

*Corte dei Conti*

a

Sezioni Riunite in sede di controllo

- Presidente:** dott. Tullio LAZZARO
- Presidenti di Sezione:** dott. Fabrizio TOPI, dott. Gian Giorgio PALEOLOGO
(**relatore**), Luigi MAZZILLO;
- Consiglieri:** dott. Corrado CERBARA, dott. Mario FALCUCCI, dott. Giuseppe COGLIANDRO, dott. Andrea LIOTTA, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Simonetta ROSA, dott. Pietro RUSSO, dott. Ermanno GRANELLI, dott. Valeria CHIAROTTI, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Marco PIERONI, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Stefano SIRAGUSA, dott. Vincenzo GUIZZI, dott. Giorgio CANCELLIERI, dott. Vincenzo PALOMBA, dott. Antonio NENNA, dott. Maria Luisa ROMANO, dott. Quirino LORELLI;
- I° Referendario:** dott. Adelisa CORSETTI, dott. Oriana CALABRESI,
dott. Laura CAFASSO, dott. Francesco TARGIA;
- Referendario:** dott. Luisa de PETRIS, dott. Alessandra SANGUIGNI,
dott. Giuseppe MEZZAPESA;

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

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

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

VISTO l'art. 60, comma 4, del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008, n. 229, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, in particolare l'art. 6, comma 1, lett. d) che attribuisce alle Sezioni riunite in sede di controllo il compito di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

VISTA la deliberazione n. 39 del 14 novembre 2008 sul programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo per l'anno 2009;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti n. 69, con la quale il Consiglio di Presidenza nell'adunanza del 17 febbraio 2009 ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA l'ordinanza 4 febbraio 2009, n. 2;

UDITI nell'adunanza del 28 aprile 2009 il relatore, Pres. di sez. Gian Giorgio Paleologo, e i correlatori cons. Giuseppe Cogliandro per le politiche di gestione del personale; cons. Mario Nispi Landi per la contrattazione collettiva e gli aspetti macroeconomici relativi all'andamento generale delle retribuzioni; cons. Marco Pieroni per i risultati della gestione del personale dirigenziale; cons. Vincenzo Palomba e cons. Cinzia Barisano per i risultati della gestione del personale non dirigenziale; cons. Simonetta Rosa per i risultati della gestione del personale non contrattualizzato.

DELIBERA

la relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico

ORDINA

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

Così deciso nell'adunanza del giorno 28 aprile 2009.

Il Relatore
f.to Gian Giorgio PALEOLOGO

Il Presidente
f.to Tullio LAZZARO

Depositato in Segreteria il 4 maggio 2009.

Il Dirigente
f.to Patrizio MICHETTI

PREMESSA

Secondo i più recenti dati, contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, aggiornati al 31 dicembre 2007, i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni ammontano a 3.583.296, con una lieve flessione rispetto all'esercizio precedente. Il medesimo documento rileva un valore (comprensivo degli oneri sociali a carico dell'amministrazione) della spesa per redditi da lavoro dipendente del predetto personale pari a 143,5 miliardi.

Sotto altro profilo e con diversa metodologia di individuazione della platea dei destinatari, le elaborazioni di contabilità nazionale, alla base del ciclo di programmazione economico-finanziaria, stimano per il 2009 la spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni in 176,9 miliardi, pari all'11,3 per cento del prodotto interno lordo.

Le cifre sopra riportate in modo sintetico e aggregato, che saranno analizzate in dettaglio nel prosieguo della relazione, danno immediata evidenza dell'importanza di un rigoroso controllo della dinamica della spesa del personale pubblico per garantire la tenuta dei complessivi equilibri di finanza pubblica ed il raggiungimento degli obiettivi posti in materia dalle politiche pubbliche.

La relazione che, ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la Corte dei conti è tenuta annualmente a presentare al Parlamento "sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico"-norma significativamente collocata sotto la rubrica "controllo del costo del lavoro" - rappresenta uno dei più significativi momenti di doverosa collaborazione istituzionale tra la Corte e l'Organo rappresentativo della sovranità nazionale sui complessivi andamenti di una delle principali voci di spesa del settore pubblico.

La Corte adempie quest'anno al proprio compito di referto in un contesto caratterizzato dall'avvio di una profonda revisione del quadro programmatico e normativo che ha sinora connotato la privatizzazione del pubblico impiego.

La recente legge 4 marzo 2009, n. 15 dispone, infatti, un'ampia delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi destinati a sostituire parzialmente il contenuto del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (già oggetto di reiterate modifiche e successivamente trasfuso nel citato testo unico n. 165 del 2001) che ha rappresentato per oltre 15 anni il quadro normativo di riferimento per la disciplina del trattamento economico e normativo dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

I principi stabiliti nella legge n. 15 del 2009 prevedono la revisione del riparto di competenze tra la legge e le fonti negoziali, il potenziamento (anche sotto il profilo dell'indipendenza) dell'Agenzia per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni (ARAN), il rafforzamento dei meccanismi di valutazione delle strutture e del personale delle pubbliche amministrazioni, quale presupposto per la corresponsione di trattamenti accessori.

L'accordo di gennaio 2009 tra il Governo e le organizzazioni rappresentative del personale ridisegna: a) l'assetto delle relazioni sindacali, prospettando la durata triennale dei contratti, con unificazione della parte normativa ed economica, b) nuovi parametri ai quali commisurare gli aumenti delle componenti fisse della retribuzione, nell'ottica di una tendenziale unificazione delle regole valevoli per il lavoro pubblico e privato.

La Corte auspica che in prosieguo si raggiunga la massima convergenza possibile sulla definizione delle regole per la contrattazione, anche per evitare il rischio della sottoscrizione di accordi da parte solo di alcune organizzazioni sindacali non in grado, al di là del formale rispetto dei criteri per il calcolo della rappresentatività, di garantire che il contratto collettivo rappresenti effettivamente la chiusura di un momento di temporanea conflittualità sociale.

Nella considerazione che la tornata contrattuale 2006-2009, tutt'ora in corso, è destinata a rappresentare la chiusura di un ciclo di contrattazione, la Corte intende cogliere l'occasione del presente referto per formulare osservazioni e considerazioni di carattere generale, riprendendo e riorganizzando in modo sistematico quanto sinora affermato nelle diverse sedi in cui si è occupata della materia, per tracciare un bilancio relativo alle principali problematiche incontrate nell'attuazione dei principi posti nell'accordo sulla politica dei redditi di luglio 1993 e delle conseguenti politiche di contenimento della spesa di personale.

Quanto sopra anche al fine di fornire utili e tempestivi elementi per il completamento del processo di revisione dell'ordinamento vigente.

Tale intendimento manifesta la sua evidenza sin dal titolo della presente relazione, che volutamente ha ommesso ogni riferimento all'arco temporale della gestione di riferimento (essenzialmente costituita dal biennio 2006-2007), riportando esclusivamente l'anno di presentazione del documento che, comunque, dà conto dell'evoluzione normativa, delle dinamiche delle politiche pubbliche e delle procedure di contrattazione sino a tutto marzo 2009.

Anche tenendo conto delle predette più ampie finalità, la Corte ha ritenuto di confermare la metodologia sperimentata nel precedente referto, relativo al triennio 2003-2005, basata sul raffronto tra obiettivi predeterminati, attraverso soprattutto le leggi finanziarie, e i risultati effettivamente conseguiti nella gestione del personale, in conformità al paradigma del controllo sulla gestione (performance auditing), comunemente accolto nell'ordinamento comunitario e nell'esperienza internazionale.

Il primo capitolo della presente relazione ricostruisce l'ambito delle politiche pubbliche in materia di personale, delineando - mediante l'esame dei diversi testi normativi - gli obiettivi prioritari che il Governo intendeva perseguire nei diversi periodi di riferimento. La Corte ha sintetizzato i contenuti delle numerosissime disposizioni in materia di personale intervenute negli ultimi anni in pochi specifici ambiti d'intervento: a) il contenimento della spesa, perseguito attraverso la riduzione del numero dei dipendenti, per effetto del blocco del turnover e della fissazione di limiti alle nuove assunzioni (tutte norme che soffrono peraltro deroghe, eccezioni, esenzioni, limitazioni, priorità, proroghe); b) le misure volte al superamento del fenomeno del precariato nei diversi approcci alla stabilizzazione succedutesi nel recente periodo; c) la definizione di regole più o meno rigide per il ricorso a forme di lavoro flessibile; d) la compatibilità degli incrementi retributivi

con il quadro macroeconomico di riferimento; e) l'introduzione di una correlazione tra salario accessorio e verificabili incrementi di produttività.

Il secondo capitolo riferisce sulle problematiche incontrate nella trasposizione dei predetti principi in sede di trattative con le organizzazioni sindacali per i rinnovi contrattuali. Nel ciclo attuativo delle politiche di personale i contratti collettivi rappresentano d'altronde un momento intermedio, in quanto, a loro volta, ipotizzano percentuali di crescita retributiva, contengono regole e principi di carattere generale che necessitano a consuntivo di essere verificate nella loro concreta attuazione.

I successivi capitoli del referto sono dedicati alla ricostruzione dell'effettivo andamento del costo del lavoro pubblico, attraverso la verifica, condotta distintamente per i dirigenti, il personale dei livelli ed il personale in regime di diritto pubblico, della dinamica di tutte le variabili che hanno concretamente determinato l'andamento della spesa di personale.

I dati riportati nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, elaborati secondo le regole della contabilità finanziaria, che evidenziano a livello disaggregato ed analitico l'andamento delle grandezze indispensabili per valutare i risultati delle politiche pubbliche (numero dei dipendenti in servizio, rapporto tra personale a tempo indeterminato e a tempo determinato, distribuzione nei livelli degli addetti, riparto del trattamento accessorio tra i diversi istituti) - aggiornati, come detto, al 31 dicembre 2007 - consentono di valutare, a causa dei ritardi nella sottoscrizione dei contratti nazionali, esclusivamente gli effetti della tornata contrattuale 2004-2005.

Per le tornate successive, l'ultima delle quali peraltro in forte recupero di tempestività, la Corte, nel ricostruire il quadro programmatico e il contenuto dei contratti sottoscritti fino al mese di marzo 2009, ha ritenuto opportuno – nel capitolo settimo - confrontare gli obiettivi delle politiche pubbliche con i dati di contabilità nazionale che, sia pur in modo aggregato e con metodologia di rilevazione diversa da quella utilizzata dalla Ragioneria generale per il conto annuale, rilevano l'andamento della spesa per retribuzioni del personale pubblico.

In uno specifico capitolo l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente è stata posta a raffronto con la dinamica delle variabili macroeconomiche per il medesimo periodo di riferimento (andamento dell'inflazione, prodotto interno lordo nel suo valore reale e nominale, variazioni nella produttività del lavoro).

Risulta, dalla predetta ricostruzione, quale dato particolarmente rimarchevole, una crescita della spesa per redditi di gran lunga superiore all'andamento reale dell'inflazione e all'evoluzione del prodotto interno lordo, sia in termini reali che nominali. Quanto sopra, in un contesto di diminuita produttività del lavoro privato e in mancanza di metodologie condivise ed obiettive per valutare i recuperi di efficienza nel settore pubblico.

Più volte la Corte ha sottolineato come una delle principali cause della difficoltà di controllo della spesa di personale fosse da ricondurre all'andamento della contrattazione integrativa con la conseguente necessità di implementare e razionalizzare il relativo sistema dei controlli.

Anche in esito a tali ripetute sollecitazioni, l'art. 67 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ha attribuito proprio alla Corte dei conti, ampliando l'area del referto previsto dall'art. 60 del d.lgs n. 165 del 2001, il compito di riferire anche sull'andamento della contrattazione di secondo livello, con particolare attenzione all'evoluzione della consistenza delle risorse assegnate ai diversi fondi unici ed al loro utilizzo per finalità realmente improntate al riconoscimento del merito, alla valorizzazione dell'impegno e della qualità individuale.

A tal fine la citata norma prevede una collaborazione della Corte dei conti con la Ragioneria generale dello Stato, chiamata ad implementare la rilevazione dei dati all'interno del conto annuale.

La Corte ha già avviato in tal senso i primi opportuni contatti con la Ragioneria per poter disporre della necessaria base informativa, in modo da adempiere al nuovo obbligo di referto a partire dalla conclusione della tornata contrattuale in corso.

Considerata l'importanza della materia, un apposito paragrafo del presente referto espone i risultati di un'elaborazione, effettuata in via sperimentale, riaggregando per categorie omogenee i dati già disponibili all'interno del conto annuale per il 2007, finalizzata a ricostruire il gettito delle diverse fonti di finanziamento dei fondi unici ed il riparto percentuale delle risorse nei vari comparti di contrattazione tra i diversi possibili impieghi.

Emerge da tale preliminare analisi la notevole entità delle somme utilizzate in sede decentrata per il 2007, l'esistenza di difficoltà nel valutare l'effettivo impatto delle norme che hanno posto, a partire dall'art. 1, comma 189, della legge finanziaria per il 2006, limiti di crescita ai fondi unici, nonché un criterio di ripartizione delle risorse che privilegia in gran parte utilizzi non facilmente riconducibili alle finalità di incrementare la produttività del lavoro ed il miglioramento dei servizi.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI

1. Le politiche pubbliche in materia di personale, strettamente intrecciate con i criteri ispiratori della riforma del sistema amministrativo, hanno trovato esternazione, a partire dal decreto legislativo n. 29 del 1993, nell'emanazione di un'ampia gamma di principi relativi, di volta in volta, alla necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, di misurare il prodotto delle diverse attività, di incentivare attraverso un sistema premiale il merito individuale.

Principi ribaditi più volte, con diversa terminologia e varianti meramente lessicali, privi peraltro di concrete indicazioni in merito alla loro attuazione.

Segue la medesima linea anche la recente legge 4 marzo 2009, n. 15 nella parte in cui, nel fissare i principi per l'attuazione della delega, riprende, in parte, sia pur con formulazioni più drastiche, enunciazioni più volte contenute in testi normativi vigenti. La stessa legge prefigura profonde modifiche al quadro normativo esistente ridefinendo, tra l'altro, l'ambito di competenza tra legge e contrattazione collettiva, i procedimenti di contrattazione, i criteri di valutazione delle strutture e del loro riordinamento e la posizione dell'ARAN.

Nell'ultimo decennio la strategia di attacco in materia di personale si è incentrata soprattutto sul contenimento della spesa, attraverso l'emanazione di un numero elevatissimo di norme per lo più contenute nelle diverse leggi finanziarie, concernenti la programmazione del fabbisogno di personale, la riduzione delle dotazioni organiche, il divieto o la limitazione delle assunzioni e, successivamente, la fissazione di un tetto alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa.

In ordine alla riduzione dei posti in organico, la Corte sottolinea ancora una volta che il bilancio a legislazione vigente quantifica gli stanziamenti sulla base delle unità di personale effettivamente in servizio, con la conseguenza che, in presenza di un elevato tasso di scopertura, la riduzione di posti, solo teorici, non produce necessariamente risparmi di spesa.

Con riferimento ai limiti alle assunzioni, le sempre più drastiche affermazioni di principio sono state, sin dall'inizio, stemperate dalla contestuale previsione di un numero molto elevato di deroghe, eccezioni, esenzioni, limitazioni, priorità, proroghe riferite di volta in volta a specifiche categorie di personale.

Un dispositivo normativo, osserva la Corte, minuzioso e ipertrofico, che richiede notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità; rischia di vanificare gli obiettivi, a causa dell'ampio spettro di inapplicabilità; depauperava il patrimonio delle risorse umane, per il mancato ricambio del personale; ostacola l'ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni di personale, a cagione dei numerosi limiti all'autonomia delle amministrazioni.

In uno scenario di politiche mirate al contenimento delle assunzioni, la mobilità dovrebbe costituire un'importante alternativa al reclutamento di nuovo personale.

Tale obiettivo, già di difficile attuazione nel panorama organizzativo italiano, non è stato peraltro perseguito con la dovuta convinzione, come testimoniato

dall'abrogazione ad opera della legge finanziaria per il 2007 delle previsioni relative alla istituzione di un apposito fondo che avrebbe dovuto incentivare una volontaria adesione del personale al cambiamento della propria sede di lavoro.

L'obiettivo di ridurre e regolamentare il fenomeno del precariato e la prevista stabilizzazione degli interessati, subisce una prima attenuazione nella manovra finanziaria per il 2009. Il principio di tendenziale esclusività del rapporto di lavoro a tempo indeterminato viene, infatti, sfumato dalla possibilità di assumere personale con contratto a termine anche in presenza di situazioni connesse con l'ordinario svolgimento dell'attività istituzionale.

Nel citato panorama normativo meritano di essere segnalati gli interventi in materia di personale contenuti nella manovra per l'esercizio 2009, anticipati dalla cosiddetta finanziaria d'estate.

In relazione anche a osservazioni e raccomandazioni più volte formulate dalla Corte dei conti, l'intervento si caratterizza per l'attenzione data agli andamenti della contrattazione integrativa, attraverso l'implementazione dei controlli, la riduzione delle risorse presenti nei fondi unici e l'indicazione di vincolanti modalità per il loro utilizzo.

La legge n. 133 del 2008, statuisce, al riguardo, l'immediata disapplicazione per l'anno 2009, di numerose disposizioni che prevedevano risorse aggiuntive a favore della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali, con un successivo parziale ripristino delle medesime a condizione di un'effettiva finalizzazione delle disponibilità, alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale.

Alla Corte dei conti, ampliando l'area e le finalità del presente referto, viene affidato il compito di verificare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri sopradescritti per l'utilizzo delle risorse.

In caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, la Corte è chiamata a proporre interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente.

Per corrispondere a tali finalità è previsto un ampliamento delle informazioni e delle elaborazioni contenute nel conto annuale.

La Corte ha già avviato gli opportuni contatti con la Ragioneria generale dello Stato al fine di disporre in tempi brevi del necessario patrimonio informativo per adempiere il più rapidamente possibile ai nuovi compiti assegnati.

Alcuni dei principi ispiratori delle politiche di personale sopradescritte, sono stati ribaditi all'interno di accordi intervenuti tra il Governo e le organizzazioni rappresentative del personale.

In particolare vanno in questa sede richiamati i contenuti del memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche del 18 gennaio 2007, che avrebbe dovuto rappresentare il quadro programmatico di riferimento per la contrattazione relativa al biennio economico 2006-2007.

Sull'impostazione di tale documento la Corte aveva già in precedenti occasioni espresso positivo giudizio sia sotto il profilo metodologico, sia con riferimento alla scelta di correlare le componenti accessorie della retribuzione ad obiettive valutazioni del merito individuale dei dipendenti, degli incrementi di

produttività e della soddisfazione degli utenti dei pubblici servizi. I principi enunciati nel citato documento non hanno peraltro trovato significativa e concreta trasposizione nei contratti collettivi di lavoro.

2. Il modello di relazioni sindacali delineato dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi - incentrato sulla corresponsione di incrementi pari al tasso di inflazione programmata con successivo recupero del differenziale con l'andamento reale del fenomeno inflattivo nonché sulla correlazione tra salario accessorio e incrementi di produttività - è stato di fatto, sempre, largamente disatteso.

In particolare è venuto meno il principio della programmazione finanziaria delle risorse necessarie ai rinnovi da porre a carico del primo esercizio successivo alla scadenza degli accordi.

Per avviare la contrattazione è stata sempre necessaria una rideterminazione in aumento delle risorse concordata direttamente tra il Governo e i sindacati, con conseguenti ritardi nella sottoscrizione dei contratti e corresponsione, seppur ritardata, di incrementi superiori non solo all'inflazione programmata ma anche a quella realmente registrata a consuntivo nel periodo di riferimento dei contratti, i quali, peraltro, sono stati solo in minima parte ancorati a recuperi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Proprio i ritardi nella contrattazione e la conseguente concentrazione della spesa di personale (comprensiva di un'elevata quota di arretrati) a carico di un unico esercizio finanziario successivo al periodo di teorica spettanza degli incrementi, hanno determinato un indubbio ostacolo alla tenuta della programmazione finanziaria e all'univocità e chiarezza delle rilevazioni dell'andamento della spesa di personale.

Particolarmente evidente tale fenomeno con riferimento alla contrattazione per il biennio economico 2006-2007.

La definitiva messa a punto del quadro economico è stata rimandata alla terza legge finanziaria successiva alla scadenza dei precedenti contratti, con conseguente avvio delle trattative, a biennio scaduto, sulla base di percentuali di incremento superiori all'andamento dell'inflazione, con previsioni molto blande in merito alla pur sempre ribadita necessità di correlare parte degli incrementi a finalità premiali.

Anche nel merito, la predetta tornata contrattuale, al di là delle osservazioni sui singoli contratti riportate nel pertinente capitolo, appare complessivamente deludente rispetto alle attese, essendo stata fortemente condizionata dalla necessità di chiudere le trattative in tempi rapidi una volta definito il quadro economico di riferimento.

Tutti i contratti stipulati mostrano un'attenzione decisamente modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico. Le risorse disponibili risultano impiegate pressoché totalmente per elevare i trattamenti fissi e continuativi, mentre mancano in tutti i contratti sinora esaminati, vincolanti e reali impegni per l'introduzione di strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali.

Numerosi contratti prevedono un'ulteriore attenuazione del principio di selettività nell'attribuzione di posizioni economiche superiori, e un maggior coinvolgimento dei sindacati nelle stesse scelte organizzative delle amministrazioni, di fatto depotenziando le già scarse possibilità di utilizzare la leva economica per favorire una miglior produttività del lavoro.

In un difficile contesto economico di riferimento, la contrattazione per il successivo biennio economico 2008-2009 - che per la prima volta ha visto la mancata sottoscrizione degli accordi da parte di una delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in alcuni comparti - si segnala per un recupero di tempestività e per il ritorno ad una politica di moderazione salariale in linea con gli accordi di luglio 1993.

La Corte auspica che in prosieguo si raggiunga la massima convergenza possibile sulla definizione delle regole per la contrattazione, per evitare il rischio della sottoscrizione di accordi non in grado di garantire che il contratto collettivo rappresenti effettivamente la chiusura di un momento di temporanea conflittualità sociale.

A fronte di quanto sopra tutti i contratti relativi al biennio 2008-2009 sinora esaminati dalla Corte ribadiscono l'impegno, già contenuto in un accordo diretto tra il Ministro della funzione pubblica e le organizzazioni sindacali, per una riassegnazione ai fondi unici dei tagli di spesa disposti con il decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del medesimo anno.

E' da segnalare, allo stato attuale, la difficile praticabilità di tale ipotizzato recupero: a fronte di un ammontare complessivo delle riduzioni di spesa pari a 720 milioni di euro per il 2009, risultano al momento disponibili sul fondo previsto dalla legge finanziaria per il 2009 risorse stimabili nella minor misura di circa 130 milioni (di cui 100 derivanti dalla quota parte disponibile della dotazione iniziale e 30 quali ulteriori economie in corso di definitivo accertamento).

I risultati di un'analisi condotta in via sperimentale sull'andamento della contrattazione integrativa nei diversi comparti confermano e rafforzano le osservazioni più volte formulate dalla Corte circa la necessità di un maggior controllo sull'andamento dei fondi unici, e della introduzione in contrattazione nazionale di norme più rigorose in merito all'utilizzo delle risorse verso finalità realmente incentivanti il recupero di produttività individuale e collettiva.

Manca allo stato attuale un effettivo censimento delle fonti di alimentazione dei fondi unici, spesso costituite da leggi speciali o da clausole contrattuali che non fissano precostituiti limiti di crescita e una stima del relativo gettito, elementi indispensabili per valutare l'efficacia dei limiti di crescita introdotti a partire dalla legge finanziaria per il 2006. Dal lato degli impieghi si conferma un utilizzo preferenziale delle risorse per l'effettuazione di operazioni di mobilità orizzontale (passaggi di livello economico) che in alcuni comparti nel giro di pochi anni ha riguardato l'intero personale.

A fronte di quanto sopra, la destinazione a finalità realmente incentivanti il merito e la produttività è attualmente autocertificata dagli enti interessati in mancanza di vincolanti criteri di riferimento.

3. I risultati della gestione a livello aggregato quali risultano dal conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, evidenziano notevoli difficoltà nel conseguimento degli obiettivi posti dalle politiche pubbliche per il personale.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni (dirigenti e non), con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato - compresi i lavoratori interinali, i lavoratori socialmente utili e gli assunti con contratto di formazione e lavoro - sono 3.583.296, con una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente, nel quale si evidenziava, peraltro, una crescita rispetto al 2005.