

particolare ai territori in ritardo di sviluppo del Paese, dove il miglioramento della performance delle amministrazioni dovrà essere un volano dello sviluppo.

Il Dipartimento della funzione pubblica promuoverà la diffusione delle pratiche per conseguire presso le amministrazioni che devono migliorare la loro performance risultati analoghi a quelli conseguiti dalle amministrazioni premiate e a tal fine si ricorrerà anche al contributo attivo di queste stesse amministrazioni. Saranno inoltre organizzati incontri nelle diverse macro aree del Paese per approfondire la conoscenza delle buone pratiche sul territorio e saranno realizzati interventi di accompagnamento, mettendo a disposizione risorse conoscitive, quali l'accesso alle esperienze e al *know-how*, metodologie e strumenti per il miglioramento continuo, ecc.

2.2.6 L'Operazione semplificazione

Il taglia-oneri: il programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi

La misurazione degli oneri amministrativi rappresenta una delle novità più rilevanti nel dibattito internazionale sulle politiche di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione. Studiosi ed esperti sono concordi nel "rileggere" l'attività delle amministrazioni pubbliche in termini di adempimenti e di costi imposti alle imprese quale base conoscitiva essenziale per individuare – e quindi ridurre o eliminare – gli oneri informativi obsoleti, ridondanti o eccessivi¹⁷.

Su questi temi, la Commissione europea ha avviato delle iniziative abbastanza incisive per ridurre i costi amministrativi sostenuti dalle imprese, fissando l'obiettivo di riduzione al 25 per cento entro il 2012. A livello comunitario, infatti, la misurazione ha assunto un ruolo fondamentale quale strumento per la

¹⁷ Ci si riferisce ad esempio ai fastidiosi adempimenti relativi a moduli da compilare, documentazione da presentare, comunicazioni da effettuare, inclusi i costi per etichettature, relazioni, controlli, valutazioni e quelli relativi all'archiviazione delle informazioni e al supporto alle amministrazioni in sede di verifiche e controlli, mentre sono esclusi gli oneri cd. di "conformità sostanziale", sostenuti dalle imprese per adeguare processo produttivo, prodotti o attività a quanto previsto dalla legislazione, nonché i costi finanziari, derivanti dall'obbligo di versare importi di denaro (diritti, bolli, imposte, ecc.).

realizzazione della politica di *better regulation* che, nell'ambito della Strategia di Lisbona, mira ad accrescere la competitività dell'economia europea¹⁸.

Il taglia-oneri

Il peso dei costi amministrativi sul sistema delle imprese italiane è sotto l'occhio di tutti. Sull'onda degli impulsi provenienti dall'Europa, ma non solo, il Governo, con l'introduzione del cd. decreto "taglia-oneri", ha impresso una forte accelerazione al processo di misurazione e si è dotato degli strumenti indispensabili a garantire l'effettivo conseguimento dell'obiettivo fissato in sede europea¹⁹.

Con il "taglia-oneri" il Governo ha aperto una nuova stagione nelle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, che agisce su diversi piani.

Tra le misure previste dal Governo vi è il completamento della misurazione degli oneri amministrativi in tutte le materie di competenza dello Stato²⁰ attraverso l'adozione del programma di misurazione, la cui attuazione sarà coordinata dal DFP in raccordo con l'Unità per la semplificazione e le amministrazioni interessate per materia.

La norma prevede l'adozione di un efficace sistema di riduzione degli oneri fondato sulla responsabilizzazione delle amministrazioni e la consultazione degli *stakeholders*. Ciascuna amministrazione, sulla base dei risultati della misurazione, dovrà infatti predisporre piani che definiscono gli interventi normativi, organizzativi e tecnologici finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri. L'individuazione dei percorsi da seguire e delle azioni da intraprendere per il raggiungimento di tale obiettivo saranno assegnati ai dirigenti titolari di specifiche attività amministrative.

In merito all'eliminazione o alla riduzione degli oneri, previsti per legge, il Governo è delegato ad adottare regolamenti delegificanti che consentono di

¹⁸ Con il "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea" del gennaio 2007 la Commissione ha definito i settori d'intervento e la metodologia di stima, lo *Standard Cost Model* (EU-SCM), e ha proposto un obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi entro il 2012. Nel marzo dello stesso anno, il Consiglio europeo ha recepito questo obiettivo invitando gli Stati membri a porre in essere propri piani d'azione nazionali coerenti con gli standard europei (cfr. COM(2007)23 del 24 gennaio 2007; cfr. *Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di better regulation*).

¹⁹ Art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

²⁰ Per la misurazione e la riduzione degli oneri nelle regioni si procede attraverso intese o accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata.

introdurre in modo celere gli interventi di semplificazione che si rendono necessari.

Per favorire l'efficacia dell'azione, il “taglia-oneri” prevede l'adozione di strumenti stringenti e di verifica dell'attuazione dei piani per innescare i meccanismi di *accountability* indispensabili per l'effettivo raggiungimento del target stabilito. I piani dovranno, infatti, definire, sulla base delle linee-guida fornite dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa, forme di monitoraggio e verifica anche attraverso la consultazione pubblica dei soggetti interessati. Gli stati di avanzamento e i risultati raggiunti saranno diffusi sui siti web del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministero per la semplificazione normativa e delle amministrazioni interessate.

Anche in questo caso la trasparenza è l'asse portante dell'intervento legislativo, infatti, pubblicando i risultati raggiunti dalle singole amministrazioni le imprese non solo potranno avere una maggiore consapevolezza sul “se”, ma anche sul “quanto” la P.A. si stia attrezzando per divenire meno fastidiosa, organizzandosi in modo da eliminare oneri assurdi e inutili che, ancora, gravano sul mondo delle imprese.

Inoltre, per rendere più incisiva la norma, il Governo ha previsto un forte collegamento tra il raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli oneri e la valutazione dei dirigenti responsabili.

Naturalmente non sono soltanto le imprese a sostenere i costi per adempimenti di tipo amministrativo; su questo fronte il decreto del Governo (approvato in Parlamento) prevede l'estensione della misurazione a settori di interesse dei cittadini, che renderà necessario un adeguamento della metodologia di misurazione, per tenere conto delle specifiche peculiarità legate alla stima degli oneri sostenuti dai cittadini e l'avvio di una sperimentazione “pilota”.

La rapida messa a regime del “taglia-oneri” rappresenta, quindi, la pre-condizione essenziale per costruire una amministrazione pubblica più efficiente e meno costosa. La misurazione, infatti, è un metodo nuovo che rompe l'autoreferenzialità delle amministrazioni, parte dai costi della burocrazia, per le imprese e i cittadini e consente di verificare gli effetti delle misure di semplificazione adottate. Il ruolo della consultazione pubblica e il forte coinvolgimento degli *stakeholders* in tutte le fasi del processo, dalla definizione

dei programmi di misurazione e dei piani di riduzione, sino alla verifica dei risultati raggiunti, rappresenterà uno dei fondamentali fattori per il successo del “taglia-oneri”.

L'attività di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)

Sulla necessità di misurare gli oneri amministrativi vi è ormai da tempo nel nostro Paese una grande attenzione, tanto che il Dipartimento della funzione pubblica sul tema ha avviato nel recente passato importanti attività di monitoraggio. In particolare, con la Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) realizzata dalla *task-force* coordinata dall'Ufficio per la semplificazione del DFP, anche con il coinvolgimento degli *stakeholders*, è stato stimato in oltre 16 miliardi di euro il costo annuo in sei aree di regolazione (*privacy*, ambiente, prevenzione incendi, paesaggio e beni culturali, previdenza e lavoro). I risultati di tale monitoraggio sono stati già messi a frutto dalle prime iniziative di semplificazione adottate dal Governo.

Infatti, sulla base delle stime effettuate sono stati individuati gli ambiti di criticità, le opzioni di riduzione in via amministrativa e quelle che richiedono modifiche normative.

Le disposizioni introdotte in materia di *privacy*²¹ (la semplificazione del documento programmatico sulla sicurezza e del modello per la notificazione del trattamento dei dati personali), di adempimenti formali in materia di rapporti di lavoro e tenuta dei documenti di lavoro²² (l'eliminazione del libro matricola, l'istituzione del libro unico del lavoro, l'invio telematico del prospetto informativo per i disabili, ecc.) e di semplificazione dei controlli per le aziende soggette a certificazione²³, sono il frutto anche del lavoro di misurazione degli oneri amministrativi svolto dal Dipartimento della funzione pubblica.

La tabella che segue mostra i risultati delle prime stime dell'impatto di alcune delle semplificazioni introdotte in materia di lavoro²⁴, prodotte dal Dipartimento

²¹ Cfr. *ivi*, art. 29.

²² Cfr. *ivi*, artt. 39 e 40.

²³ Cfr. *ivi*, art. 30.

²⁴ Non sono comprese nelle stime le semplificazioni in materia di lavoro, introdotte dal decreto legge 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, relative ad adempimenti non misurati in precedenza quali: l'eliminazione della tenuta della copia del libro paga per le aziende multilocalizzate, le semplificazioni relative al lavoro a domicilio, alla denuncia assicurativa per soci e coadiuvanti, l'abrogazione del registro d'impresa nel settore agricolo, l'abrogazione della normativa obsoleta in materia di collocamento dello spettacolo, le modifiche alla disciplina del lavoro occasionale, l'abrogazione della normativa che aveva introdotto procedure burocratiche per le dimissioni, le semplificazioni relative alla disciplina del lavoro delle

per la funzione pubblica d'intesa con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Le stime dei risparmi, realizzate sulla base delle misurazioni effettuate con la metodologia dello EU-SCM, vanno considerate come indicative dell'ordine di grandezza degli oneri ridotti.

Tabella – Stima dell'impatto della semplificazione e del risparmio per le piccole e medie imprese di alcuni obblighi informativi in materia di lavoro

Oggetto della semplificazione	Costo vecchia procedura (in migliaia di di euro)	Risparmio (in migliaia di di euro)	Risparmio (in %)
Prospetto informativo relativo alla situazione occupazionale	15.976	3.953	25%
Esonero parziale	9.159	333	4%
Dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi al collocamento dei disabili	22.763	6.829	30%
Tenuta del libro matricola	165.858	165.858	100%
Tenuta del libro paga	6.015.358	3.352.002	56%
Comunicazione tenuta libri e documenti di lavoro presso lo studio di consulenti	128.037	45.057	35%
Comunicazione assunzione*	405.895	355.156	87%
Comunicazione cessazione del rapporto di lavoro*	180.247	156.629	87%
Totale obblighi oggetto di semplificazione	6.943.293	4.085.816	59%

* Adempimenti semplificati prima dell'adozione del decreto legge 112/08 convertito con modificazioni dalla legge 133/08, tramite la legge 296/06 e operativi dal 1 marzo 2008.

Fonte: nostra elaborazione

Dai primi dati disponibili emerge un risparmio considerevole dall'avvio delle nuove procedure, superiore a 4 miliardi di euro e pari al 59 per cento dei costi della vecchia procedura, al 40 per cento degli oneri amministrativi dell'area previdenza e lavoro e al 25 per cento degli oneri complessivamente misurati fino a oggi.

Benché si tratti per ora di dati stimati, è comunque un risultato importante. La verifica dei risparmi verrà realizzata alla luce dell'esperienza di prima applicazione delle nuove norme, mentre la quantificazione di quelli derivanti dalle

persone che effettuano operazioni mobili di trasporto, l'abrogazione di norme e la reintroduzione di alcuni istituti fondamentali relativi alle cooperative sociali e all'inserimento dei lavoratori svantaggiati e del lavoro a chiamata, le modifiche e le abrogazioni relative alla disciplina dell'apprendistato e l'abrogazione della norma penalizzante per il *part time*.

misure di semplificazione in materia di *privacy* e di controlli sulle imprese soggette a certificazione sarà effettuata a seguito dell'adozione dei relativi provvedimenti attuativi.

Il “taglia tempi”: tempi amministrativi rapidi e certi

La riduzione e la certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti sono i due fattori-chiave per colmare il ritardo competitivo del nostro Paese, rendere trasparente e verificabile l'azione amministrativa e garantire i diritti dei cittadini.

A riguardo nel ddl. “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (A.C. 1441-bis)” sono previsti importanti misure volte a “tagliare i tempi” delle procedure e ad assicurare certezza ai diritti dei cittadini.

In primo luogo, le amministrazioni sono tenute a definire e rendere pubblici i tempi per la conclusione di una pratica e, qualora non lo facciano, gli stessi termini sono ridotti a 30 giorni (oggi sono 90). I tempi massimi non possono comunque superare i 90 giorni, salvo le eccezioni previste dalla legge o da appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In secondo luogo, le amministrazioni devono misurare i tempi effettivi e predisporre ogni anno dei piani “taglia tempi”, innescando in tal modo un processo dinamico virtuoso di progressiva, ma realistica riduzione dei tempi.

Oltre al risarcimento del danno, in caso di mancato rispetto del termine, le amministrazioni sono sanzionate per il ritardo e pagano una “multa” a favore del cittadino. La misura della sanzione e le modalità di pagamento verranno stabilite con appositi regolamenti.

Infine, il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti diviene elemento di valutazione dei dirigenti per la corresponsione della retribuzione di risultato.

Operazione graffiti: puliamo le città

Il “graffitismo”, in diminuzione all'estero, ma in aumento in Italia, deturpa l'immagine del Paese, provoca danni talvolta irreversibili e comporta costi elevati per la collettività. L'Italia e il suo patrimonio artistico sono vittime del fenomeno da troppi anni.

Gli edifici pubblici (scuole, università, uffici) sono tra i più colpiti. Molti sono anche i beni culturali da tutelare.

Prima di tutto occorre inasprire le sanzioni contro chi danneggia sia i beni privati, sia i beni collettivi che appartengono a tutti i cittadini; bisogna però, nel contempo, mettere in campo valide strategie per sradicare durevolmente questa forma di vandalismo. Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione sta mettendo a punto un piano di collaborazione con le amministrazioni centrali e locali, per un'efficace strategia di prevenzione e di educazione (rivolta soprattutto ai giovani) e per stimolare e sostenere, anche dal punto di vista economico, tutte le misure volte a fronteggiare il graffitismo e a difendere l'integrità degli edifici pubblici.

2.3 La riforma del pubblico impiego

Quattro le linee di intervento lungo cui sarà sviluppata la riforma del lavoro pubblico.

Vanno ridefiniti i diritti e i doveri del dipendente pubblico, restituendo dignità e prestigio a questo ruolo, consentendo di sanzionare chi lo svilisce con un comportamento scorretto.

È necessario promuovere e valorizzare la mobilità delle funzioni e del personale.

Va potenziata la funzionalità delle amministrazioni attraverso la contrattazione collettiva e integrativa, anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alta *performance*.

È necessario avviare meccanismi che riconoscano e premino il merito, che potenzino e utilizzino criteri moderni e trasparenti di valutazione del personale e, di qui, rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente pubblico.

2.3.1 I diritti e i doveri del dipendente pubblico

La riforma del pubblico impiego deve partire dalla riaffermazione di uno statuto dei doveri del prestatore di lavoro pubblico. Doveri che trovano il proprio fondamento direttamente nella Costituzione, in cui è sancito che i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche (per mandato elettivo o per attività professionale), essendo al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) sono

destinatari di un ulteriore obbligo: adempiere le funzioni pubbliche loro affidate con disciplina e onore (art. 54), secondo il principio di responsabilità (art. 28), assicurando imparzialità e buon andamento (art. 97).

Da tale complesso normativo derivano: il particolare statuto dei doveri del dipendente; la necessità di codici etici specifici (art. 54 d.lgs n.165 del 2001) che traducano in principi di comportamento concreti e applicabili i principi generici previsti dalle norme costituzionali; la necessità che il sistema disciplinare non venga retto esclusivamente da norme di derivazione negoziata.

La riforma e la razionalizzazione della materia dovrà innanzitutto semplificare e accelerare il procedimento disciplinare. Importante sarà chiarire la natura di reato di alcuni comportamenti, identificando le tipologie che danno luogo automaticamente a licenziamento disciplinare, anche qualora lo stesso riguardi comportamenti non direttamente attinenti alla prestazione lavorativa ma che sono suscettibili di recare comunque nocimento all'amministrazione. In questa fattispecie deve rientrare il caso di rendimento scarso o nullo, il quale deve costituire giusta causa di recesso dell'amministrazione per inadempimento totale o parziale della prestazione (licenziamento per giusta causa). L'ipotesi è peraltro già prevista dal codice civile (cfr. art. 2104 "Diligenza del prestatore di lavoro"). Alla stessa stregua vanno trattate le fattispecie relative ai casi di attestazioni non veritiere di presenze o presentazioni di certificati medici falsi. In quest'ultima ipotesi bisogna prevedere una sanzione anche a carico del medico, se pubblico dipendente (ovvero la risoluzione del contratto di lavoro del medico in convenzione), nel caso in cui attesti il falso o non ponga in essere la normale diligenza nell'accertamento della patologia, come ad esempio nel caso di certificati che si limitano a registrare le dichiarazioni del soggetto.

Importante inoltre è sancire un'autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello penale, in modo che il primo possa definirsi anche in pendenza del secondo, modificando l'attuale regola secondo cui l'instaurazione del procedimento penale su fatti oggetto di procedimento disciplinare comporta la sospensione di quest'ultimo²⁵.

²⁵ Salvo il caso, introdotto recentemente del CCNL delle Agenzie fiscali, della Sanità e delle Enti locali, di arresto in flagranza di reato per alcune fattispecie. Questa previsione è contrattuale e non normativa, in quanto la disposizione che la prevedeva è contenuta nel dpr n. 3 del 1957 (art.117, comma 3), che deve ritenersi disapplicata in virtù della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico (cfr. l'art. 72, comma 1, del d.lgs n.165 del 2001).

2.3.2 La mobilità delle funzioni e del personale

Elemento fondamentale del processo di riforma è dare vita a nuovi processi di mobilità delle funzioni, assicurare maggiore creatività, capacità innovativa e autonomia del lavoro pubblico, un'amministrazione più intelligente e più colta e una maggiore soddisfazione dei lavoratori.

Realizzare tutto questo è oggi reso complicato dal fatto che le funzioni delle amministrazioni centrali sono definite per legge, rendendo spesso la descrizione "sulla carta" delle attività che competono ai diversi uffici rigida e non rispondente ai bisogni che il singolo ufficio ha il compito di soddisfare.

Di frequente le singole amministrazioni, proprio a causa di un'imprecisa descrizione degli obiettivi e di un'allocazione teorica di strumenti e risorse, si concentrano solo sulle funzioni che ritengono essenziali, trascurando aspetti che pure sono rilevanti.

La scarsa rispondenza tra funzioni e bisogni costituisce un forte limite per l'amministrazione prima e per la società poi.

La possibilità di dare vita ad adeguati meccanismi di mobilità del personale rappresenta inoltre uno strumento fondamentale per assicurare appropriati e omogenei livelli di produttività all'interno del comparto pubblico, specie laddove si verificano modifiche non strutturali dei livelli di domanda, oppure difficoltà transitorie di impiego della manodopera presente.

L'applicazione di politiche di questo tipo incontra tuttavia numerose resistenze dei lavoratori, a causa della percezione della mobilità come penalizzazione, della sensazione di precarietà, del timore della perdita di status, della resistenza al cambiamento, della paura all'apprendimento, dell'opposizione sindacale.

Spesso, in questa situazione, la leva che viene utilizzata per ottenere la mobilità del personale è di tipo coercitivo. Il che, se da un lato rappresenta una soluzione alle difficoltà contingenti, dall'altro difficilmente contribuisce a migliorare la produttività e la qualità dell'azione amministrativa, limitandosi a fare ciò che è strettamente necessario. Di contro, se il fine ultimo è migliorare l'efficienza, allora occorre innovare la politica organizzativa della P.A., modificando anche i processi in base ai quali viene gestito questo istituto.

Certo: è necessario riaffermare la mobilità tra gli obblighi dei pubblici dipendenti, così come serve prevedere un sistema di sanzioni nel caso di comportamenti difformi a tale principio.

Un efficace sistema di mobilità dovrebbe tuttavia essere in grado di premiare la disponibilità, la flessibilità e la produttività del lavoratore.

Ciò potrà essere realizzato comunicando in modo chiaro le posizioni e i compiti riguardanti il nuovo posto di lavoro, prevedendo adeguati incentivi, sviluppando nuove politiche che inducano il lavoratore a considerare la mobilità in termini positivi sotto il profilo dello status, attuando processi di formazione di addestramento che diano la possibilità al lavoratore di vivere la mobilità all'interno di una progressione di carriera, definendo una politica mirata a valorizzare ogni fascia d'età, con particolare attenzione ai più giovani e ai più anziani.

Un ambito su cui un'attenta riflessione va sviluppata riguarda il tema della cosiddetta mobilità "virtuale", associata alle funzioni fornite ai cittadini da nuovi ambienti di lavoro (*call-center* o nuovi "centri operativi di servizio", "centri operativi di procedura").

Le tecnologie ICT, le trasmissioni in larga banda, la multimedialità offrono infatti la possibilità di esplorare modelli assolutamente innovativi di organizzazione del lavoro burocratico, che possono essere svolti in modo efficace da personale flessibile, competente e disponibile a un iter di carriera diverso da quello tradizionale.

Dal momento che precedenti nel nostro Paese non ce ne sono, il tema potrebbe essere esplorato dando vita ad alcuni progetti sperimentali operativi, volti a verificare la tecnica ed economica dell'operazione.

2.3.3 La contrattazione collettiva nel pubblico impiego

I problemi della contrattazione

Le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici presentano, dal 2000 in poi, una dinamica fortemente accelerata rispetto a quelle del settore privato. Tra il 2000 e il 2005 un'accelerazione simile si riscontra (seppure a tassi inferiori) anche tra gli impiegati delle grandi imprese private dell'industria e dei servizi. Tuttavia, mentre qui il fenomeno è in larga parte riconducibile al differenziale retributivo

impiegati-operai manifestatosi in relazione al riorientamento della domanda di lavoro verso professionalità più elevate verificatasi negli ultimi anni, nel caso del settore pubblico motivi appaiono diversi.

La crescita delle retribuzioni fissate dalla contrattazione nazionale è stata, nel settore pubblico, più forte che nel resto dell'economia e ben oltre l'inflazione; e, data la diffusione pressoché universale della contrattazione decentrata, è stato maggiore anche il differenziale dinamico tra retribuzioni tabellari e retribuzioni di fatto (slittamento salariale). Nel contempo, nel privato lo spazio salariale per la contrattazione decentrata si è ristretto, a causa della crisi di produttività dell'economia italiana. Il trattamento preferenziale dei dipendenti pubblici, anche nei confronti degli impiegati delle grandi imprese private, è quindi giustificato dall'ipotesi che la produttività o la qualità del lavoro pubblico siano aumentate in misura significativamente maggiore? Oppure bisogna ritenere che esistano nel settore pubblico differenze strutturali o procedurali rispetto al privato tali che l'applicazione del modello negoziale del Protocollo del 1993 non è effettivamente in grado di governare la fissazione delle retribuzioni in accordo con principi di efficienza, efficacia ed equità rispetto al privato?

Molti gli elementi che fanno propendere per la seconda tesi.

È necessario osservare anzitutto che esiste una significativa diversità nell'applicazione, nel secondo biennio, dell'ipotesi del recupero degli eventuali scostamenti tra inflazione effettiva e inflazione programmata che si siano riscontrati nel primo biennio. La lettera del Protocollo del 1993 indica che "la comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio" costituisce "un punto di riferimento del negoziato" sugli incrementi salariali del secondo biennio, il cui importo è comunque "da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni". In altri termini, tralasciando il tema dell'impatto delle variazioni delle ragioni di scambio, il concetto alla base del patto è che, se comunque le retribuzioni di primo livello sono cresciute nel biennio precedente in linea con l'inflazione effettiva (o, anche, se le retribuzioni di fatto sono cresciute in una misura "adeguata"), non c'è alcuna necessità di recuperare lo scostamento inflazione effettiva-inflazione programmata, perché non esiste un problema di tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni.

Ora, mentre nel privato i contratti di secondo biennio si sono, generalmente, attenuti a questa logica (che sinteticamente possiamo chiamare di recupero dell'eventuale scarto tra inflazione effettiva e retribuzioni tabellari), nel pubblico la contrattazione si è basata di regola su un recupero automatico dello scarto inflazione effettiva-inflazione programmata, indipendentemente da qualsiasi valutazione sul reale andamento delle retribuzioni contrattuali o di fatto. In un periodo in cui l'inflazione programmata è stata spesso fissata a livelli significativamente inferiori rispetto a quella effettiva, questa logica ha portato la contrattazione nazionale a stabilire aumenti retributivi ben oltre l'inflazione effettiva.

Un secondo elemento di divergenza si riscontra nel fatto che, al contrario degli importi *tantum pautti* nel settore privato, gli arretrati contrattati nel settore pubblico a copertura dei periodi di vacanza contrattuale corrispondono esattamente all'applicazione degli importi tabellari fissati dal nuovo contratto fin dal primo giorno di cessazione di vigenza del vecchio. I nuovi contratti, pertanto, non hanno decorrenza legale dalla data di effettiva stipula, bensì da quella di cessazione di vigenza del contratto precedente. Queste differenze, procedurali e sostanziali, fanno sì non solo che la vacanza contrattuale sia, nel pubblico impiego, regolarmente più costosa che nel privato, ma sia anche sistematicamente più lunga (due anni, in media, contro i cinque mesi dell'industria e sette mesi dei servizi privati) perché, in assenza di una riduzione della durata media del ciclo negoziale dell'accordo, il ritardo di conclusione di una tornata contrattuale si trasferisce automaticamente a tutte le tornate successive. E, quindi, la vacanza contrattuale tende a riproporsi di continuo e a rendere sempre più caotico il processo negoziale per l'accavallarsi dei ritardi e lo stratificarsi di pagamenti con periodi di competenza diversa.

Con riferimento alle retribuzioni di fatto, va inoltre segnalato che, al contrario che nel privato, dove la contrattazione decentrata è soggetta al limite del conseguimento di obiettivi concordati di produttività, qualità e profittabilità, nel settore pubblico manca del tutto un indicatore dell'efficacia e dell'efficienza del lavoro pubblico nel suo insieme, nonché della sostenibilità finanziaria degli importi da destinare all'aumento della spesa per le retribuzioni di fatto, che serve da limite per l'appostamento delle previsioni di impegno nella legge finanziaria.

Inoltre, nel pubblico impiego la totalità dei dipendenti è coperta dalla contrattazione decentrata, mentre nel settore privato la copertura è inferiore al 30 per cento dei dipendenti; e, mentre nel privato le retribuzioni di fatto dei dipendenti con contratti flessibili sono anche significativamente inferiori a quelle dei dipendenti con contratti *standard*, nel pubblico sono pressoché identiche.

Infine si può segnalare che il differenziale di crescita della retribuzione di fatto pro-capite dei dipendenti pubblici rispetto al privato risente anche di effetti di modifica della composizione strutturale dei dipendenti pubblici, quali le progressioni retributive e quelle di inquadramento, come anche il solo aumento di età e di anzianità, fenomeni legati al blocco del *turnover*.

Consapevole di questa situazione, il Governo ha avviato un'azione in tale ambito volta, da un lato, a definire le retribuzioni dei dipendenti pubblici per il biennio 2008-2009, dall'altro, a dare avvio a una riforma strutturale del sistema di contrattazione del pubblico impiego.

2.3.4 La manovra retributiva del Governo per il biennio 2008-2009

Ai fini di una corretta valutazione degli effetti della manovra del Governo sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, occorre considerare tutte le diverse voci che concorrono a determinarne l'ammontare.

Per ottenere una visione esaustiva dell'incidenza delle disposizioni sulle retribuzioni del 2008 e del 2009, occorre in particolare considerare distintamente gli effetti:

- dei rinnovi contrattuali riferiti al biennio economico 2006-07 e dei relativi arretrati;
- dei rinnovi contrattuali riferiti al biennio 2008-09, anche qui con l'inclusione degli arretrati;
- della contrattazione integrativa e degli altri fattori che influiscono sulle retribuzioni di fatto;
- delle misure prese a proposito delle disposizioni di legge che finanziano, in alcuni Ministeri, la contrattazione integrativa di alcuni gruppi di dipendenti.

Lo scenario della manovra

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, la dinamica retributiva dei dipendenti pubblici non può essere considerata soltanto in se stessa, ma va

inquadrata nella prospettiva più ampia dell'andamento dell'intera economia, al fine sia di valutare le dinamiche retributive dei dipendenti pubblici su un orizzonte temporale consistente, sia di metterle a confronto con quelle dei dipendenti privati.

Come è noto, la contrattazione per i dipendenti pubblici soffre da tempo di gravi ritardi. I periodi di vacanza contrattuale, a differenza di quanto accade nel privato, si protraggono per anni e spesso portano addirittura alla stipula di accordi la cui decorrenza all'atto della firma è già esaurita, in quanto l'attesa è stata superiore alla durata (sinora biennale) di vigenza dell'accordo salariale.

Nonostante ciò, tra il 2000 e il 2007 le retribuzioni contrattuali dei dipendenti pubblici (comprensive degli arretrati), definite attraverso i contratti nazionali o con i meccanismi di adeguamento previsti dalla normativa, sono cresciute in media del 2,7 per cento l'anno (contro il 2,6 per cento del settore privato), ovvero di mezzo punto l'anno più dell'inflazione effettiva.

Le retribuzioni di fatto, che oltre ad altri effetti includono quelli della contrattazione decentrata, sono cresciute nello stesso periodo del 3,8 per cento l'anno (ovvero 1,1 punti oltre le retribuzioni definite dalla contrattazione nazionale di categoria), mentre quelle dei dipendenti privati crescevano al passo del 2,9 per cento l'anno (0,3 punti più delle rispettive retribuzioni definite dai contratti nazionali).

I rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-2007

I contratti nazionali riferiti al biennio 2006-07, in larga parte siglati nel 2008, prevedono per lo stesso 2008 incrementi tabellari del 3,2 per cento (ai quali si aggiungono, con il criterio di cassa, arretrati pari al 2,9 per cento).

Alla completa chiusura del biennio 2006-07 mancano ancora alcuni contratti del personale dello Stato (Presidenza del Consiglio e Ricerca pubblica) e quasi tutti i comparti della dirigenza. L'ipotesi di contratto per il personale dell'Università, siglata il primo agosto, è ora al vaglio delle Amministrazioni vigilanti.

Questi rinnovi, che dovrebbero tutti concludersi a breve, comporteranno ulteriori effetti sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, quantificabili nella media dell'insieme delle amministrazioni pubbliche, in incrementi dello 0,4 per cento nel 2008.

La chiusura del biennio economico 2006-2007 dovrebbe quindi comportare nel 2008 una crescita complessiva delle retribuzioni contrattuali del 3,6 per cento al

netto degli arretrati. Agli incrementi tabellari vanno poi aggiunte, secondo il criterio di cassa, risorse per arretrati nella misura del 3,3 per cento delle retribuzioni tabellari.

Il contratto del biennio 2008-2009

A questa dinamica delle retribuzioni contrattuali, già significativa, il Governo ha deciso di aggiungere un accordo-ponte per chiudere rapidamente anche il biennio economico 2008-09 e aprire la strada alla triennializzazione della durata dei nuovi contratti (già indicata dall'accordo Governo-Sindacati del 29 maggio 2007) e alla riforma del modello contrattuale pubblico, in parallelo a quanto in corso di negoziazione tra Sindacati Confederali e Confindustria per il settore privato.

Il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, approvato ad agosto in via definitiva dalla Camera, prevede che le retribuzioni definite dal contratto crescano per un importo pari al tasso di inflazione programmata, ovvero all'1,7 per cento per il 2008 e all'1,5 per cento per il 2009. Nel caso in cui si pervenga a definire il contratto entro l'anno, la norma porterà dal mese di gennaio 2009 a incrementi tabellari del 3,2 per cento ai quali, secondo il criterio di cassa, è necessario sommare gli arretrati per il 2008 (pari all'1,7 per cento).

Nel 2009, dunque, le retribuzioni tabellari dovrebbero crescere nella misura del 3,2 per cento.

Il quadro d'assieme del biennio 2008-2009 è riassunto dalla tabella di seguito riportata che mostra come, includendo nel calcolo gli arretrati, l'aumento della componente retributiva definita dalla contrattazione nazionale sarà nel complesso, nel biennio 2008-2009, pari in media a circa 3.250 euro lordi. L'incremento si distribuirà per circa 1.870 euro sul 2008 e per circa 1.400 euro sul 2009.

Con questa manovra, con il 2009 il Governo intende chiudere senza lasciti di arretrati il modello contrattuale precedente, e rendere così possibile dal 2010 l'adozione di un nuovo modello contrattuale con il quale si intende, tra l'altro, porre termine ai cronici ritardi di rinnovo evidenziati.

**Tabella - Incrementi lordi medi derivanti dalla contrattazione nazionale
(Valori in euro; arretrati calcolati secondo il criterio di cassa)**

	2008	2009	Effetto cumulato
Rinnovi contratti biennio 2006-2007 siglati nel 2008	871	0	871
Chiusura contratti scaduti biennio 2006-2007	109	0	109
Contratti biennio 2008-2009	0	903	903
Totale incrementi tabellari	980	903	1.883
Arretrati contratti 2006-07 già siglati	790	0	790
Arretrati contratti 2006-07 in via di chiusura	99	0	99
Arretrati contratti 2008-09	0	480	480
Totale arretrati	888	480	1.368
Totale erogazioni	1.869	1.382	3.251

Le retribuzioni di fatto

Per il 2009, la manovra retributiva dispone la disapplicazione delle misure di finanziamento della retribuzione accessoria per alcune specifiche categorie di dipendenti pubblici sulla base di particolari disposizioni di legge anziché contrattuali. Lo scopo della misura è duplice: da un lato frenare per il 2009 la crescita delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici, nell'attesa del varo di un nuovo modello contrattuale, e dall'altro, "definire una più stretta correlazione di tali trattamenti alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità" (decreto legge n. 112/2008, art. 67, c. 2).

Nel 2010 le risorse bloccate torneranno a confluire nei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali, ma in misura ridotta (con un taglio del 20 per cento). Inoltre esse saranno conferite ai dipendenti "sulla base di nuovi criteri e modalità (...), che tengano conto dell'apporto individuale degli uffici e dell'effettiva applicazione ai processi di realizzazione degli obiettivi istituzionali indicati dalle predette leggi" (ivi, c. 3).

La norma prevede quindi la disapplicazione per un solo anno (il 2009) delle leggi che stanziavano risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa. Prevede anche, contestualmente (art. 67, c. 3), che dal 2010 le risorse, ridotte del 20 per cento, confluiscono di nuovo nei fondi per la contrattazione integrativa, con nuovi criteri e modalità di erogazione.