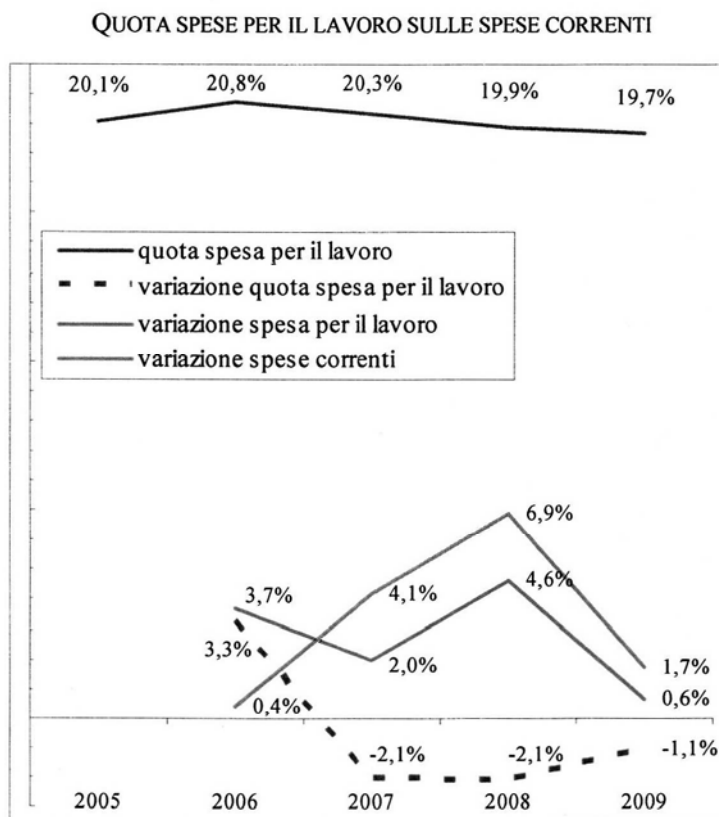
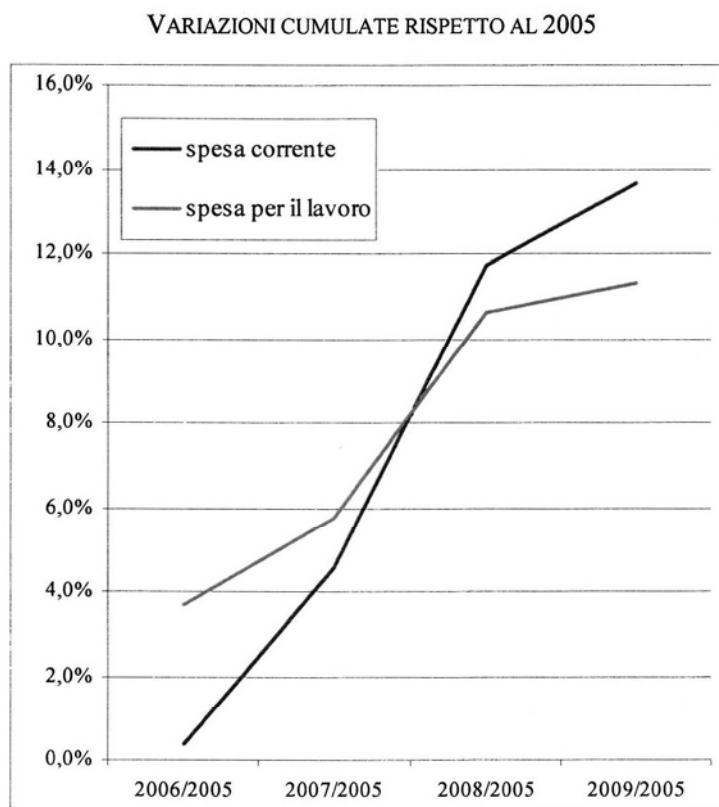


FIGURA 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

FIGURA 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Significativo è il raffronto tra l'andamento della spesa per il lavoro e i consumi intermedi, che rappresentano il costo sostenuto per garantire l'erogazione dei servizi nel corso di ciascun esercizio a supporto dell'attività del personale.

La tavola seguente riporta a livello aggregato la quota dei consumi intermedi rispetto alla spesa per il lavoro.

TAVOLA 4

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
TOTALE CONSUMI INTERMEDI	13.198.355	12.592.506	12.000.416	12.505.436	13.679.374
SPESA PER LAVORO	87.990.396	91.215.565	93.028.680	97.316.852	97.939.623
QUOTA CONSUMI INTERMEDI	15,0%	13,8%	12,9%	12,9%	14,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Il rapporto appare in diminuzione sino al 2007, stabile nel 2008 e con una significativa inversione di tendenza nel 2009. Da un lato, i consumi intermedi manifestano un andamento in diminuzione con percentuali pari al 4,6 per cento e al 4,7 per cento per il 2006 e 2007, con una ripresa nel 2008 (+4,2 per cento) più che raddoppiata nel 2009 (+9,4 per cento), arrivando in valore assoluto a superare il dato del 2005. Dall'altro, la spesa per lavoro manifesta significativi incrementi fino al 2008, con una frenata nel 2009 (+0,6 per cento).

All'interno delle singole amministrazioni la relazione tra consumi intermedi e spesa per lavoro appare diversificata in relazione alle particolarità organizzative di ciascun ministero ed alla peculiarità dell'attività svolta. Nell'esercizio 2009, ad esempio, l'incidenza dei consumi intermedi è pari a meno del 2 per cento per il Ministero dell'istruzione, oscilla su valori compresi fra il 14 per cento e 25 per cento per numerose amministrazioni²¹, raggiunge valori di oltre il 50 per cento per i ministeri dell'economia e dello sviluppo economico, fino ad attestarsi su valori molto superiori (80 per cento per il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali²² e 181 per cento per il Ministero dell'ambiente)²³.

Appare, peraltro, difficile effettuare raffronti con gli esercizi precedenti, sia in relazione al processo di accorpamento delle amministrazioni centrali dello Stato, sia in quanto la spesa

²¹ Attività culturali 14,5 per cento; politiche agricole e forestali 14,6 per cento; difesa 16,1 per cento; affari esteri 24,1 per cento; giustizia 25 per cento; interno 25,7 per cento.

²² Nel 2009 il Ministero del lavoro ha svolto anche le funzioni attribuite ai ministeri della salute e della solidarietà sociale.

²³ A fronte di una spesa per lavoro dipendente pari a circa 79 milioni, i consumi intermedi ammontano a circa 99 milioni. Nel precedente esercizio, il rapporto era pari al 264,2 per cento in quanto lo stanziamento per consumi intermedi è risultato a consuntivo pari a circa 150 milioni.

per consumi intermedi, specie nelle amministrazioni di piccole dimensioni, appare influenzata dall'andamento particolare ed episodico di specifiche voci di spesa.

La successiva tavola mostra l'incidenza della spesa per il lavoro sulle risorse gestite da ciascuna amministrazione (definite come somma delle spese correnti e delle spese in conto capitale, al netto dei trasferimenti²⁴, delle poste correttive e compensative²⁵ e delle spese per interessi passivi²⁶).

TAVOLA 5

(in migliaia di euro)

Massa finanziaria gestita	MFG 2008 stanziamenti definitivi di competenza	MFG 2009 stanziamenti definitivi di competenza	SPESA PER LAVORO stanziamenti definitivi di competenza 2008	SPESA PER LAVORO stanziamenti definitivi di competenza 2009	SPESA PER REDDITI / MASSA FIN. GEST. 2008	SPESA PER REDDITI / MASSA FIN. GEST. 2009
Economia e finanze	62.196.554,2	57.707.964,3	7.006.243,6	7.216.075,3	11,3%	12,5%
Sviluppo economico ⁽¹⁾	4.286.772,9	5.328.304,6	114.075,7	216.988,9	2,7%	4,1%
Lavoro, salute e pol. sociali ⁽²⁾	2.349.251,7	3.176.962,0	450.090,1	661.496,3	19,2%	20,8%
Giustizia	7.949.445,8	8.783.807,3	6.516.403,8	6.796.897,3	82,0%	77,4%
Affari esteri	1.310.124,7	1.253.963,0	991.240,8	1.007.051,0	75,7%	80,3%
Istruzione ⁽³⁾	51.459.228,3	54.468.551,6	50.351.891,1	50.209.269,1	97,8%	92,2%
Interno	14.356.890,0	15.493.203,8	9.946.526,9	10.276.418,7	69,3%	66,3%
Ambiente e tutela del territ.	1.846.380,3	1.227.805,9	77.314,7	78.920,6	4,2%	6,4%
Infrastrutture ⁽⁴⁾	2.085.411,2	6.903.044,1	175.591,6	1.111.289,8	8,4%	16,1%
Comunicazioni	179.001,5	-	83.390,8	-	46,6%	-
Difesa	25.115.441,3	24.821.260,0	18.552.569,3	18.774.320,4	73,9%	75,6%
Politiche agricole e forest.	1.723.553,8	1.434.175,0	533.421,3	614.139,2	30,9%	42,8%
Beni e attività culturali	1.656.295,9	1.606.150,3	946.501,4	976.756,8	57,1%	60,8%
Salute	387.737,2	-	175.869,3	-	45,4%	-
Trasporti	3.405.373,2	-	894.221,0	-	26,3%	-
Università e ricerca	3.150.451,2	-	463.508,1	-	14,7%	-
Solidarietà sociale	278.133,2	-	18.962,8	-	6,8%	-
Commercio internazionale	67.064,2	-	19.029,6	-	28,4%	-
STATO	183.803.110,4	182.205.191,8	97.316.851,8	97.939.623,4	52,9%	53,8%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

⁽¹⁾ Nel 2009 comprende i ministeri delle comunicazioni e del commercio internazionale.

⁽²⁾ Nel 2009 comprende i ministeri della salute e della solidarietà sociale.

⁽³⁾ Nel 2009 comprende i ministeri dell'istruzione e dell'università e ricerca.

⁽⁴⁾ Nel 2009 comprende il Ministero dei trasporti.

A livello complessivo, nel 2009 la spesa per lavoro dipendente rappresenta il 53,8 per cento della massa finanziaria gestita, percentuale di 1,5 punti superiore a quella registrata nel precedente esercizio.

²⁴ Titolo I, categorie economiche 4, 5, 6, 7; titolo II, categoria economica 26.

²⁵ Titolo I, categoria 10.

²⁶ Titolo I, categoria 9.1.

Il valore più alto del rapporto si registra con riferimento al Ministero dell'istruzione, dove la spesa per lavoro rappresenta il 92,2 per cento delle risorse gestite²⁷. Percentuali elevate si rilevano anche per i ministeri degli esteri (80,3 per cento), della giustizia (77,4 per cento), della difesa (75,6 per cento) e dell'interno (63 per cento). Il valore più basso (4,1 per cento) riguarda il Ministero dello sviluppo economico.

Nella tavola 5 sono sintetizzate le voci per tutte le amministrazioni.

Scomponendo la categoria economica I, redditi da lavoro dipendente, nelle principali sottocategorie, è possibile effettuare un *focus* sull'andamento degli aggregati che costituiscono le retribuzioni lorde dei dipendenti. In particolare, come evidenziato nella tavola 5, il rapporto tra le componenti accessorie (comprehensive delle risorse presenti nei diversi fondi unici di amministrazione, dei compensi per lavoro straordinario, dei particolari incentivi al personale della scuola e degli altri compensi genericamente corrisposti al personale) e quelle stipendiali, nel 2009, si attesta su un valore pari al 10,3 per cento, dato, peraltro, fortemente influenzato dal modesto valore relativo dei trattamenti accessori per il personale della scuola.

Rispetto al 2008 si evidenzia una lieve diminuzione delle componenti stipendiali in relazione ad una ritrovata moderazione salariale all'interno dei rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009, ed al contenimento del numero degli addetti in esito alle misure di limitazione del turnover introdotte dal DL n. 112 del 2008. Aumenta la spesa per lavoro straordinario del 19 per cento, con particolare riferimento a quello effettuato dalle forze di polizia e dai vigili del fuoco.

TAVOLA 6

(in migliaia di euro)

Categoria di spesa	Categoria di spesa Ce2	Categoria di spesa Ce3	2008 Stanziamiento definitivo di competenza	2009 Stanziamiento definitivo di competenza	Var. % 2009/2008
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	01 STIPENDI	58.435.749,6	57.898.927,6	-0,92%
		02 LAVORO STRAORDINARIO	1.302.721,8	1.552.213,6	19,15%
		03 FONDO UNICO AMMINISTRAZIONE INCENTIVI PER L'OFFERTA	823.102,1	807.694,3	-1,87%
		04 FORMATIVA	45.221,0	45.758,6	1,19%
		05 ALTRI COMPENSI AL PERSONALE	3.214.527,9	3.539.716,4	10,12%
Totale categorie 02-05			5.385.572,7	5.945.382,9	10,39%
Quota % delle categorie 02-05 su STIPENDI			9,2%	10,3%	11,42%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

²⁷ Nel 2008 il valore, con riferimento alla sola pubblica istruzione, raggiungeva il 97,8 per cento.

La voce che presenta la maggiore riduzione è quella relativa al valore delle risorse presenti nei fondi unici, in ragione dei tagli effettuati dal DL n. 112 del 2008 e dei maggiori controlli introdotti sulla dinamica della contrattazione integrativa.

4. L'ulteriore evoluzione delle politiche di personale: la riforma Brunetta, il nuovo assetto delle relazioni sindacali, la legge finanziaria 2010 e la manovra del DL n. 78 del 2010

Il quadro normativo della disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e l'assetto delle relazioni sindacali sono stati, di recente, oggetto di un ampio intervento di riforma ad opera dell'intesa sottoscritta il 30 aprile 2009 sulle procedure per i rinnovi contrattuali e le modalità di quantificazione delle risorse e del decreto legislativo n. 105 del 2009, emesso in attuazione della legge delega n. 15 del 2009, che ridefinisce il rapporto tra legge e contrattazione collettiva e introduce un nuovo meccanismo di valutazione della performance delle amministrazioni e del merito individuale all'esito del quale correlare l'erogazione di differenziati trattamenti accessori.

Come già riferito nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, la citata intesa del 30 aprile prevede una diversa cadenza temporale dei contratti collettivi con validità triennale riferita sia agli aspetti giuridici che a quelli economici.

Il tasso di inflazione programmata, quale parametro per determinare la compatibilità economico-finanziaria dei rinnovi contrattuali, viene sostituito da un indicatore elaborato da un soggetto di riconosciuta autorevolezza e affidabilità²⁸, basato sull'andamento previsionale nel periodo di riferimento dell'indice europeo armonizzato per i prezzi al consumo (IPCA), depurato dall'andamento dei costi dei prodotti energetici importati²⁹.

Le percentuali di incremento, in tal modo determinate, inoltre, dovranno essere applicate ad una base di calcolo rappresentata dalle sole voci stipendiali della retribuzione³⁰.

²⁸ Tale indicatore, su mandato delle parti contrattuali, è stato elaborato dall'ISAE e successivamente recepito nel documento di programmazione economico-finanziaria. Mentre per i lavoratori del settore privato la corresponsione di incrementi in misura percentuale pari al predetto indicatore è prevista in modo quasi automatico, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, invece, l'intesa del 30 aprile 2009 prevede che la quantificazione delle risorse debba avvenire, sulla base dell'indice IPCA, attraverso un'intesa formalizzata tra il Governo e le confederazioni sindacali nel rispetto dei limiti della programmazione prevista nella legge finanziaria relativa al primo anno successivo alla scadenza dei contratti.

²⁹ La decisione di escludere dal meccanismo di adeguamento delle retribuzioni il prezzo dei prodotti energetici rappresenta un compromesso rispetto a quanto previsto nell'accordo di luglio 1993, in base al quale il recupero del differenziale tra inflazione reale e programmata doveva avvenire tenendo conto dell'andamento delle ragioni di scambio (previsione mai attuata con riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni).

Il meccanismo di cautela si spiega con la considerazione che l'inflazione importata (in gran parte determinata dal prezzo dell'energia acquistata all'estero) rappresenta una variabile non controllabile dal Governo, i cui effetti vanno quindi sopportati in egual misura da tutti i cittadini.

³⁰ Nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, l'aggregato "voci stipendiali" raggruppa lo stipendio tabellare (comprensivo, per tutti i comparti, della indennità integrativa speciale), la tredicesima mensilità e la retribuzione individuale di anzianità (RIA), ma non anche le ulteriori componenti fisse e continuative della retribuzione, quali l'indennità di amministrazione. Tale aggregato rappresenta in media l'80 per cento della retribuzione complessiva di tutti i dipendenti. La percentuale si riduce qualora si escluda il personale della scuola che

Le parti hanno, dunque, preso atto dell'esigenza di condividere i parametri di crescita e della necessità di un preliminare confronto a livello politico sulla definizione delle disponibilità.

Alla previsione di una percentuale di incremento maggiormente aderente, fin dall'inizio, al prevedibile andamento dell'inflazione reale, sia pur con dei correttivi, fa riscontro un adeguamento del potere di acquisto limitato al solo trattamento fondamentale, nell'ottica di rendere il salario accessorio maggiormente assimilabile a quello previsto nel settore privato, strettamente connesso con la produttività dei singoli enti e con il merito individuale e sottratto, quindi, alla dinamica della contrattazione collettiva nazionale.

L'intenzione di superare le distonie insite nell'accordo di luglio 1993 è evidente anche nel nuovo meccanismo previsto per il recupero del differenziale tra l'indice IPCA previsionale e l'andamento effettivo dell'inflazione.

Per i pubblici dipendenti tale recupero avviene al termine del periodo contrattuale e non durante la vigenza dello stesso, con riferimento esclusivo alle ipotesi di scarti significativi e tenendo conto dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto nei singoli comparti.

La previsione di un'immediata, unilaterale, corresponsione agli interessati delle risorse comunque stanziata nella legge finanziaria in caso di mancata tempestiva conclusione delle trattative, dovrebbe rappresentare un ulteriore strumento sollecitatorio per evitare il ripetersi del fenomeno di rinvii della contrattazione, con il riconoscimento, a consuntivo, di incrementi percentuali maggiori.

Il d.lgs. n. 150 del 2009 effettua preliminarmente una profonda revisione, un vero e proprio riassetto, del confine (rivelatosi estremamente mobile e permeabile) tra fonti autoritative e negoziali in materia di disciplina del rapporto di lavoro del personale pubblico, delineando un quadro per molti versi simile al contenuto originario del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Il nuovo testo dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 limita la competenza dei contratti collettivi alla sola determinazione dei diritti e degli obblighi "direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" ed elenca, poi, le materie interamente riservate alla legge e quelle ulteriori (sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità e progressioni economiche), relativamente alle quali l'autonomia negoziale è consentita negli esclusivi limiti previsti dalla stessa normativa.

Particolarmente significativa del nuovo rapporto tra le fonti è la modifica apportata all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001: la generale possibilità per i

beneficia di trattamenti accessori nella minor percentuale del 10 per cento. Il nuovo meccanismo potrebbe favorire il personale appartenente ai comparti con una minor incidenza dei trattamenti accessori e di innescare, nelle more dell'avvio del nuovo procedimento di contrattazione, iniziative volte a stabilizzare nello stipendio tutte le competenze fisse e continuative.

contratti collettivi di disapplicare disposizioni normative attributive di specifici trattamenti economici viene limitata ai soli casi in cui la norma stessa si autoqualifichi, fin dall'origine, come derogabile in esito ad una sopravvenuta diversa disciplina negoziale³¹.

Il rapporto tra la legge e la contrattazione integrativa viene, anzi, drasticamente invertito dal successivo comma 3bis del medesimo articolo, che prevede la nullità delle disposizioni contrattuali contrarie a norme imperative e l'automatico inserimento di queste ultime all'interno dei contratti.

Il complessivo forte ridimensionamento degli accordi collettivi - ritenuti strumento non idoneo ad assicurare il contenimento della spesa di personale - e, soprattutto, la correlazione tra trattamenti accessori e miglioramento della produttività delle amministrazioni, trova riscontro nella nuova norma di chiusura del sistema (articolo 47ter) secondo cui, decorso un termine estremamente breve (60 giorni) dalla entrata in vigore della legge finanziaria, le amministrazioni sono facultate ad erogare, comunque, incrementi retributivi parametrati alla quantificazione delle risorse per i rinnovi contrattuali. Analoga disposizione (articolo 34, comma 3ter) consente ai singoli enti di procedere unilateralmente a disciplinare le materie demandate alla contrattazione integrativa in caso di mancato accordo con le organizzazioni sindacali.

Nell'ambito di un generale riordino delle procedure di contrattazione e dell'assetto delle relazioni sindacali, il decreto legislativo n. 150 del 2009 ridefinisce la composizione e le competenze dei comitati di settore, i rapporti tra questi ultimi e l'ARAN, i poteri di coordinamento del Governo sulla politica contrattuale relativamente al personale appartenente ad amministrazioni non statali.

Momento centrale del predetto processo è la ridefinizione delle modalità di aggregazione dei dipendenti all'interno delle aree e dei comparti di contrattazione³².

³¹ Con riferimento a quanto sopra la Corte, nella citata relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, sottolineava, peraltro, come il venir meno dell'esclusività del contratto collettivo di lavoro possa determinare la perdita di importanza della sessione negoziale quale strumento per contemperare gli interessi specifici di talune categorie di lavoratori con una visione globale e tendenzialmente omogenea della politica dei redditi e della dinamica retributiva, limitando il ricorso all'adozione di leggi speciali attributive di trattamenti derogatori, svincolati dal quadro programmatico di determinazione dei limiti alla crescita della spesa di personale.

³² Il nuovo testo dell'articolo 34, comma 2, da un lato, demanda l'operazione di riordino dei comparti ad uno specifico accordo-quadro propedeutico all'avvio della nuova stagione contrattuale, dall'altro, predetermina in quattro il limite massimo delle nuove aggregazioni del personale pubblico cui dovrebbero corrispondere altrettante separate aree per la dirigenza. In relazione alle difficoltà ad effettuare il previsto riordino dei comparti, destinato a ripercuotersi sulle vigenti modalità di calcolo della rappresentatività dei sindacati, l'art. 1, comma 20-bis del DL 30 dicembre 2009, n. 194, nel testo modificato, in sede di conversione, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, prevede, in via transitoria per la tornata contrattuale 2010-2012, ai soli fini dell'ammissione alle trattative, la cristallizzazione delle percentuali di rappresentatività possedute dalle diverse sigle in base ai dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009 relativamente ai comparti di contrattazione all'epoca previsti. Ai fini del quorum per la validità delle ipotesi di accordo il dato relativo alla rappresentatività andrà, invece, riferito alle nuove aggregazioni di personale. Su tali basi l'Organismo di coordinamento dei comitati di settore ha trasmesso all'ARAN uno specifico atto di indirizzo per la contrattazione relativa alla ridefinizione dei comparti che riprende sostanzialmente il contenuto dell'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La riforma rende più incisivo, a fini di coordinamento della finanza pubblica, l'intervento del Governo sulle scelte contrattuali relativamente a tutto il personale pubblico³³.

Le principali innovazioni, introdotte dal decreto legislativo n. 150 alla precedente disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, riguardano le modalità per la determinazione delle risorse da utilizzare nella contrattazione integrativa e quelle per l'erogazione di trattamenti accessori ai dipendenti.

Il nuovo ciclo di valutazione della performance, destinato a svolgersi sotto la regia di una commissione indipendente, prevede, a monte, un giudizio sui risultati gestionali conseguiti dalle singole strutture al quale correlare l'entità delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa (articoli 40, comma 3quater, e 45bis, comma 3).

In sede di contrattazione collettiva nazionale per i singoli comparti, le disponibilità stanziata nella legge finanziaria dovrebbero, dunque, fin dall'origine, essere distribuite in modo ineguale, proporzionalmente alla collocazione dei singoli enti nelle previste tre fasce di merito.

Le amministrazioni giudicate maggiormente capaci e meritevoli dovrebbero, dunque, disporre di una quota maggiore di risorse, da ripartire sulla base di criteri selettivi al proprio personale.

A valle del nuovo meccanismo per la predeterminazione delle risorse, l'articolo 40, comma 3bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, conferma un assetto delle relazioni sindacali articolato su due livelli, ribadendo che la contrattazione integrativa deve svolgersi nei limiti e con i vincoli stabiliti nei contratti nazionali. Tale generale previsione risulta rafforzata dall'obbligo di destinare una quota prevalente di tutte le risorse sinora utilizzate per l'erogazione di trattamenti accessori, comunque denominati, per assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici. A tal fine, il decreto legislativo n. 150 del 2009 individua una dettagliata procedura, non derogabile in sede negoziale, per la valutazione dei dipendenti e contiene una tassativa indicazione degli istituti premiali e delle modalità per la loro distribuzione.

Conclusivamente, il decreto legislativo n. 150 pone inequivocabilmente un nesso diretto tra norme di legge ed erogazione di compensi accessori che lascia limitati ambiti di intervento alla contrattazione nazionale e a quella integrativa, chiamate sostanzialmente a ratificare ed integrare, per aspetti marginali, una finalizzazione dettagliata delle risorse già effettuata dal legislatore.

³³ Per tutte le amministrazioni non territoriali i poteri di indirizzo per la contrattazione vengono demandati, attraverso una operazione di riordino dei precedenti comitati di settore, al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (articolo 41, comma 3), con obbligo di acquisire il semplice avviso degli organi di vertice delle diverse amministrazioni interessate (Ministro dell'istruzione, direttori delle agenzie fiscali, conferenza dei rettori, etc.). Al Governo viene, poi, affidato il compito di determinare le risorse per i rinnovi contrattuali anche con riferimento al personale delle Regioni e degli enti locali previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

Significativo esempio di quanto sopra è la norma transitoria contenuta nel nuovo testo dell'art. 65 del d.lgs n. 165 del 2001, che prevede un obbligo di adeguamento diretto dei contratti integrativi alle nuove disposizioni in materia di erogazione dei trattamenti accessori, senza necessità di attendere la conclusione della contrattazione nazionale di comparto per il triennio 2010-2012.

In relazione ai ritardi nella definizione dei comparti di contrattazione ed alle conseguenti implicazioni in termini di rappresentatività sindacale, tenuto anche conto delle compatibilità di finanza pubblica nel contesto degli attuali sviluppi della congiuntura economica, interna ed internazionale, la legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) stanZIA, per il triennio 2010-2012, esclusivamente le risorse necessarie alla corresponsione della indennità di vacanza contrattuale³⁴.

Ipotizzando per il periodo 2010-2012 una dinamica salariale coerente con quanto previsto dall'intesa del 30 aprile 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali del pubblico impiego (adeguamento delle sole componenti stipendiali della retribuzione), secondo le previsioni sull'andamento dell'indice IPCA nel triennio (1,8 per cento; 2,2 per cento; 1,9 per cento), la Corte, nella citata relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, quantificava l'onere, riferito a tutto il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, per i rinnovi contrattuali del triennio 2010-2012, in misura pari pari a 1,6 miliardi nel 2010, circa 2 nel 2011 e 1,7 nel 2012 (al netto degli oneri riflessi e dell'Irap)³⁵.

In relazione alla diversa incidenza delle voci stipendiali sulla retribuzione complessiva, il nuovo parametro dovrebbe determinare una situazione di vantaggio per i comparti con un trattamento accessorio percentualmente minore³⁶.

Il recente DL 31 maggio 2010, n. 78, recante “misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” contiene numerose norme in materia di contenimento della spesa di personale.

³⁴ Il valore della predetta indennità risulta calcolato secondo le modalità previste dall'accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi, tenendo conto delle quantificazioni di tale voce già contenute in appositi allegati ai contratti sottoscritti per il precedente biennio 2008-2009. Nell'allegato tecnico al disegno di legge finanziaria viene stimato anche l'onere relativo alla corresponsione della predetta indennità al personale dei comparti non statali, posto interamente a carico dei bilanci dei singoli enti, nella misura di 788 milioni a regime.

³⁵ Per il 2010 la quantificazione effettuata secondo le regole dell'accordo del 30 aprile 2009 appare più vantaggiosa per l'erario rispetto ai risultati ottenibili applicando l'accordo di luglio 1993. Relativamente al 2011 tale quantificazione determinerebbe l'attribuzione di un maggior beneficio ai dipendenti, in quanto il previsto andamento in diminuzione dei prodotti energetici ha comportato una correzione in aumento dell'indicatore elaborato dall'ISAE. Sostanzialmente coincidente, invece, la quantificazione delle risorse relativamente all'esercizio 2012.

³⁶ In particolare, per il comparto scuola, che rappresenta, in termini economici, circa il 30 per cento dell'intero personale alle dipendenze della p.a., l'applicazione dell'IPCA comporta, in termini di percentuale d'incremento sulla retribuzione media complessiva, risultati maggiori di quelli ottenibili applicando le regole dell'accordo di luglio '93 sulla politica dei redditi (1,64 per cento nel 2010, 2,01 per cento nel 2011 e 1,73 per cento nel 2012), mentre, all'estremo opposto, risulterebbero maggiormente penalizzati dal nuovo meccanismo gli appartenenti al comparto enti pubblici non economici, con percentuali di incremento rapportate alla retribuzione media inferiori al TIP per l'intero periodo di riferimento.

In particolare, l'art. 9, comma 4, conferma e rende più rigido il quadro programmatico relativo ai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009, che prevedeva percentuali di crescita retributiva pari al 3,2 per cento. Eventuali clausole difformi contenute negli accordi già stipulati sono, pertanto, da considerare inefficaci, con conseguente adeguamento dei trattamenti spettanti agli interessati³⁷.

Il successivo comma 17 prevede il rinvio, senza possibilità di recupero, della successiva contrattazione per il biennio 2010-2012.

Nella recente audizione sul citato DL, svoltasi il 10 giugno presso la Commissione bilancio del Senato, la Corte evidenziava che il blocco delle procedure negoziali, per un intero triennio, rappresenta una misura eccezionale e impegnativa in quanto fa seguito ad una precedente tornata contrattuale caratterizzata da una ritrovata moderazione salariale e dallo slittamento di un anno nella decorrenza dei previsti incrementi. La Corte auspicava che il periodo di blocco della contrattazione fosse, comunque, utile per esperire le attività necessarie a garantire una rapida operatività del nuovo quadro di riferimento per il calcolo degli incrementi retributivi.

La cristallizzazione dei trattamenti individuali durante il periodo di blocco della contrattazione (art. 9, comma 1) determina, inoltre, il rinvio nell'attuazione del nuovo meccanismo di valutazione del personale previsto dal d.lgs. n. 150 del 2009. Per l'intero triennio le amministrazioni sono, di fatto, private del potere di utilizzare, a fini incentivanti, la leva del trattamento accessorio, con impossibilità di erogare compensi individuali parametrati alla qualità e quantità del lavoro prestato³⁸.

³⁷ In sede di certificazione delle ipotesi di accordo relative alla predetta tornata contrattuale, emergeva la concessione di incrementi eccedenti il 3,2 per cento per il comparto Regioni e autonomie locali e per il personale dirigenziale e non dirigenziale del servizio sanitario nazionale.

³⁸ Per un ulteriore commento alle misure in materia di personale contenute nel DL n. 78 del 2010, si rinvia ai contenuti della citata audizione (delibera approvata delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 30/CONTR/AUD/10 nell'adunanza del 10 giugno 2010).

Capitolo XI

L'attività contrattuale

1. Evoluzione normativa
 2. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato
 3. L'attività della Consip
 4. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
 5. Osservazioni conclusive
- Allegato

1. Evoluzione normativa

La Corte Costituzionale si è pronunciata in più occasioni sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione con riferimento alle procedure di evidenza pubblica (cfr. sentenze n. 283/2009 e n. 401/2007), ponendo in rilievo che la disciplina di tale attività è funzionalmente rivolta a realizzare la tutela della concorrenza, riconducibile quindi alla competenza legislativa esclusiva statale. Più precisamente, la Corte ha evidenziato che in tale ambito si possono ricomprendere: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» (sentenza n. 430 del 2007): si tratta di misure *antitrust*; b) le disposizioni legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (sentenza n. 430 del 2007): si tratta di misure volte ad assicurare la concorrenza “nel mercato”; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da garantire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007): si tratta di interventi mirati ad assicurare la concorrenza “per il mercato”.

In tale contesto, si collocano i profili gestionali che la Corte ha ritenuto più meritevoli di approfondimento, anche per i riflessi che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione esercita non solo sul versante della spesa, ma anche su quello dell'attività economica e produttiva nel nostro Paese.

Con riferimento al quadro normativo sono intervenute, nel corso del 2009 e all'inizio del 2010, significative novità.

Con il DL n. 78/2009, c.d. "decreto anticrisi", convertito con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, sono state apportate alcune modifiche al codice dei contratti pubblici finalizzate ad accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici attraverso lo snellimento e la riduzione dei termini procedurali nell'ambito dell'attività propedeutica all'avvio dell'esecuzione dei contratti pubblici. Con detto decreto, sono state apportate modifiche agli articoli 86, 87 e 88 del Codice dei contratti, in materia di valutazione dell'anomalia delle offerte, al fine di ridurre i tempi per pervenire all'aggiudicazione del contratto.

Con le nuove formulazioni normative sono state meglio definite le fasi del procedimento di verifica delle offerte anomale, la procedura è stata resa più snella e ne è stata ridotta la durata, garantendo comunque il contraddittorio tra la stazione appaltante ed il concorrente¹.

Sempre per l'esigenza di pervenire con la massima rapidità all'aggiudicazione del contratto per accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, sono state apportate modifiche agli articoli 70, 165, 166, 167, 168 e 170 del codice dei contratti².

Con il decreto-legge n. 135 del 2009, c.d. "decreto salva infrazioni", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009, sono state apportate le modifiche alle norme del codice dei contratti pubblici in materia di partecipazione alle gare da parte di imprese in stato di collegamento tra loro per adeguare la disciplina in materia alla sentenza della Corte di Giustizia CE del 19 maggio 2009 (resa nella causa C-538/07) che ha ritenuto in contrasto con il diritto comunitario - in quanto ostacola la libera concorrenza e contrasta con il principio di

¹ Le modifiche in particolare riguardano:

- la presentazione da parte del concorrente delle giustificazioni delle voci di prezzo che costituiscono l'offerta successivamente alla formazione della graduatoria anziché a corredo delle offerte;
- l'eliminazione della fase intermedia tra l'esame delle precisazioni ed il contraddittorio;
- la riduzione di alcuni termini procedurali;
- l'introduzione della facoltà per le stazioni appaltanti di procedere alla valutazione dell'anomalia in maniera congiunta per le migliori offerte sospette di anomalia fino ad un massimo di cinque anziché in successione per ogni singola offerta a partire dalla migliore.

² In particolare:

- la modifica all'art. 70 è volta ad estendere l'utilizzo del termine abbreviato per la presentazione dell'offerta, previsto per i casi di urgenza nelle procedure ristrette, anche alle offerte riguardanti le prestazioni che hanno ad oggetto il progetto definitivo, sempre che l'offerta non consista nell'elaborazione del progetto stesso;
- le modifiche agli articoli 165, 166, 167, 168 e 170 del Codice dei contratti, relativi alle opere di interesse strategico, sono tese a snellire le procedure, secondo principi di semplificazione, ed a contrarre i tempi di approvazione del progetto preliminare e del progetto definitivo, mediante riduzioni dei termini procedurali previsti.

proporzionalità - l'esclusione "automatica" dalla gara di appalto di imprese tra loro in situazione di collegamento.

Il nuovo testo degli articoli 34 e 38 del Codice dei contratti, rispetto alla previgente esclusione "automatica" dei concorrenti in situazione di controllo, prevede una diversa disciplina che consente alle imprese partecipanti alla medesima gara, in stato di collegamento tra loro, di dimostrare l'insussistenza del rischio di falsare la concorrenza tra gli offerenti³.

La disciplina nazionale, rivista sulla base dei principi enunciati dalla Corte di giustizia, prevede ora che la situazione di controllo formale o sostanziale sia causa di esclusione solo se la stazione appaltante accerti che il rapporto di controllo abbia influenzato la formulazione delle offerte e sia pertanto idoneo a determinare una turbativa della gara⁴.

Come evidenziato da questa Corte nella relazione al Parlamento per l'anno 2008, dall'esperienza applicativa delle disposizioni del codice dei contratti sono emerse criticità⁵. Si segnala, peraltro, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato iniziative legislative per rimuovere le cause di alcune di esse.

Sono state in seguito proposte modifiche volte a fornire univoci elementi ai fini della valutazione della gravità delle violazioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro, chiarendo che le violazioni si intendono gravi rispettivamente con riferimento all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, ed alle cause ostative al rilascio del Documento unico di regolarità contributiva (DURC).

E' stata anche proposta la soppressione del comma 1, lettera m-bis), dell'art. 38 in quanto comporta un'interdizione *sine die* alla partecipazione alle gare, in contrasto con il principio della proporzionalità della sanzione, ed una riformulazione del comma 2 dell'art. 38, già modificato dalla legge n. 166 del 2009 in tema di collegamento sostanziale tra imprese.

Con riferimento al motivo di rallentamento della realizzazione delle opere costituito dall'instaurarsi, con ampia frequenza, di ricorsi in materia di procedure di aggiudicazione degli

³ Ciò in base a quanto affermato dalla Corte di giustizia che ha evidenziato che la semplice constatazione dell'esistenza di un rapporto di controllo tra le imprese, risultante dall'assetto proprietario o dal numero dei diritti di voto che possono esercitarsi nelle assemblee ordinarie, non è sufficiente affinché l'amministrazione aggiudicatrice possa escludere automaticamente tali imprese dalla procedura di aggiudicazione dell'appalto, in quanto l'esclusione non può prescindere dalla verifica sull'impatto concreto di tale rapporto sul comportamento nell'ambito della procedura di gara.

⁴ Dal punto di vista operativo, è previsto che i bandi e gli inviti esigano dai concorrenti di dichiarare, alternativamente:

- di non essere in nessuna situazione di controllo formale con altri concorrenti alla medesima gara;
- che sussiste una situazione di controllo formale con altri concorrenti alla medesima gara, indicando tutti gli elementi, alla luce del concreto assetto dei rapporti societari, atti a dimostrare che il rapporto di controllo è ininfluenza al fine della formulazione dell'offerta.

La stazione appaltante valuta gli elementi forniti e verifica se il rapporto di controllo ha o meno influito sulla formulazione delle offerte; poiché, al fine di tale verifica, occorre peraltro conoscere il contenuto delle offerte, la verifica è rinviata al momento in cui vengono aperte le buste contenenti le offerte.

appalti pubblici, si evidenzia che il decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53, di recepimento della direttiva “ricorsi”, entrato in vigore il 27 aprile 2010, contiene norme di novella delle disposizioni del codice mirate ad accelerare il processo amministrativo in materia di aggiudicazione dei contratti pubblici. Le nuove disposizioni intendono: garantire una tutela effettiva, che giunga prima dell’avvenuta stipulazione del contratto; responsabilizzare tutti i protagonisti della vicenda contenziosa (ricorrenti, stazioni appaltanti), consentire di pervenire in tempi rapidi ad una pronuncia giurisdizionale cautelare e ad una decisione di merito (che assicuri che l’appalto sia aggiudicato all’avente diritto e, al contempo, non impedisca la celere esecuzione dell’appalto medesimo).

Il medesimo decreto legislativo contiene, inoltre, in attuazione di uno specifico criterio di delega, misure di incentivo dell’accordo bonario e di razionalizzazione dell’arbitrato; le disposizioni in materia di arbitrato delineano, nelle intenzioni del legislatore, un istituto profondamente rinnovato con l’intento di mantenere in vita il rimedio della tutela arbitrale, garantendone la massima trasparenza ed il superamento delle criticità dell’istituto evidenziatesi nel passato attraverso l’impugnabilità del lodo, oltre che per nullità, anche per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia, più rigorosi criteri di incompatibilità per l’arbitro presidente, nonché il contenimento dei costi anche mediante l’introduzione di un tetto massimo per il compenso del collegio arbitrale fissato in complessivi 100 mila euro.

La Corte sottolinea la rilevanza delle nuove norme e si riserva di verificare, nel corso del prossimo anno, il loro impatto in termini di riduzione dei tempi medi per la realizzazione delle opere.

Particolare attenzione va rivolta all’iniziativa legislativa “anticorruzione”. Il Consiglio dei Ministri ha approvato, nella riunione del 1° marzo 2010, un disegno di legge recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione. In particolare, gli articoli 3, 4 e 5, contengono specifiche disposizioni in materia di contratti pubblici.

L’articolo 3 prevede l’introduzione di misure per favorire la trasparenza nell’ambito dei contratti pubblici modificando l’articolo 7 del codice. In particolare, è prevista l’istituzione della banca dati nazionale dei contratti pubblici, della quale fanno parte i dati relativi ai bandi e avvisi di gara, aggiudicazioni e affidamenti, imprese partecipanti, impiego della mano d’opera e relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni, i programmi triennali dei lavori pubblici, l’elenco dei contratti pubblici affidati, l’inizio, gli stati di

⁵ In particolare con riferimento agli artt. 10; 11, commi 2 e 3; 12; 22; 35; 48; 49 in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 204, commi 3; 49, commi 3-5; 64; 66, comma 7; 68; 69, comma 4; 75; 78; 79; 83, comma 4; 84; 86 e ss.; 113; 125.

avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale. La disciplina delle modalità di funzionamento e i contenuti della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, del casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nonché del sito informatico presso l'Osservatorio, è demandata al regolamento attuativo del codice.

L'articolo 4 ha la finalità di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e, al tempo stesso, di garantire maggiore certezza pubblica all'azione amministrativa. In particolare, mediante la modifica prevista all'articolo 48 del codice, si introduce l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nella banca dati nazionale dei contratti pubblici la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di ordine generale e speciale per la partecipazione alle gare, cosicché le stazioni appaltanti possano procedere alla verifica del possesso dei suddetti requisiti direttamente presso la citata banca, senza richiedere ulteriori documenti ai concorrenti. Inoltre, quale ulteriore misura di semplificazione e trasparenza è aggiunto, all'articolo 74 del codice, un nuovo comma che prevede che le stazioni appaltanti richiedano, di norma, l'utilizzo di moduli predisposti sulla base dei modelli standard, definiti con decreto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere dell'Autorità, per la dichiarazione sostitutiva dei requisiti di partecipazione di ordine generale e - per i contratti relativi a servizi e forniture o per i contratti relativi a lavori di importo pari o inferiore a 150.000 euro - dei requisiti di partecipazione economico-finanziari e tecnico-organizzativi.

L'articolo 5 ha la finalità di contrastare fenomeni di infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici mediante un sistema di controlli nei confronti dei subappalti, prevedendo l'istituzione, presso ciascuna Prefettura, di un elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di tentativi di inquinamento mafioso, ai quali possono rivolgersi gli esecutori di contratti pubblici.

E' previsto che le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento dell'elenco stesso, la durata dell'iscrizione, l'attività di verifica e i casi di sospensione e decadenza dell'iscrizione verranno definite con specifico regolamento.

La Corte prende atto dell'iniziativa volta ad introdurre nuove modalità di prevenzione dei fenomeni corruttivi; fenomeni questi che interessano l'attività contrattuale, non solo nelle amministrazioni centrali dello Stato, ma anche nelle altre pubbliche amministrazioni, in particolare nelle Regioni e negli Enti locali. Ritiene, tuttavia, necessario che siano previste misure più efficaci in termini di dissuasione e di controllo: l'interessante esperienza in altri paesi⁶ dei controlli "randomizzati" (volti cioè a verificare in modo casuale e senza preavviso

⁶ Si segnala, in particolare, l'esperienza delle ispezioni "randomizzate" in Brasile.

l'attività contrattuale) è una buona pratica che potrebbe consentire di ottenere significativi risultati anche nel nostro Paese.

Quanto al regolamento previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, si evidenzia che un primo testo, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre 2007 ed emanato con d.P.R. del 28 gennaio 2008, è stato poi ritirato dal Ministro pro-tempore a seguito delle osservazioni della Corte.

L'iter di approvazione del regolamento è stato riavviato nel novembre 2008, con la trasmissione dello schema ai Ministeri concertanti, al Consiglio superiore dei lavori pubblici ed all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici⁷.

Sul testo dello schema di regolamento, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 17 dicembre 2009, è stato acquisito il prescritto parere del Consiglio di Stato in data 24 febbraio 2010, nonché il parere integrativo reso dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in data 11 febbraio 2010, attualmente il testo dello schema di regolamento è in corso di revisione alla luce dei suddetti pareri per gli opportuni adeguamenti.

2. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato

Nel corso del 2009 la Corte ha proseguito l'indagine sull'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni centrali, i cui primi risultati sono stati esposti nella relazione 2008. Ciò al fine di verificare il permanere di criticità emerse nello svolgimento di tale attività, con particolare riferimento all'applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici.

A tal fine è stato inviato alle amministrazioni centrali un questionario con il quale sono stati formulati i seguenti quesiti:

1. spesa complessiva, riconducibile all'attività contrattuale, articolata per missioni e programmi, con l'evidenza dell'incidenza percentuale rispetto a:
 - a) totale delle spese correnti;
 - b) totale delle spese in conto capitale;
 - c) totale complessivo;

⁷ In relazione alla valenza e alla portata del regolamento, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha ritenuto opportuno, nonostante il procedimento di approvazione stabilito dall'art. 5 del Codice non ne preveda l'obbligo, sottoporre lo schema di regolamento al parere delle autonomie territoriali in sede di Conferenza unificata anche al fine di individuare, sotto il profilo strettamente "tecnico", eventuali criticità e possibili margini di miglioramento nell'ottica della fruibilità del testo regolamentare da parte degli operatori del settore che saranno chiamati all'applicazione dello stesso; il parere della Conferenza unificata e dell'ANCI è stato acquisito nella seduta del 25 marzo 2009. Inoltre, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di assicurare un ulteriore confronto con gli operatori economici e le maggiori stazioni appaltanti, ha istituito un tavolo tecnico, finalizzato a potenziare gli strumenti di trasparenza delle procedure.