove tecnologie informatiche. Nel Dpef relativo al periodo dal 2005 al 2009, per gli Enti territoriali, si rinviene un più diretto aggancio agli esiti della precedente contrattazione: in presenza di criticità manifestate sul fronte della spesa conseguente ai miglioramenti contrattuali del biennio 2002-2003, veniva previsto, ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, un contenimento delle spese per consumi intermedi cui vincolare gli enti inadempienti, accelerando il

⁴ V. ad es. il decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (provvedimento sulla "competitività"). V. anche il disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per cittadini ed imprese e sulle misure di reingegnerizzazione e innovazione tecnologica, presentato alla Camera il 24 gennaio 2007 (Atto Camera n. 2161).

processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, grazie anche al ricorso alle nuove tecnologie informatiche, finalizzando la certezza della contrattazione ai miglioramenti di produttività. Nel Dpef relativo al periodo 2006-2010 si prospettava la introduzione di meccanismi premiali per le amministrazioni ed i comparti più virtuosi⁵.

Nell'ultimo Dpef 2007-2011 si legge che la competitività complessiva del Paese passa attraverso l'efficienza della Pubblica amministrazione, la semplificazione amministrativa, il riordino, l'innovazione organizzativa, la reingegnerizzazione dei processi, l'adozione di metodologie di valutazione dei costi, dei tempi e dell'efficacia delle attività amministrative, la sperimentazione dei nuovi metodi amministrativi e governo dei fondi pubblici. Vi si legge che il contenimento in termini di tetti o di riduzione del personale deve avvenire attraverso una riforma nel modo di esercizio delle funzioni grandi e piccole dell'apparato dello Stato...assumendo come elemento centrale l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione e che "una pubblica amministrazione efficace snella ed efficiente nella sua struttura organizzativa è amica del cittadino e della impresa e si pone come fattore chiave dello sviluppo e della competitività del paese. Nel mondo delle nuove tecnologie e della concorrenza internazionale le amministrazioni pubbliche vanno trasformate perché ne risulteranno anche un minor costo dei servizi resi e un contenimento della spesa pubblica". Tra gli obiettivi vi sono dunque l'accorpamento e la razionalizzazione degli enti, con uno sforzo di moderazione salariale legato a strumenti di valutazione del personale e all'attività di controllo della gestione..."con costruzione di percorsi di carriera che diano al personale della pubblica amministrazione un quadro di certezze e di adeguati incentivi; costituzione dei fondi di previdenza complementare nei ministeri etc".

Tabella 3

Unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore istituzionale
(migliaia)

SOTTOSETTORI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1998-05
Amministrazioni centrali	1.923	1.925	1.975	2.019	2.035	2.048	2.039	2.032	109
di cui: Stato (a)	1.878	1.881	1.932	1.974	1.990	2.004	1.994	1.988	110
Amministrazioni locali	1.502	1.504	1.493	1.492	1.502	1.511	1.517	1.516	14
di cui: Regioni, province, comuni (a)	683	683	665	639	636	632	629	626	-57
di cui: Enti locali sanitari	677	677	682	691	693	697	700	700	23
Enti di previdenza	56	55	57	58	57	59	58	58	2
Totale PA al netto dei militari di leva	3.481	3.484	3.525	3.569	3.595	3.619	3.615	3.606	126
Militari di leva	145	136	116	104	87	40	28	4	-141

Fonte: Istat – contabilità nazionale

⁵ Una corrispondenza di ciò si può rinvenire nel comma 176 della legge finanziaria per il 2006, che prevede che ai fini di quanto disposto dall'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le risorse per la contrattazione collettiva nazionale previste per il biennio 2004-2005 dall'articolo 3, comma 46, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e dall'articolo 1, comma 89, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, a carico del bilancio statale, sono incrementate, a decorrere dall'anno 2006, di 390 milioni di euro da destinare anche all'incentivazione della produttività.

3. Le misure di contenimento della spesa del personale nelle leggi finanziarie

Se risulta chiaro dal complesso degli obiettivi programmatici dei Dpef sinteticamente richiamati, l'intento di razionalizzazione e riduzione della spesa, non si rinviene peraltro una costante traduzione sul versante delle misure disposte nelle leggi finanziarie, i cui effetti, già non sempre puntualmente quantificati nelle relazioni tecniche di accompagnamento, in quanto relativi ad economie sulle spese di funzionamento, sollecitano ad un attento monitoraggio dei risultati attesi.

Senza ripercorrere l'ampia trattazione svolta nella relazione dedicata agli esercizi 2001 e 2002, può considerarsi, in estrema sintesi, che a partire dal 1997, le leggi finanziarie hanno di volta in volta reiterato obiettivi settorializzati (ministeri, aziende, enti pubblici non economici, scuola) di riduzione del personale, peraltro mitigato da consistenti autorizzazioni in deroga soprattutto per i servizi relativi alle funzioni fondamentali dello Stato; la percentuale di riduzione veniva rapportata di volta in volta ad una base fissa (personale in servizio al 31 dicembre del 1997) o via via individuata (personale in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente)⁶.

Tabella 4

Obiettivi di riduzione di personale nel periodo 2000-2006, in base a specifiche norme delle leggi finanziarie

Legge fin.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
LF 2001 (l. 338/2000, art. 51, c. 1)			-0,55%	-0,50%				rispetto al 1997
LF 2002 (l. 448/2001, art. 19, c. 3)				-1%	-1%			rispetto al 2002
LF 2003 (l. 289/2002, art. 34, c. 22)					-1%	-1%		rispetto al 2003
LF 2004 (l. 350/2003, art. 1, c. 69)						-1%	-1%	rispetto al 2004
LF 2005 (l. 311/2004, art. 1 c. 93)								riduzione dotazione organica 5%
LF 2006 (l. 266/2006, art. 1 c. 249)								nessuna disposizione

Tabella 5

Raffronto tra riduzioni di personale attese e riduzioni risultanti dal conto annuale con riferimento ad insiemi di Pubbliche Amministrazioni nel periodo 2000-2004, in base a specifiche norme delle leggi finanziarie

anno	unità		obiettivo	rid. attesa	rid. effettiva	%
1997	372.325					
2001	360.694	-1%	rispetto al 1997	-3.723	208	0,06%
2002	354.227				-6.467	-1,79%
2003	346.496	-1%	rispetto al 2002	-3.542	-7.731	-2,18%
2004	341.248	-1%	rispetto al 2002	-7.007	-5.248	-1,51%
		-1%	rispetto al 2003			

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RgS-Igop.

Con la legge finanziaria per il 2005 viene modificata questa impostazione, per gli enti presi in considerazione, con l'introduzione di un vincolo permanente di riduzione non già delle unità del personale in servizio, ma della dotazione organica

⁶ Problematica specifica è rappresentata dalle politiche di contenimento per le assunzioni e la spesa per il personale degli enti territoriali, trattata più diffusamente nelle annuali relazioni della Corte sulla finanza regionale.

delle amministrazioni, in misura tale da determinare una riduzione di spesa del 5% secondo le modalità dettate dalla norma⁷ e con un allargamento dei settori destinatari, che ricomprende anche gli enti di ricerca e sperimentazione e quelli ex art. 70 del decreto legislativo 165/2001. Viene in sostanza, spostata l'ottica di contenimento della spesa dalla riduzione delle unità di personale direttamente sulle dotazioni organiche; questa disciplina viene a rafforzarsi in base alla modifica introdotta dal decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4 convertito dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, che all'art. 11 modifica l'art. 6 del decreto legislativo n. 165/2001, introducendo una disciplina di maggiore rigore.

In sintesi, le politiche di contenimento della spesa di personale si sono incentrate in misure volte a contenere la complessiva spesa di personale, attraverso generalizzati divieti di nuove assunzioni e obblighi di riduzioni degli organici, senza peraltro incidere sulle altre variabili, quali la dinamica delle *retribuzioni di fatto* o la distribuzione del personale nei diversi livelli di inquadramento, che pure rivestono un non secondario rilievo nella composizione della spesa.

La consapevolezza dell'esigenza di politiche maggiormente "mirate" di riduzione e nello stesso tempo di riqualificazione della spesa – anche per le preoccupazioni espresse in diverse sedi circa la relativa *sostenibilità*, soprattutto per il settore della sanità e delle autonomie locali⁸ - si rinviene nella impostazione della politica di bilancio in materia di personale della legge finanziaria per il 2006. In particolare la Corte aveva costantemente richiamato l'attenzione sulla insufficienza dei limiti posti dalla contrattazione nazionale per il contenimento della spesa di personale, evidenziando, in diverse certificazioni non positive e nei conseguenti referti al Parlamento, le anomalie nella contrattazione integrativa ai fini sia della tenuta finanziaria, che della coerente ricostruzione della base di partenza delle piattaforme contrattuali utili per i rinnovi contrattuali.

Nella legge finanziaria 2006 si possono in proposito individuare due gruppi di norme: l'uno (art. 1, commi 189-197) si riferisce al settore statale, nonché ai comparti del settore non statale destinatari del vincolo sulle dotazioni organiche sopra menzionato; l'altro alle autonomie territoriali ed al Servizio sanitario nazionale (Ssn) (commi 198-205). Per il primo gruppo, i commi 189 e seguenti sono intesi a porre un limite alla contrattazione integrativa, attraverso l'obbligo di costituire fondi unici di amministrazione (destinati esclusivamente alla retribuzione accessoria attraverso la contrattazione di secondo livello o integrativa) nel limite massimo da essi raggiunto nel 2004, come certificati dagli organi di controllo

⁷ In base all'art. 1, comma 93, legge n. 311 del 2004, le dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono rideterminate, sulla base dei principi e criteri di cui all'articolo 1, comma 1, di tale decreto legislativo e all'articolo 34, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, apportando una riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto comunque conto del processo di innovazione tecnologica... anche sulla base di quanto previsto dal comma 192.

⁸ Dai documenti dell'Istat e dell'Aran si rilevavano crescite retributive ben al di sopra del tasso di inflazione programmato e persino del tasso di inflazione effettivo; nelle audizioni parlamentari del Ministro dell'economia, e negli stessi Dpef, come evidenziato nel testo, venivano denunciate anomalie nella contrattazione integrativa, ritenuta responsabile delle forte crescita delle retribuzioni di fatto percepite dai pubblici dipendenti.

interno. Il secondo gruppo (commi 198-205) riguarda le autonomie territoriali e il Ssn, tenuti ad adottare provvedimenti idonei a contenere la complessiva spesa di personale (e dunque non solo la parte accessoria) ai livelli raggiunti nel 2004.

I principi sottesi da questa normativa⁹ sono da considerare nei documenti programmatici degli enti e nei correlati controlli interni, anche con riguardo alla complessiva portata dei parametri di *compatibilità economico-finanziaria* accolti nei documenti di programmazione e di bilancio e di quelli di *sostenibilità* elaborati dalla Corte in sede di certificazione dei Contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) per il settore non statale, che si definiscono, nel un più ampio contesto, degli equilibri complessivi della finanza pubblica.

Anche con riguardo ai profili più squisitamente finanziari si registra un non univoco percorso rintracciabile nelle leggi finanziarie, come emerge dalla tabella 6 dove sono riprodotti gli stanziamenti disposti con le leggi finanziarie per gli anni 2001-2006.

⁹ Nella legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 557, legge n. 296/2006) viene confermato il richiamo al concorso delle autonomie regionali e locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative; gli enti, nella propria autonomia, possono fare riferimento alle misure previste nei commi 189, 191 e 194 della legge finanziaria per il 2006. La stessa norma prevede che le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e all'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, fermo restando quanto previsto per gli anni 2005 e 2006, sono “disapplicate” per gli enti di cui si tratta, a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge.

Atto	2001	2002	2003	2004	05	2006	2007	2008	Destinazione	Tabella 6
388/00 (L.F. 2001)	664,2	401,8	1.066,0	1.066,0	1.066,0	1.066,0	1.066,0		Settore Stato	
	568,1	568,1	568,1	568,1	568,1	568,1	568,1		Scuola	
		206,6	309,9	309,9	309,9	309,9	309,9		Scuola (contr. integr.)	
	51,6	51,6	51,6	51,6	51,6	51,6	51,6		Dirigenza Statale	
	248,4	150,3	150,3	150,3	150,3	150,3	150,3		Restante pers. dir. pubbl.	
	42,9	42,9	42,9	42,9	42,9	42,9	42,9		Pers. non contrattualizz.	
	475,1	475,1	475,1	475,1	475,1	475,1	475,1		Corpi Polizia e FF.AA.	
	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2		VV.FF.	
	123,4	163,7	126,5	126,5	126,5	126,5	126,5		FF.AA. e P.S.	
	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2		Corpi di Polizia	
448/2001 (L.F. 2002)		1.240,5	2.299,9	2.299,9	2.299,9	2.299,9	2.299,9		Settore Stato	
		108,5	381,4	726,8	726,8	726,8	726,8		Scuola (contr. integr.)	
		35,0							Autoagg. Docenti	
		20,7	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7		Dirigenti scolastici	
		454,1	843,7	843,7	843,7	843,7	843,7		Restante pers.dir. pubblico.	
		273,7	480,3	480,3	480,3	480,3	480,3		Accessorio P.S. e FF.AA.	
		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0		Resp. civile e amm. P.S.	
		47,0	92,0	138,0	138,0	138,0	138,0		Stipendi FF.AA e P.S.	
		5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2		Pers. carriera diplomatica	
		9,3	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3		Pers. carriera prefettizia	
289/2002 (L.F. 2003)			570,0	570,0	570,0	570,0	570,0		Settore Stato	
				39,0	58,0	58,0	58,0		Access. Pers. ATA	
			208,0	208,0	208,0	208,0	208,0		Restante pers.dir. pubblico.	
			50,0	50,0	50,0	50,0	50,0		Dirigenti P.S. e FF.AA.	
			50,0	150,0	500,0	500,0	500,0		Stipendi FF.AA e P.S.	
			2,0	2,0	2,0	2,0	2,0		Pers. carriera dipl.	
			5,0	5,0	5,0	5,0	5,0		Pers. carriera prefettizia	
			3,0	3,0	3,0	3,0	3,0		Figure specialistiche VV.FF.	
			4,0	6,0	6,0	6,0	6,0		Access. pers. amm. Penit.	
				1.030,0	1.970,0	1.970,0	1.970,0		Settore Stato	
350/2003 (L.F. 2004)				430,0	810,0	810,0	810,0		Restante pers. dir. pubbl.	
				200,0	200,0	200,0	200,0		Tratt. Access. FF.AA. e P.S.	
				550,0	275,0	275,0	275,0		Contratto SSN	
				87,0	42,0	42,0	42,0		Riallineam. pers. Ff.aa.	
				73,0	118,0	118,0	118,0		Riordino ruoli FF.AA e P.S.	
				2,0	2,0	2,0	2,0		Figure specialistiche VV.FF.	
311/2004 (L.F. '05)					292,0	396,0	396,0		Settore Stato	
					119,0	159,0	159,0		Restante pers. dir. pubbl.	
266/'05 (L.F. 2006)						390,0	390,0		Sett. stat. (0,7%)	
						155,0	155,0		Pers. dir. pubblico (0,7%)	
						220,0	220,0 (*)		Sett. non stat. (0,7%)	
						213,0	213,0 (*)		Sanità (0,7%)	
						222,0	322,0		Settore Stato	
296/2006 (L.F. 2007)						108,0	183,0		Pers. dir. pubbl. (vac. contr.)	
							807,0	2.193,0	Settore Stato (2006-07)	
							304,0	805,0	FF.AA. e P.S.	
							40,0	80,0	FF.AA. e P.S. (contr. integr.)	
							6,0	6,0	Interni (fondo unico)	
							2,0	2,0	Contr. integrativa (varie)	
							7,0	7,0	Contr. integrativa (varie)	
Nuovi stanz.	2.184,1	4.265,3	6.527,7	3.431,8	4.386,0	1.863,0	1.671,0	3.093,0		
Totale	2.184,1	4.265,3	7.826,0	10.730,4	12.555,4	14.007,4	15.348,4			

Nota: Sono evidenziati in grassetto gli importi in aumento stabiliti dall'articolato della legge finanziaria. In carattere normale gli importi a regime.
 (*) Importo eccezionalmente posto a carico del bilancio dello Stato ancorché afferente il settore non statale

Accanto alla frammentazione di “risposte” normative e programmatiche destinate a specifici settori, si evidenziano le criticità - quantitative e qualitative - conseguenti all’abnorme ritardo nella definizione dei più rilevanti contratti collettivi nazionali di lavoro relativi alla tornata 2002-2005, il cui impatto per competenze arretrate va a ricadere sul 2006, con evidenti discrasie tra programmazione e ricadute finanziarie. Per far fronte alle attese sindacali il Governo, con una intesa con le parti sociali (protocollo d’intesa 27 maggio 2005), aveva assunto l’impegno di integrare le risorse per la definizione dei contratti relativi al periodo 2004-2005, con risorse aggiuntive pari allo 0,7% del monte salari di riferimento poi allocate sulla legge finanziaria 2006, rispetto a quelle già stanziare sulle due precedenti leggi finanziarie¹⁰, così da garantire una crescita delle retribuzioni a regime pari, in media, al 5,01% (il protocollo determinava altresì nello 0,5% del totale la quota complessiva di risorse da destinare alla incentivazione della produttività del personale interessato). A questo impegno è corrisposto uno stanziamento (0,7% del monte salari) nella finanziaria 2006 (vedi tabella 6) del relativo importo, posto a totale carico del bilancio dello Stato anche per i comparti del settore non statale (sanità, Enti locali ecc.)¹¹.

Le conseguenze rispetto alle fisiologiche scansioni programmatiche e della cornice ordinamentale si rinvergono dunque nella “concentrazione” della tornata contrattuale, con la definizione dei rinnovi di quasi tutto il pubblico impiego contrattualizzato (con l’eccezione della dirigenza degli Enti locali, relativamente al secondo biennio economico 2004-2005, della dirigenza delle università e degli enti di ricerca, relativamente ad entrambi i bienni, oltre ai segretari comunali ed altri enti minori); nel ricorso a diversi momenti di quantificazione delle risorse (Dpef, legge finanziaria e protocollo di intesa), e, soprattutto, nella modifica alla impostazione normativa, accolta a partire dalla legge finanziaria per il 2000 (l. 488/1999), in base a cui gli oneri per il rinnovo dei Ccnl del personale non statale sono posti a carico dei rispettivi bilanci degli enti¹².

La necessità di una riconsiderazione complessiva della strumentazione sinora adottata appare dunque necessaria, sia a fronte di un “sovraccarico” decisionale delle leggi finanziarie, che di un sostanziale svuotamento dei documenti

¹⁰ In particolare, per il biennio 2004-2005, si ricorda che l’art. 3, comma 46, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004) ipotizzava una crescita delle retribuzioni nel biennio 2004-2005 pari al tasso di inflazione programmata per ciascuno degli anni di riferimento (1,7% e 1,5% - valore quest’ultimo successivamente rideterminato in aumento di 1/10 di punto percentuale), al netto della quota da destinare ad incrementi della produttività pari allo 0,4% complessivo per i due anni. Con l’art. 1, comma 88, della legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005) le risorse per i rinnovi contrattuali venivano incrementate di una percentuale pari allo 0,61% del monte salari, (ripartito in 0,43% nell’anno 2005 e 0,18% nell’anno 2006), portando al 4,31% la percentuale programmata di incremento retributivo medio.

¹¹ In relazione all’ulteriore 0,7% previsto nel citato protocollo di intesa, l’art. 1, comma 117, della legge finanziaria per il 2006, in deroga al principio posto dall’art. 48, comma 2, del decreto legislativo 165/2001, ha previsto la copertura a carico del bilancio dello Stato degli ulteriori benefici concessi con riferimento a tutti i comparti e le aree di inquadramento del personale delle pubbliche amministrazioni.

¹² La Corte costituzionale (sent. n. 4 del 2004) ha escluso che l’art. 16, comma 7, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002), nelle parti in cui pone gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali a carico delle amministrazioni di competenza nell’ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci, e in cui dispone che i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, si attengono ai criteri indicati per il personale dello Stato e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie, esprimano discipline di dettaglio e siano dunque lesive della competenza regionale.

programmatici, non risultando peraltro chiara la coerenza del complesso di disposizioni via via adottate (e spesso stratificatesi), delle quali va attentamente esaminata la portata, se di stabile ridefinizione di regole, limiti, controlli, ovvero di contingente soluzione a problematiche finanziarie e sociali¹³.

4. I dati aggregati disponibili

Pur con le indicate problematicità, è dunque possibile riassumere, in un quadro di insieme, talune linee di fondo relative alla consistenza e composizione del personale pubblico, ed alle generali dinamiche del settore, rinviando, per specifiche considerazioni, ai singoli capitoli della relazione.

Dalle risultanze tratte dalle tabelle di rilevazione¹⁴, degli ultimi cinque “conti annuali” disponibili (2001-2005) emerge, nel raffronto tra l’ultimo anno della serie ed il primo, che la consistenza del personale complessivamente impiegato nella P.A., a prescindere dalla natura del rapporto di lavoro, risulta in diminuzione (circa 28 mila unità). Tale flessione è da ricondurre prevalentemente alle amministrazioni del “settore statale”, che registra una riduzione di 40 mila unità¹⁵, compensata, in parte, da un aumento di circa 12 mila unità nel restante settore pubblico (per effetto, in particolare, del sensibile incremento registrato nel comparto università)¹⁶.

¹³ Per la successiva contrattazione la legge finanziaria 2006 ha stanziato (comma 183) le somme necessarie per la corresponsione della sola “indennità di vacanza contrattuale” (IVC), pari al 30% del tasso di inflazione programmata (*tip*), fissato dal dpef al 1,7% per il 2006 ed al 50% del *tip* 2006 per il 2007, senza determinare gli stanziamenti per il rinnovo contrattuale di un biennio economico, come sempre avvenuto a far data dall’accordo sulla politica dei redditi e dell’occupazione del luglio 1993. La legge finanziaria per il 2007 per il primo anno (2006) lascia invariati gli stanziamenti, mentre vengono aggiunte risorse tali da determinare una crescita complessiva della retribuzione media pari al 2% per il 2007 e al 4,46% a regime; le integrazioni fatte per il 2007 coprono il *tip* 2007 (2%) senza saldo della IVC del 2006, mentre il restante 2,46% che concorre a determinare l’incremento a regime (4,46 %) è da corrispondere solo a partire dal 31 dicembre del 2007 ed a valere sul 2008.

¹⁴ Il conto annuale è compilato dalle singole Amministrazioni-Istituzioni, sulla base della circolare annuale del Ministero dell’economia e finanze – RgS – Igop, che si riferisce ad aggregati e impiega metodologie diverse da quelle adottate dall’Istat nella formazione del conto delle Amministrazioni pubbliche, avendo la prima, natura censuaria, e rispondendo, le due rilevazioni, ad esigenze conoscitive in parte diverse.

¹⁵ Per tale settore la consistenza complessiva del personale si è ridotta del 2% passando da 2.027.526 nel 2001 a 1.987.267 unità nel 2005.

¹⁶ Per quanto riguarda il personale del settore non statale si registrano risultanze di segno diverso: a fronte di una diminuzione di circa 10.000 unità per il comparto Regioni e autonomie locali, il comparto Università evidenzia un considerevole incremento (126.173 unità a fine 2001 a fronte di 142.000 unità nel dicembre 2005). Il comparto enti di ricerca presenta un andamento costante. Il Ssn registra nel quinquennio un incremento di poco inferiore alle 9.000 unità.

Tabella 7

Unità in servizio presso le Amministrazioni rilevate dal conto annuale nel periodo 2001-2005

<i>Comparti di Amministrazioni</i>	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Ministeri</i>	273.886	270.497	266.354	202.873	199.854
<i>Aziende autonome</i>	41.374	38.690	36.629	36.715	36.410
<i>Scuola e a.f.a.m.</i>	1.143.371	1.139.930	1.127.406	1.130.138	1.136.952
<i>Presid. del cons. dei ministri</i>	-	-	-	2.474	2.530
<i>Agenzie fiscali</i>	-	-	-	56.830	57.689
<i>Forze armate</i>	219.727	219.171	225.031	199.122	201.638
<i>Corpi di polizia</i>	336.618	337.445	337.881	343.195	339.020
<i>Magistratura</i>	9.961	10.514	10.434	10.768	10.627
<i>Carriere diplom. e prefettizia</i>	2.589	2.574	2.571	2.532	2.547
Settore statale	2.027.526	2.018.821	2.006.306	1.984.647	1.987.267
<i>Servizio sanitario nazionale</i>	714.283	715.761	713.973	717.476	723.132
<i>Regioni ed autonomie locali</i>	690.853	719.140	688.437	685.029	680.884
<i>Enti pubblici non economici</i>	67.013	67.106	66.936	66.364	65.547
<i>Enti di ricerca</i>	20.538	20.353	20.742	20.462	20.365
<i>Università</i>	126.173	130.336	133.164	135.018	142.420
<i>Autorità" indipendenti</i>	-	56	923	1.363	1.433
<i>Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01</i>	4.337	5.357	5.220	4.734	4.621
<i>Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/02</i>	7.885	9.257	2.934	4.353	4.799
Settore non statale	1.631.082	1.667.366	1.632.329	1.634.799	1.643.201
TOTALE	3.658.608	3.686.187	3.638.635	3.619.446	3.630.468

Fonte: Conto annuale.

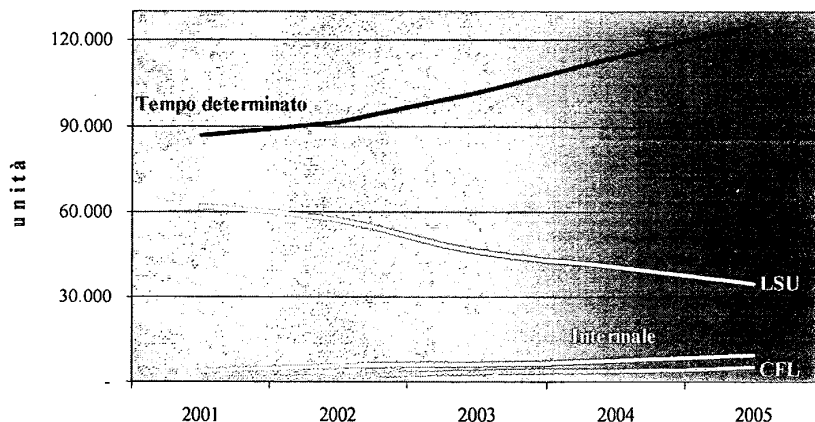
Nota: Dati che aggregano: i dati di Tabella 1 ("Personale dipendente a tempo indeterminato e personale dirigente in servizio al 31 dicembre") e "Tabella 2 (Personale con rapporto di lavoro flessibile)". Cfr., da ultimo, circolare n. 15 del 16 marzo 2006 relativa al conto annuale 2005.

Ad una analisi più specifica, i dati sottoriportati evidenziano una dinamica in forte ascesa dei rapporti di lavoro a tempo determinato, del lavoro *interinale* e dei *contratti formazione e lavoro*, con una sensibile flessione dei *lavoratori socialmente utili*.

<i>Anno</i>	TD	CFL	Interinale	LSU
2001	86.543	860	3.583	61.758
2002	91.335	1.793	5.519	57.446
2003	101.538	3.073	6.171	46.341
2004	114.023	3.732	7.378	40.545
2005	125.539	5.086	9.264	34.466

Tabella 8

Nota: td: tempo determinato; lsu: lavoratori socialmente utili;
cfl: contratto formazione e lavoro



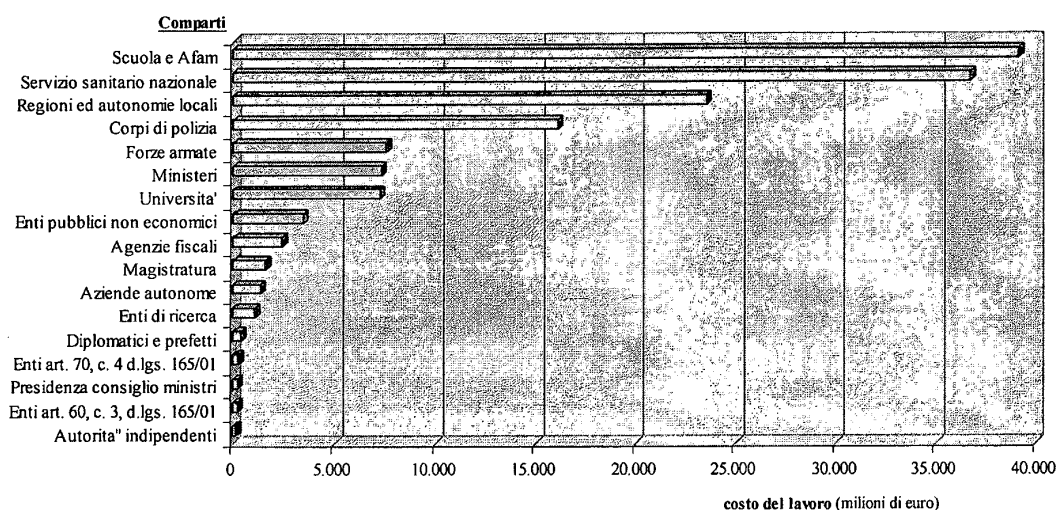
Quanto al *part time* emerge, dopo il sensibile incremento negli anni 2001-2002, un rallentamento del ritmo di crescita nel triennio successivo, con una lieve flessione nel 2005 per il settore statale.

Tabella 9

Anno	Settore statale				Totale PI			
	PT < 50%	PT > 50%	Totale	Variazione	PT < 50%	PT > 50%	Totale	Variazione
2001	14.785	17.439	32.224	26,9%	46.206	63.176	109.382	25,2%
2002	16.312	20.396	36.708	13,9%	49.528	76.472	126.000	15,2%
2003	16.704	22.672	39.376	7,3%	50.054	86.581	136.635	8,4%
2004	14.613	25.599	40.212	2,1%	48.286	96.102	144.388	5,7%
2005	15.872	23.776	39.648	-1,4%	48.959	99.197	148.156	2,6%

Il costo sostenuto nella Pubblica Amministrazione per il personale complessivamente impiegato, presenta un andamento crescente nel confronto degli ultimi cinque conti annuali. In particolare, in una più ampia accezione di “costo del lavoro” - comprensivo degli elementi indicati nella tabella 14 del conto annuale della RGS “*Altri oneri che concorrono a formare il costo del lavoro*”¹⁷, passando da 130.012 milioni di euro (anno 2001) a 148.723 milioni di euro (a fine 2005) evidenzia un incremento di circa 19 miliardi di euro (14,4%) nel quinquennio.

Il costo del lavoro nel 2005



Rinviando alle considerazioni svolte nei singoli capitoli - che analizzano la spesa per retribuzioni, distintamente per il personale dirigenziale, non dirigenziale e per il personale in regime di diritto pubblico - possono svolgersi delle considerazioni di massima.

¹⁷ Tale aggregato - che somma alla spesa retributiva netta fissa e accessoria, gli oneri riflessi tra cui l'Irap, i contributi a carico del datore ed ogni altra voce connessa al rapporto di lavoro, anche con riferimento al lavoro flessibile - incorpora anche: incarichi di studio/ricerca consulenza (l. 311/2004, art. 1 commi 11 e 42), indennità di missione e trasferimento, equo indennizzo, assegni familiari, formazione, benessere, mense, buoni pasto, coperture assicurative ecc.

Va infatti considerato che oltre alla già riscontrata asimmetria temporale tra rilevazioni del costo del lavoro, quali emergono dai conti annuali disponibili, ed effettiva ricaduta della spesa conseguente ai diversi rinnovi contrattuali, nei documenti consuntivi non risulta agevole isolare la spesa derivante da questi ultimi.

In particolare va ricordato il diverso regime di finanziamento dei rinnovi (per il personale riconducibile al “settore statale”, come è noto, è più rigido e predeterminato l’ammontare delle risorse, definite nella legge finanziaria¹⁸). Anche per tali ragioni, va ribadita la necessità che i competenti servizi di controllo interno degli enti ricompresi nel “settore non statale”, effettuino puntuali analisi con riguardo, sia al rispetto dei parametri generali evidenziati, che alla verifica delle effettive disponibilità di bilancio e della reale dimensione delle altre voci che vanno, come si è detto, a comporre il complessivo aggregato del costo del lavoro.

Appare dunque complessa la verifica degli effettivi andamenti, anche per la diversità di impostazione metodologica sottesa alle varie fonti disponibili, già rilevata nelle precedenti relazioni sul costo del lavoro pubblico¹⁹, per la misurazione degli effetti della contrattazione, utile a reimpostare sia la programmazione finanziaria generale che quella relativa ai nuovi cicli contrattuali. Gli effetti della contrattazione nazionale sono, come è noto, calcolati dall’Istat in base all’*indice delle retribuzioni contrattuali*, che registra gli aumenti retributivi definiti nei Ccnl, mentre le “retribuzioni di fatto”²⁰ registrano valori diversi e maggiori, comprensivi anche dell’impatto delle progressioni di carriera e della contrattazione integrativa in generale. Senza analizzare specificamente in questa sede tali informazioni, va dunque evidenziata l’esigenza di un necessario affinamento e una più puntuale esplicitazione delle metodologie impiegate.

5. Le criticità del sistema

In base alle considerazioni svolte, la tenuta delle compatibilità finanziarie del sistema è quindi da ricondurre ai diversi attori ed alle diverse responsabilità dei soggetti istituzionali coinvolti nelle procedure contrattuali, tenendo conto del più ampio margine di autonomia riconosciuto agli stessi. Per consentire tale esercizio di responsabilità, va evidenziata una generale esigenza di ulteriore definizione del ruolo e dei contenuti dei principali strumenti contabili e programmatori, anche alla luce dell’evoluzione istituzionale del sistema. Essa pone, come emerge dalle certificazioni della Corte, sensibili problemi di ricostruzione dei flussi finanziari, in particolare di quelli non appartenenti al settore statale, anche tenuto conto che il procedimento di contrattazione relativo alle amministrazioni non statali è stato rimodulato, con un più incisivo potere dei competenti comitati di settore.

¹⁸ Non può, tra l’altro, non considerarsi che gli oneri contributivi a carico delle amministrazioni datrici di lavoro (contributi di previdenza e di assistenza, *irap*, *inail*, *tfr* ecc.) sono previsti in misura diversa: nel c.d. “settore statale” sono pari al 38,38% della spesa per retribuzione fissa, mentre nel “settore pubblico non statale” detti oneri non superano in media il 37%.

¹⁹ Tali discrasie sono ascrivibili, oltre che alla diversa composizione degli aggregati, anche alla natura dei dati e alle relative modalità di acquisizione, rilevando in particolare il momento di registrazione delle operazioni e le fonti informative utilizzate, in relazione ai criteri adottati (di contabilità finanziaria e di contabilità economica).

²⁰ Secondo la definizione Istat, le retribuzioni di fatto comprendono i salari, gli stipendi e le competenze accessorie e occasionali, in denaro e in natura, al lordo delle trattenute erariali e previdenziali; esse si differenziano dalle retribuzioni contrattuali perché queste ultime comprendono per definizione solo le competenze determinate dai contratti nazionali di lavoro.

In tali logiche - che prevedono l'esclusione, di norma, del coinvolgimento delle risorse e del contributo statale alla contrattazione del "settore non statale" - non si sono accompagnate adeguate verifiche attraverso i meccanismi di controllo interno e di monitoraggio degli andamenti effettivi della spesa.

Su di un piano programmatico la necessità di un più compiuto quadro previsionale, maggiormente rappresentativo delle complessive politiche contrattuali, deve accompagnarsi ad uno sviluppo dei processi di pianificazione e controllo all'interno delle stesse Amministrazioni. La concreta ricaduta delle specifiche ipotesi contrattuali sollecita infatti un ruolo particolarmente incisivo dei controlli interni, per consentire una utile valutazione degli effetti indotti, non solo in termini finanziari, ma anche di impatto gestionale e di verifica degli aumenti di produttività, con particolare riguardo alla contrattazione integrativa, i cui effetti vanno poi ad incidere sulla successiva contrattazione nazionale (aumentando la base utilizzata per calcolare i successivi incrementi percentuali nella quantificazione dei costi contrattuali). Come è noto, l'art. 40-bis, aggiunto all'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 dall'art. 17, comma 2, della l. n. 448 del 2001, dispone che agli organi di controllo interno spetta effettuare il controllo sulla compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio e con gli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione; la norma precisa che, nel caso in cui i controlli e le rilevazioni previste evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto²¹. Tale controllo si riferisce all'equilibrio dei bilanci dei singoli enti, traducendosi di fatto, nella verifica della correttezza delle modalità di determinazione ed allocazione delle risorse da destinare ai fondi unici di amministrazioni. I servizi di controllo interno sono tenuti, tra l'altro, ad inviare annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze (art. 39 comma 3-ter della legge 449/1997, espressamente richiamato dall'art. 40 bis del decreto legislativo n. 165/2001), così consentendo ai comitati di settore ed al Governo di procedere a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto²².

La consapevolezza di tali problematiche è emersa, da ultimo, anche nel *Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico* sottoscritto da Governo e Confederazioni sindacali in data 18 gennaio 2007. Pur essendo limitato l'ambito - per il rinvio a specifici accordi di settore per i comparti delle Regioni, della Sanità, delle Autonomie Locali e degli Enti pubblici -, il *Memorandum* ha come obiettivo l'individuazione di strumenti atti a concorrere, sotto il profilo contrattuale,

²¹ Tali previsioni, così come diverse altre concernenti misure volte a contenere la voce di spesa rappresentata dal personale (art. 19, commi 1, 3, 7, 8, 14, della legge 448 del 2001) sono state lette dalla Corte costituzionale come finalizzate a dare effettività al Patto di stabilità interno, escludendo che esse interferiscano nella materia regionale "impiego presso la Regione e gli Enti locali" (sent. n. 4 del 2004).

²² Specifici controlli ispettivi sono affidati dall'art. 60 del decreto legislativo n. 165/2001 alla Ragioneria generale dello Stato; presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri opera poi un Ispettorato con il compito di verificare il buon andamento, l'efficacia dell'attività amministrativa. In particolare l'art. 14-septies del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, conv. nella legge 17 agosto 2005, n. 168, prevede, al fine di verificare lo stato di ammodernamento della pubblica amministrazione in relazione ai processi normativi di riforma volti al contenimento della spesa e alla semplificazione delle procedure, il potenziamento di tale Ispettorato, che viene posto alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica.

amministrativo e normativo, sia alla riduzione degli sprechi che “ad una maggiore responsabilizzazione dei centri di spesa al fine di ottenere un’azione amministrativa di qualità, nel rispetto delle norme sull’imparzialità, il buon andamento e la legalità della Pubblica Amministrazione nonché del benessere dei cittadini”. Alla più esplicita consapevolezza delle problematiche di contenimento e riqualificazione della spesa, attraverso le diverse modalità prospettate²³, devono ovviamente seguire coerenti comportamenti, di rilievo in specie per quanto riguarda l’attivazione concreta dei processi di misurazione della quantità e della qualità dei servizi prestati a fini di una più corretta applicazione delle misure poste in sede di contrattazione integrativa.

Vanno dunque valorizzati sia gli strumenti di programmazione che l’effettività operativa degli organi di controllo interno, sviluppando i necessari raccordi di coerenza con i vincoli posti dai documenti programmatici generali e dalla contrattazione nazionale e con le stesse indicazioni che emergono dalle pronunce del controllo esterno, rendendo così compiuto il complessivo disegno normativo, come “validato” dalla Consulta, che ne ha sottolineato la valenza a fini di coordinamento della finanza pubblica²⁴. A tali finalità concorre, infatti, il controllo della Corte, anche attraverso la c.d. certificazione di compatibilità economico finanziaria; questa risulta estesa, oltre che alle procedure di rinnovo delle convenzioni riguardanti categorie del personale sanitario convenzionato²⁵, anche, sia pure non univocamente²⁶, alle Regioni ad autonomia speciale.

²³ Misure di contenimento della spesa vengono realizzate attraverso la revisione dei sistemi di reclutamento del personale, proponendo, affianco alla stabilizzazione dei precari, la limitazione del ricorso al lavoro flessibile ed alle consulenze esterne; la pianificazione del turn over e la sperimentazione di concorsi comuni alle diverse amministrazioni; il rafforzamento della mobilità del personale, l’incentivazione agli esodi del personale in esubero. Per la dirigenza viene prevista la riduzione del rapporto medio dirigente/personale e proposto l’utilizzo di una quota delle economie così liberate da impiegare per la valorizzazione delle posizioni organizzative del personale non dirigente. Il trattamento economico sia dei dirigenti che del personale non dirigente viene strettamente ancorato ai risultati conseguiti e opportunamente valutati attraverso la misurazione della quantità e della qualità dei servizi. In questa direzione, Governo e Organizzazioni Sindacali si sono in particolare impegnati perché nella contrattazione integrativa i fondi unici di amministrazione contengano quote da corrispondere a fini premiali per i risultati positivi raggiunti.

²⁴ Nella già citata sentenza della Corte costituzionale n. 417 del 2005 si è, tra l’altro, affermata la legittimità costituzionale della disposizione (art. 1, comma 5 del decreto legge 12 luglio 2004 n. 168, conv. dalla legge 30 luglio 2004 n. 191, che ha introdotto l’art. 198-bis nel t.u.E.L.) in base a cui la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione degli Enti locali fornisca “la conclusione” del controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti. E’ stato osservato nella pronuncia che la finalità del coordinamento finanziario giustifica il raccordo tra i due tipi di controllo, operato attraverso la previsione dell’obbligo di comunicazione alla Corte dei conti dell’esito del controllo interno, “realizzando così quella finalità collaborativa cui fa espresso riferimento l’art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003”; la definizione di norme da parte del legislatore statale “proprio perché viene incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del Patto di stabilità interno, è idonea a realizzare l’ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni”.

²⁵ V. il ruolo della Sisac - Struttura interregionale sanitari convenzionati, organismo istituito ai sensi dell’articolo 52, comma 27, della legge 289/2002 (legge finanziaria per l’esercizio 2003).

²⁶ Nella sent. n. 171 del 2005 la Corte costituzionale ha affermato, in sede di conflitto di attribuzione, che non spetta alla Corte dei conti l’esame della contrattazione della Provincia di Trento data la mancanza di una esplicita previsione, diversamente da quanto prima previsto per il controllo preventivo di legittimità dall’art. 60, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7.

In definitiva, le problematiche evidenziate in parte attengono più specificamente alle dinamiche del settore, ed in parte si ricollegano a quelle più generali di finanza pubblica. E' evidente, infatti, che, soprattutto per le Autonomie, gli effetti di spesa, oltre che alle specifiche criticità, si correlano anche alla individuazione delle responsabilità fiscali previste dall'ordinamento. Sotto tale aspetto, prioritaria valenza assume indubbiamente la definizione dei meccanismi attuativi dell'art. 119 della Costituzione, così come del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici²⁷, nel cui ampio contesto rientra anche la riferita esigenza di una più coerente ed univoca rappresentazione dei flussi attinenti al lavoro pubblico. In una ottica più generale, l'esigenza di consolidamento dei conti pubblici e di armonizzazione dei bilanci - nel rispetto naturalmente delle diverse autonomie riconosciute dall'ordinamento - rappresenta una necessità sempre più avvertita, per due ragioni che si intersecano: da un lato infatti i vincoli europei richiedono sempre più una considerazione unitaria della realtà finanziaria, dall'altro una siffatta esigenza viene anche dall'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento, anche per far fronte agli interventi di perequazione e di sviluppo previsti dall'art. 119, terzo e quinto comma, della Costituzione. In tale contesto, si rileva, in via generale, una carente rappresentazione contabile delle spese per il personale, sia nei documenti programmatici che in quelli consuntivi. Le diversità metodologiche sinteticamente riassunte²⁸, con riguardo alla ricostruzione dei dati relativi al costo del lavoro pubblico, si inquadrano, in realtà, in una più complessa e generale discrasia tra criteri di contabilizzazione propri della contabilità finanziaria (fondata su criteri di competenza giuridica e di cassa) e criteri di competenza economica derivata dai manuali redatti in sede Eurostat (SEC 95).

Nella sensibile evoluzione istituzionale in senso autonomistico e federale si richiede, per le ragioni esposte, un efficace supporto dei sistemi informativi oggi operanti, fondati sulla partecipazione attiva anche delle amministrazioni oggetto di rilevazioni e sulla necessaria condivisione delle metodologie applicate²⁹. Si tratta, dunque, di sviluppare, con l'ausilio di adeguati strumenti informativi, le necessarie basi conoscitive per la migliore definizione sia dei documenti programmatici e delle conseguenti misure normative, che delle nuove piattaforme contrattuali.

In definitiva, i meccanismi di programmazione e monitoraggio degli andamenti del costo del lavoro pubblico appaiono inadeguati, a fronte delle reali

²⁷ In tal senso è di particolare rilievo la previsione di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. r), che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia del coordinamento informativo e statistico (Corte Cost., sent. n.17 del 2004). Si tratta - a fronte delle sensibili divergenze riscontrabili tra i criteri di impostazione dei bilanci dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali - di consentire una raffrontabilità dei dati contabili e di completezza delle inerenti rappresentazioni, nel rispetto naturalmente delle autonome sfere di competenza normativa. V. il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 2 del 5 luglio 2004 relativo allo schema di decreto legislativo concernente i principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici, redatti in base all'art. 1, comma 4, della legge 131 del 2003 e l'audizione, informalmente resa nella scorsa legislatura, nell'ambito dell'esame dello schema del provvedimento, poi tradottosi nel decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 170, di ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

²⁸ V. anche la relazione dedicata agli esercizi 2001 e 2002.

²⁹ In tale direzione si colloca la banca dati predisposta e curata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Igop (Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico), denominata SICO (Sistema CONoscitivo del Personale Dipendente dalle Amministrazioni Pubbliche), finalizzata a supportare con maggiore efficacia le esigenze informative e decisionali in materia di pubblico impiego.

dinamiche del settore, in particolare per quanto riguarda l'effettivo esplicarsi della spesa al di fuori delle amministrazioni statali. Il nuovo assetto istituzionale conseguente alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione rende non più eludibile, insieme alla generale ridefinizione dei meccanismi fiscali e di armonizzazione dei conti pubblici, una attenta riconsiderazione delle capacità di controllo delle specifiche dinamiche di settore, non essendo soddisfacente la mera riconduzione - peraltro non sempre seguita, come si è visto - degli oneri di personale alla esclusiva responsabilità dei bilanci delle singole amministrazioni. Alla individuazione dei meccanismi attuativi dell'art. 119 deve accompagnarsi, in sostanza, una revisione delle procedure di programmazione (sia generale che di settore, sia esterna che interna alle pubbliche amministrazioni) e di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate, a fronte della complessa ed evolvendosi realtà finanziaria ed ordinamentale.