contrattazione integrativa attivata presso il Dipartimento della funzione pubblica (il periodo di riferimento è ricompreso tra il 1° aprile 2009 ed il 30 giugno 2011):

- riguardo al numero di controlli necessari al rilascio di parere positivo, nel 40% dei casi è risultato sufficiente un solo controllo; per un altro 40% circa è occorso un riesame; per il restante 20% circa sono stati necessari tre o più esami;
- riguardo al tipo di parere favorevole rilasciato, lo stesso è risultato privo sia di condizioni che di raccomandazioni in circa il 27% dei casi; ha richiesto l'apposizione di apposite condizioni in circa il 30% dei casi e di raccomandazioni in circa il 25%; in circa il 18% dei casi il parere è stato rilasciato con condizioni e raccomandazioni.

Riguardo i motivi che hanno richiesto una o più fasi di riesame, le illegittimità più frequentemente riscontrate sono costituite dalla mancanza di una delle relazioni previste (illustrativa e tecnico-finanziaria) nonché dall'assenza della favorevole certificazione economico-normativa dell'organo di controllo interno (va nuovamente rammentato che, ai sensi delle norme novellate, la certificazione non valuta esclusivamente gli aspetti di carattere economico-finanziario, ma anche quelli di legittimità).

Le amministrazioni hanno avuto difficoltà a sintonizzarsi con le nuove regole soprattutto nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009. Ovviamente la predetta difficoltà appare, per certi versi, effetto dei tempi fisiologici di disseminazione delle nuove regole. Attualmente può, infatti, evidenziarsi una maggiore chiarezza e consapevolezza, in seno alle amministrazioni, in merito a tali nuovi compiti loro attribuiti dalle norme primarie.

Riguardo ai maggiori rilievi mossi ai contratti sul piano della legittimità normativa (conformità alle norme di legge e contratto nazionale) [26], si evidenziano i seguenti:

- *materie non più contrattabili perché escluse in virtù del nuovo riparto di competenza* (es.: criteri di valutazione; verifiche del raggiungimento degli obiettivi; programmazione dell'azione amministrativa tramite definizione degli obiettivi; formazione; turni; articolazione dell'orario di lavoro; conferimento e revoca delle posizioni organizzative): ciò è stato rilevato, complessivamente, in circa il 10% dei contratti integrativi esaminati, sia per quanto riguarda il personale dirigente che quello non dirigente;

[26] Si tratta di illegittimità che sono state, ovviamente, sanate in sede di sottoscrizione definitiva (altrimenti i CCNI non avrebbero ottenuto, in sede di riesame, la definitiva certificazione). Tuttavia nei casi in cui la certificazione positiva viene resa con "raccomandazioni" e l'amministrazione è "tenuta" ad adeguare il contratto alle medesime, lo stesso contratto non viene più riesaminato nel suo testo definitivo.

- *materie escluse dalla contrattazione a livello integrativo perché non delegate dal livello nazionale* (come: delegazioni trattanti; diritti sindacali; comandi e concessione di aspettative; costituzione di fondi per le esigenze degli organi di vertice; interventi di natura assistenziale o sociale; indennità di reggenza di uffici di livello dirigenziale; previsioni di ulteriori sedi di decentramento della contrattazione integrativa o progressioni verticali, quest'ultime attualmente nemmeno contrattabili dai CCNL), ovvero disciplinate in modo difforme da quanto previsto da norme dei CCNL e/o di legge e che interessano i fondi di amministrazione o ente (come la costituzione e quantificazione del fondo o riassegnazione allo stesso dei differenziali retributivi derivanti cessazione del personale per progressione professionale): tali tipologie di rilievi coinvolgono complessivamente circa il 35% dei contratti integrativi esaminati;
- *materie finanche escluse dalla contrattazione nazionale* (come dotazioni organiche, o regolamentazione delle assenze dal servizio ai fini del trattamento accessorio, in violazione a quanto previsto da norme di legge): si tratta di illegittimità riscontrate in circa l'8% delle ipotesi esaminate;
- *corresponsione non premiale della retribuzione di produttività* (come: corresponsione del trattamento accessorio in assenza di piani e progetti volti al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi, oppure erogazione di incentivi in modo indistinto e/o sulla base della sola presenza in servizio del personale, o comunque in assenza della valutazione): tale rilievo coinvolge circa il 40% dei contratti integrativi esaminati riferiti al personale non dirigente e quasi il 60% di quelli riferiti al personale di qualifica dirigenziale [27];
- *previsione di voci retributive indennitarie di vario tipo corrisposte in modo non selettivo*, in alcuni casi neanche previste dal contratto nazionale, variamente denominate (salario di professionalità, trattamento economico di professionalità, salario di garanzia, compenso di arricchimento professionale, indennità di funzione professionale, incentivo per organico

[27] *Ex plurimis* Corte conti, Sez. Giur. Campania 25 gennaio 2001, n. 79; Corte conti, Sez. Giur. Sardegna, 14 marzo 2007, n. 274; Consiglio di Stato, sez. V., sentenza 5 febbraio 2009, n. 621; Tar Campania, sez. II, sentenza 9 aprile 2003, n. 3629; Corte conti, Sez. Contr. Lombardia, deliberazione 4 marzo 2010, n. 287; Corte conti, Sez. Giur. Lombardia, 8 luglio 2008, n. 457. Complessivamente questa giurisprudenza richiede, ai fini della corretta corresponsione della quota di retribuzione accessoria connessa alla produttività, il "verificarsi di alcune precise condizioni", che dipendono dalle caratteristiche dei fondi di amministrazione che sono "a destinazione vincolata" ed escludono "l'attribuzione generalizzata o a pioggia dei compensi per la produttività sulla base di automatismi comunque denominati" e richiedono, invece, la valutazione di un "risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto al risultato atteso della normale prestazione lavorativa" che postula "la previa approvazione di progetti e/o programmi che fissino obiettivi qualitativi e quantitativi". Tali risultati andranno apprezzati nell'ambito di un'adeguata sequenza procedimentale che si compone di più fasi: "fissazione degli obiettivi, valutazione dell'attività svolta dei dipendenti al fine di verificare i presupposti previsti; riscontro positivo della valutazione; erogazione del premio". L'assenza di tale sequenza, che realizza "non una mera illegittimità formale, ma un illecito amministrativo contabile produttivo di danno ingiusto" che "integra una carenza assoluta di potere da parte degli amministratori per l'erogazione degli incentivi", determina la "doverosità del recupero delle somme indebitamente erogate dalla pubblica amministrazione ai propri dipendenti", tale ripetizione anzi "costituisce esercizio, ai sensi dell'art. 2033 c.c., di un vero e proprio diritto soggettivo a contenuto patrimoniale, non rinunziabile".

inadeguato, ecc...) ma mai parametrate su elementi qualitativi e corrisposte sostanzialmente "a pioggia", configurando automatismi stipendiali sanzionati dalla Corte dei conti [28]. Allo stesso modo, appaiono svincolate dalla produttività misurata le varie indennità di funzione professionale o per "oneri specifici", non meglio specificati. Tali illegittimità interessano circa un quarto dei contratti monitorati concernenti il personale non dirigente;

- *previsione di progressioni economiche non selettive* (che valutano la mera anzianità di servizio ai fini degli sviluppi economici ovvero che non integrano con requisiti meritocratici le selezioni, come richiesto dall'art. 52, comma 1-*bis* del d.lgs. 165/2001 e dall'art. 23 del d.lgs. 150/2009), riscontrate in circa l'8% dei contratti esaminati [29];
- *previsione di decorrenze anticipate delle progressioni* economiche (atteso il divieto di "irretroattività" delle stesse [30] previste in circa il 10% dei contratti ;
- *previsione di ultrattività delle graduatorie relative alle progressioni economiche,* con procedure di "scorrimento", previste in circa il 5% dei contratti;
- destinazione di quota percentuale delle risorse disponibili alla contrattazione di secondo livello (contrattazione decentrata o di posto di lavoro), senza individuare *i criteri generali e specifici che secondo i CCNL devono orientare la relativa contrattazione,* prevista in circa il 5% dei contratti esaminati.

5.5 Le categorie di personale sottoposte a procedimenti negoziali

In deroga alle generali disposizioni normative del d.lgs. 165/2001, alcune categorie di personale puntualmente indicate all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo - Forze di polizia e Forze armate, Vigili del fuoco, carriere diplomatica e prefettizia, dirigenti penitenziari - non sono sottoposte alla contrattazione collettiva di tipo privatistico svolta dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali, ma, per espressa previsione, "rimangono disciplinate dai rispettivi ordinamenti".

In sintesi, con riguardo alla fonte di produzione della disciplina sul rapporto di lavoro, tali categorie ricadono nei "procedimenti negoziali", all'esito dei quali viene emanato un decreto

---

[28] Vedi nota precedente.
[29] In giurisprudenza v. Corte dei conti, Sez. Giur. Regione Basilicata, 13 maggio 2010, n. 123.
[30] V. Corte dei conti, Corte dei conti, Sez. Contr. Lombardia, 30 novembre 2010, n. 1015 nonché il parere ARAN n. 399-5F4 (con cui si evidenzia il carattere di "sanatoria generalizzata" di ogni forma di progressione a carattere retroattivo, vale a dire antecedente alla stipula del contratto integrativo).

del Presidente della Repubblica, che recepisce il contenuto di accordi sindacali e di concertazione con le rappresentanze interessate.

Le trattative per la definizione degli accordi sindacali e di concertazione, poi recepiti nel decreto del Presidente della Repubblica, si svolgono presso il Dipartimento della funzione pubblica tra la delegazione di parte pubblica, - composta dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, che la presiede, e dagli altri Ministri interessati o Sottosegretari delegati - e le organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale, individuate con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in base ai criteri vigenti nel pubblico impiego per l'accertamento della rappresentatività.

Per le Forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica) e per le Forze di polizia ad ordinamento militare (Carabinieri, Guardia di finanza), ai procedimenti negoziali intervengono le rappresentanze militari del personale (sezioni COCER).

I decreti del Presidente della Repubblica emanati, per ciascuna categoria di personale, a conclusione del procedimento negoziale disciplinano le materie espressamente indicate dalle disposizioni di legge di riferimento, tra le quali, in particolare, il trattamento economico fondamentale ed accessorio.

Per completezza, si aggiunge che esiste anche una parte di personale pubblico, comprendente i Professori e i Ricercatori universitari, gli Avvocati dello Stato, il personale delle Magistrature, i dirigenti delle Forze armate e dei Corpi di polizia, che non risulta sottoposta ad alcuna procedura di negoziazione e il cui ordinamento giuridico ed il trattamento economico è disciplinato da legge.

Tabella 1 - Categorie di personale in regime di diritto pubblico sottoposte a procedimenti negoziali.

CATEGORIE DI PERSONALE
Forze di polizia ad ordinamento civile *(Personale non dirigente)*
• *Polizia di Stato*
• *Corpo di polizia penitenziaria*
• *Corpo forestale dello Stato*
Forze di polizia ad ordinamento militare *(Personale non dirigente)*
• *Arma dei Carabinieri*
• *Corpo della guardia di finanza*
Forze armate *(Personale non dirigente)*
• *Esercito*
• *Marina*
• *Aeronautica*
Vigili del fuoco (*Personale non direttivo e non dirigente)*
Vigili del fuoco (*Personale direttivo e dirigente)*
Carriera prefettizia
Carriera diplomatica
Carriera dirigenziale penitenziaria

5.6 I decreti del Presidente della Repubblica emanati nel 2010

Nel corso del 2010, sono stati portati a termine i procedimenti negoziali riguardanti il biennio economico 2008 – 2009, il secondo della tornata contrattuale 2006 – 2009, con l'emanazione dei relativi decreti presidenziali di recepimento per il personale del comparto Sicurezza – Difesa, del comparto dei Vigili del fuoco e soccorso pubblico e della Carriera Diplomatica; sono state altresì avviate le trattative negoziali con le organizzazioni sindacali della carriera prefettizia, poi concluse nel 2011.

Per il personale del comparto Sicurezza – Difesa, con i decreti del Presidente della Repubblica 1 ottobre 2010, n. 184 per le Forze di polizia e n. 185 per le Forze armate, è stato definito l'utilizzo delle risorse finanziarie stanziate per gli aumenti contrattuali del biennio 2008-2009:

- dalla legge finanziaria per il 2008, a titolo di indennità di vacanza contrattuale, per un importo complessivo lordo di 78 milioni di euro per il primo anno e di 116 milioni di euro a decorrere dal secondo anno (articolo 3, comma 144, della legge 24 dicembre 2007, n. 244);
- dalla legge finanziaria per il 2009, a titolo di adeguamento delle retribuzioni ai tassi d'inflazione programmata (TIP) dei due anni - complessivamente + 3,2% - per un ulteriore importo di 586 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 (articolo 2, comma 28, della l. 203/2008).
- dalla legge finanziaria per il 2010, che ha stanziato dal 2010 ulteriori 100 milioni annui lordi, pari a circa 12 euro pro capite mensili (+ 0,47%), al fine di riconoscere la specificità della funzione e del ruolo del personale appartenente al comparto Sicurezza – Difesa (articolo 2, comma 43, della legge 23 dicembre 2009, n. 191).

Considerando le risorse finanziarie complessivamente impiegate a regime dal 31 dicembre 2009 e a valere dal 2010, si indicano le quote assorbite dalle singole voci retributive, rispettivamente per i Corpi di polizia e per le Forze armate:

- stipendio: circa 77% e 82%
- straordinario: circa 3% e 2%
- indennità fisse: circa 17% e 14%
- fondi per compensi legati all'efficienza: circa 3% e 2%

Complessivamente, il beneficio medio pro capite a regime dal 2010, è stato pari a circa 100 euro medi mensili lordi per i Corpi di polizia e 99 euro medi mensili lordi per le Forze armate.

Per il personale del comparto dei Vigili del fuoco e soccorso pubblico, con i decreti del Presidente della Repubblica 19 novembre 2010, n. 250 per il personale direttivo e dirigente e n. 251 per il personale non direttivo e non dirigente, è stato definito l'utilizzo di risorse finanziarie lorde, a decorrere dall'anno 2010, pari ad un totale di 64,9 milioni di euro annui: 49,9 previsti dalle leggi finanziarie 2008 e 2009 a titolo di crescita delle retribuzioni medie (+ 3,2% come per il restante pubblico impiego) e 15 quali risorse aggiuntive (art. 17, comma 35 *quinquies* del d.l. 78/2010) destinate alla speciale indennità operativa per il servizio di soccorso pubblico urgente espletato all'esterno (in media + 1% circa).

Le risorse finanziarie disponibili per il riconoscimento del 3,2% sono state destinate - dal 76 al 79% - all'aumento della componente stipendiale. Con la restante parte sono state aumentate le

indennità specifiche del Corpo, le misure orarie del lavoro straordinario e la retribuzione di posizione dei dirigenti.

I decreti presidenziali hanno anche definito l'utilizzo delle risorse del fondo che verrà alimentato dalle società aeroportuali pari a 30 milioni di euro annui e destinate a fronteggiare gli oneri del servizio antincendi negli aeroporti (articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Per il personale della carriera diplomatica, il decreto del Presidente della Repubblica 13 agosto 2010, n. 206, relativo al biennio 2008 – 2009, ha disciplinato alcuni contenuti del rapporto di impiego relativamente al servizio prestato in Italia. Il decreto concerne sia gli aspetti giuridici che economici del citato biennio in attuazione dell'articolo 63 del d.lgs. 150/2009, ove è previsto che, al fine di garantire il parallelismo temporale della disciplina della carriera diplomatica rispetto a quella degli altri comparti del settore pubblico, il decreto del Presidente della Repubblica emanato in riferimento al quadriennio normativo 2008 - 2011 ha durata limitata al biennio 2008 - 2009 anche per gli aspetti giuridici.

Per la parte economica, in linea anche con la manovra finanziaria di cui al citato d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010, il decreto ha attribuito alla categoria incrementi retributivi medi a regime pari al 3,2%.

5.7 La previdenza complementare nel settore pubblico contrattualizzato

In relazione alle macro-aree di aggregazione tra i vari settori dei dipendenti pubblici, ai fini dell'istituzione dei corrispondenti fondi pensione intracompartimentali, sono individuati i seguenti pluricomparti:

- Scuola
- Regioni – Autonomie locali – Servizio Sanitario Nazionale – Dirigenza SSN
- Amministrazioni statali – Amministrazioni parastatali – Enti autonomi
- Università – Ricerca

Allo stato attuale, per il settore pubblico, risultano istituiti due Fondi pensione, rispettivamente:

- ESPERO: per i lavoratori del comparto scuola
- PERSEO: per i lavoratori dei comparti delle Regioni e delle Autonomie Locali e del Servizio Sanitario Nazionale

Nel corso dell'anno 2010, per quanto concerne il Fondo pensione "ESPERO" per il personale della Scuola, istituito nell'anno 2003 e pienamente operativo già dall'anno 2005, il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto l'attività istruttoria relativa al decreto interministeriale per la designazione dei nuovi rappresentanti di parte datoriale nell'Assemblea dei delegati nonché l'istruttoria del decreto interministeriale per il rinnovo degli organi collegiali (Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori contabili), per il triennio 2011 – 2013.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha contribuito con i propri rappresentanti designati in seno all'Assemblea dei Delegati alla partecipazione alle attività del Fondo.

Il Dipartimento, inoltre, come già nel corso degli anni precedenti, ha coordinato con le amministrazioni competenti l'attività di verifica del consolidamento della struttura finanziaria del Fondo, al fine di consentire l'applicazione ai contributi versati dei rendimenti effettivi conseguiti dalla gestione finanziaria. Alla data del 13 dicembre 2010, erano iscritti al Fondo n. 87.186 dipendenti.

Per quanto concerne il comparto delle Regioni, Autonomie locali e Sanità, il Dipartimento ha svolto l'istruttoria relativa al decreto interministeriale di designazione dei rappresentanti di parte datoriale nei primi organi collegiali del Fondo PERSEO (Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori contabili).

Per i comparti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici, dell'Ente nazionale per l'Aviazione Civile - ENAC e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – CNEL, è stata svolta l'attività istruttoria finalizzata alla futura emanazione del decreto interministeriale di designazione dei rappresentanti di parte datoriale nei primi organi collegiali per cui, nel corso del 2010, si è richiesto alle amministrazioni interessate di designare i propri rappresentanti di parte datoriale nei primi organi collegiali del Fondo stesso.

5.8 La rappresentatività sindacale

5.8.1 Il Quadro normativo

Il seguente *excursus* normativo relativo alla recente riforma del pubblico impiego non ha variato le regole per la misurazione della rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva come disciplinate dall'art. 43 del d.lgs. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sebbene l'accorpamento dei comparti di cui all'art. 54 del d.lgs. 150/2009, determinerà probabili cambiamenti nel numero dei soggetti sindacali rappresentativi.

Si passa, quindi, ad esaminare sommariamente, le problematiche applicative che si sono presentate nell'anno 2010, alla luce delle novità salienti introdotte dalla normativa di riferimento.

Preliminarmente, occorre ricordare la legge delega 4 marzo 2009, n. 15, che, all'art. 3, c. 2, lett. *h)*, prevede, come noto, la riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, anche con riferimento alle aziende ed enti di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001, e successive modificazioni.

L'art. 54, c. 2, del d.lgs. 150/2009, di attuazione della citata legge delega, prescrive che, tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza. Stabilisce, altresì, la creazione di una apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale della dirigenza del ruolo sanitario del Servizio Sanitario Nazionale, per gli effetti di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed, inoltre, la costituzione nell'ambito dei comparti di contrattazione di apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

Il successivo art. 65, c. 3, stabilisce che, in via transitoria, con riferimento al periodo contrattuale immediatamente successivo a quello in corso, definiti i comparti e le aree di contrattazione ai sensi degli articoli 40, comma 2, e 41, comma 4, del d.lgs. 165/2001, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 54 e 56 del d.lgs. 150/2009, l'ARAN avvia le trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali e le confederazioni rappresentative. In deroga all'articolo 42, comma 4, del predetto d.lgs. 165/2001, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni siano state già indette. Le elezioni relative al rinnovo dei predetti organismi di rappresentanza si sarebbero dovute svolgere, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il termine legislativamente previsto del 30 novembre 2010.

Tuttavia, in data 11 aprile 2011 è stata raggiunta l'intesa all'ARAN per la definizione del protocollo per il rinnovo delle RSU che dovrà concludersi entro il 12 dicembre 2011, altrimenti scatterà la clausola di garanzia che già definisce il calendario delle votazioni.

Il decreto-legge 30 dicembre 2009, n.194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, all'art. 1, comma 20-*bis*, sancisce che ai fini della partecipazione alle trattative per i rinnovi dei contratti collettivi di lavoro relativi agli anni 2010-2012, si fa riferimento alla rappresentatività delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali accertata in base ai dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009.

Conseguentemente, ai soli fini della verifica della sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 43, comma 3, del d.lgs. 165/2001, per la sottoscrizione dei contratti, la media tra dato associativo e dato elettorale è rideterminata nei nuovi comparti ed aree di contrattazione sulla base dei dati certificati per il biennio contrattuale 2008-2009, con conseguente cristallizzazione della rappresentatività sindacale.

Infine, l'art. 9, c. 17 del d.l. 78/2010 statuisce che non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012, del personale di cui all'art. 2, comma 2, e art. 3 del d.lgs. 165/2001 e successive modificazioni.

L'Attività del Dipartimento della funzione pubblica

Le trattative infruttuose per la definizione del CCNQ di individuazione dei nuovi comparti e aree, la necessità dell'esatta applicazione dell'art. 65, c. 3, del d.lgs. 150/2009, il dubbio interpretativo della proroga disposta dal suddetto articolo - se occorra procedere all'elezione delle Rappresentanze sindacali unitarie entro la data del 30 novembre 2010 ovvero se sia propedeutica alle elezioni stesse la definizione dei nuovi comparti, con la conseguenza che il predetto termine del 30 novembre non potrebbe che ritenersi ordinatorio - e la scadenza temporale legittima per le elezioni delle RSU hanno richiesto un autorevole intervento chiarificatore.

Il Consiglio di Stato, con parere n. 551 del 3 febbraio 2011, su "Principi e criteri di rappresentatività sindacale per il pubblico impiego alla luce del d.lgs. 150/2009", ha affermato il carattere ordinatorio del termine del 30 novembre 2010 e " *...che esso non comporti una preclusione alla possibilità, dopo il 30 novembre 2010 e prima della definizione dei nuovi comparti previsti dalla riforma del 2009, di indire e svolgere le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie, che, dopo il decorso di detto termine, ben potrebbero essere indette con riferimento alla situazione dei vecchi comparti, atteso il mancato rispetto, da parte degli attori del sistema delle relazioni sindacali del pubblico impiego, della tempistica prevista dalla legge e la conseguente incertezza sui tempi di raggiungimento dell'accordo quadro, che non può andare a detrimento del diritto dei lavoratori alla rappresentanza sindacale...* ".

Il Consiglio di Stato ha precisato, inoltre, che "*...la legge ordinaria non può comprimere il diritto alla rappresentanza sindacale se non in modo temporaneo e con cadenze certe...*" e "*...il diritto alle elezioni, una volta scaduti i termini di sospensione delle stesse eccezionalmente previsti in correlazione ad un mutamento di sistema delle relazioni sindacali, si riespande in modo automatico ove non si sia nei fatti verificato alle cadenze temporali previste, il passaggio al nuovo sistema...* ".

In data 11 aprile 2011, quindi, è stata raggiunta l'intesa all'ARAN per la definizione del protocollo per il rinnovo delle RSU che dovrà concludersi entro il 12 dicembre 2011, altrimenti scatterà la clausola di garanzia che già definisce il calendario delle votazioni.

Nel corso del 2010, il Dipartimento della funzione pubblica ha messo a punto la procedura informatizzata per consentire alle associazioni sindacali rappresentative la sola consultazione dei dati di pertinenza relativi alla fruizione delle prerogative sindacali, ex art. 50, commi 3 e 4, del d.lgs. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, attraverso la procedura GEDAP, alla Sezione Monitoraggio, disponibile *on-line* sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, all'indirizzo *http://monitoraggio.gedapfunzionepubblica.it.*

5.8.2 I conflitti sindacali nell'ambito dei servizi pubblici essenziali

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha delegato con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2008 e del 18 luglio 2008 i Ministri ad espletare, per quanto di competenza, i compiti previsti dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, riguardante il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il mantenimento dei servizi pubblici ritenuti essenziali per la salvaguardia dei diritti della persona, "costituzionalmente tutelati", relativi alla vita, alla libertà, alla sicurezza e altri relativi rilevanti aspetti di tali diritti.

In considerazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 giugno 2008, riguardante il solo Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tali compiti sono stati esercitati per quanto concerne le proclamazioni di sciopero e eventuali relativi rinvii, sospensioni e revoche, effettuate per il personale pubblico, non dirigente, dei comparti di contrattazione collettiva e delle relative aree dirigenziali, i docenti e i ricercatori universitari, il personale della Banca d'Italia, dell'Avvocatura dello Stato, delle Autorità di vigilanza, delle carriere prefettizia e diplomatica e della dirigenza penitenziaria, nonché il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco.

Gli altri Ministri sono stati delegati, per via del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 luglio 2008, ad esercitare gli stessi compiti, per quanto di propria competenza, per il personale non indicato nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Le motivazioni delle proclamazioni sono dovute alle problematiche, legate tra di loro, concernenti il personale a tempo determinato, la contrattazione del personale di tutti i comparti ed aree e le iniziative legislative di riforma di tutto il pubblico impiego, in particolare il personale

del comparto Scuola. Tali motivazioni sono analoghe a quelle dell'anno 2009 e, più in generale, anche agli anni di poco precedenti.

L'entità delle proclamazioni di sciopero, di livello nazionale, trasmesse al Dipartimento della funzione pubblica, è stata riportata nella sottostante tabella, facendo presente che, in gran parte, gli scioperi generali e quelli del comparto Scuola sono stati indetti per lo stesso giorno.

Tabella 2 – Proclamazione scioperi

PROCLAMAZIONI SCIOPERI	NUMERO
Generali (tutto il personale del settore pubblico e del settore privato)	**6**
Tutto il Pubblico Impiego	**4**
Comparti vari del Pubblico Impiego (unica indizione di sciopero)	**1**
Comparto Scuola	**19**
Comparto Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale	**4**
Comparto Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione	**2**
Singole Amministrazioni del Comparto Istituzioni ed enti di ricerca - ISFOL	**1**
Università compresi i docenti e i ricercatori	**3**
Servizio Sanitario Nazionale	**3**
Regioni - Autonomie Locali	**1**
Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	**3**
Singole Amministrazioni del Comparto Ministeri	**4**
Singole Amministrazione del Comparto Enti Pubblici non Economici - Croce Rossa Italiana	**1**
Totale delle proclamazioni degli scioperi nazionali	**52**

Capitolo 6

Semplificare per crescere. Le politiche per la semplificazione amministrativa

CAPITOLO 6
SEMPLIFICARE PER CRESCERE. LE POLITICHE PER LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

6.1 L'accelerazione degli interventi di semplificazione

Le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano nella complicazione burocratica una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e nell'intera area OCSE. Come è noto, la Commissione Europea ha stimato per l'Italia una incidenza dei costi amministrativi derivanti dai diversi livelli di governo pari al 4,6% del PIL, che equivale ad un costo complessivo di circa 70 miliardi all'anno. Il peso degli oneri amministrativi risulta ancora più insostenibile per le imprese, in particolar modo per quelle di piccole e medie dimensioni, la cui competitività è in buona parte condizionata dai vincoli e dalle risorse impiegate per gli adempimenti burocratici. Anche il recente Programma nazionale di riforma (PNR) riconosce il ruolo strategico della semplificazione tra le politiche che contribuiscono alla crescita generale del Paese e prevede che il completamento dell'azione di riduzione degli oneri nelle materie di competenza statale genererà un risparmio di circa 11,6 miliardi di euro per le imprese.

La crisi economica, inoltre, ha imposto una forte accelerazione agli interventi di semplificazione amministrativa, che rappresentano un impegno prioritario del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione. L'obiettivo è quello di contribuire al rilancio delle imprese nazionali eliminando o riducendo i costi della burocrazia ritenuti eccessivi o sproporzionati.

6.2 Il piano per la semplificazione amministrativa 2010 – 2012

Il "Piano per la semplificazione amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012", presentato nel Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2010 e condiviso con le associazioni imprenditoriali, definisce obiettivi, strumenti e piani operativi per intensificare e completare le

attività in corso e conseguire entro il 2012 l'obiettivo del taglio di oltre il 25% dei costi della burocrazia.

Il piano prevede tre linee di intervento:

- il completamento delle attività di misurazione e riduzione dei costi burocratici nelle materie di competenza statale, con un risparmio atteso complessivo di 11,6 miliardi di euro per le imprese;
- la semplificazione mirata per le piccole medie imprese (PMI) in linea con lo *Small Business Act* adottato a livello comunitario;
- l'estensione della misurazione degli oneri amministrativi alle Autorità Indipendenti, alle Regioni e agli enti locali.

6.2.1 Il completamento della misurazione

La misurazione degli oneri amministrativi (MOA) rappresenta una delle novità più rilevanti nel panorama internazionale e comunitario delle politiche di semplificazione ed è utilizzata, a livello internazionale, da 29 paesi. E' un metodo nuovo per semplificare che consente di individuare in modo sistematico gli adempimenti più costosi, ripetitivi o obsoleti da tagliare o da semplificare. Sono misurati i cosiddetti oneri amministrativi, cioè i costi sostenuti dalle imprese per produrre, elaborare e trasmettere informazioni e documenti alla pubblica amministrazione: ad esempio moduli da compilare, documentazione da presentare, dichiarazioni e comunicazioni da effettuare. Sono esclusi dalla misurazione tasse e diritti.

In Italia le attività di misurazione sono realizzate dal Dipartimento della funzione pubblica, con l'assistenza tecnica dell'ISTAT e del Formez, sulla base della metodologia indicata dalla Commissione Europea (lo EU *Standard Cost Model*). L'intero processo è stato realizzato con la partecipazione delle associazioni imprenditoriali e in particolare di Confindustria, Confartigianato, CNA e Confcommercio.

Con il taglia-oneri sono già state sottoposte a misurazione 81 procedure ad alto impatto sulle imprese, selezionate con le associazioni imprenditoriali: sono stati stimati costi burocratici per 23 miliardi di euro all'anno e adottati interventi di semplificazione in materia di Lavoro, Previdenza, Prevenzione Incendi, Beni Culturali, Ambiente, Fisco, *Privacy* e Appalti, ivi compresi i regolamenti di semplificazione per le PMI e le norme del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (c.d. decreto legge per lo sviluppo) dalla cui piena implementazione deriverà un "taglio" stimato a regime in 7,6 miliardi di euro all'anno. Ulteriori rilevanti novità riguardano i controlli meno invasivi e

l'estensione alle Regioni e agli enti locali della riduzione degli oneri, che potrà comportare un risparmio di oltre 5 miliardi all'anno per le imprese.

Il risparmio atteso a regime dalle attività previste dal Piano per il completamento della misurazione e riduzione dei costi burocratici è pari a circa 12 miliardi di euro annui (vedi le tabelle che seguono).

Tabella 1 - Costi amministrativi per le PMI nelle aree di regolazione misurate

Area	Costi amministrativi annui (miliardi di euro)
Lavoro e Previdenza	9,94
Ambiente	3,41
Fisco	2,76
Appalti	1,21
Prevenzione incendi	1,41
Privacy	2,19
Paesaggio e Beni Culturali	0,62
Sicurezza sul lavoro	1,54
Totale	**23,08**

Fonte: PCM, DFP - Ufficio per la semplificazione

Nota: La misurazione dei costi ha riguardato 81 procedure ad alto impatto selezionate con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni in 8 aree di regolazione. Le stime sono indicative dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione. I dati relativi all'area Appalti non comprendono gli oneri amministrativi per le imprese tra 0 e 4 addetti. I dati relativi alla misurazione dell' area fisco, riguardano la dichiarazione dei sostituti di imposta (770 semplificato), la dichiarazione, la comunicazione dati e i rimborsi IVA.