

Al fondo di questo approccio si è adottato un modello concettuale che ha messo in relazione le caratteristiche delle risorse umane con una serie di macro-fattori, che concorrono a determinare tali caratteristiche e la loro dinamica.

In base alle considerazioni elaborate dallo studio è stato possibile individuare alcuni possibili trend di breve-medio termine riguardo i fattori che maggiormente potranno influenzare la struttura e le performance del personale delle amministrazioni.

In primo luogo, si dovrà affrontare, sia pure con ritardi, resistenze e discontinuità, la strada della ristrutturazione dell'organizzazione degli enti, al fine di eliminare più o meno estese sacche di inefficienza lavorativa e di incrementare la produttività dei dipendenti. Questo processo di riorganizzazione incontra ostacoli sia interni alle amministrazioni (spesso di tipo culturale oppure discendenti da una concezione tutta "politica" del processo lavorativo) sia esterni (connessi alla situazione occupazionale locale).

Il superamento di tali ostacoli e vincoli richiede la formulazione di politiche del personale, che sappiano affrontare i nodi critici, quali l'invecchiamento del personale (destinato ad accrescersi), l'aggiornamento e la diversificazione delle professionalità attraverso la formazione continua, l'introduzione di incentivi basati sul riconoscimento di effettivi incrementi di produttività e di professionalità e di un'effettiva propensione all'innovazione.

Va peraltro riscontrato come in nessuno dei casi esaminati sia emersa l'esistenza di un'attiva politica nei confronti dell'invecchiamento del personale.

È prevedibile o meglio auspicabile, un incremento, qualitativo e quantitativo, dell'utilizzo delle Tecnologie ICT, con un approccio globale alle problematiche organizzative e gestionali di un ente e in una logica di integrazione e di cooperazione interistituzionale. Perché ciò si realizzi sono necessarie azioni di indirizzo e di coordinamento svolte ai livelli più elevati del sistema di governo, accompagnate da adeguati incentivi finanziari.

È da attendersi che il processo di esternalizzazione di funzioni e di attività prosegua lentamente e in modo assai limitato, non tanto per la presenza di vincoli di tipo normativo e procedurale, quanto per motivi di tipo culturale (volontà di mantenimento del potere di controllo delle attività), manageriale (carenza di adeguate competenze ed esperienze per una efficace ed efficiente gestione dell'outsourcing), strutturale (carenza di soggetti in grado di effettuare in maniera adeguata le attività che si potrebbero esternalizzare).

Queste sintetiche considerazioni consentono di evidenziare linee di *policies* e di azioni programmatiche che devono essere elaborate e poste in essere per guidare la

dinamica del personale delle amministrazioni pubbliche del Mezzogiorno verso un modello caratterizzato da più alti livelli di produttività, efficacia ed innovatività.

4.8.3. Governance delle risorse umane

Il progetto di studio, gestito dal Formez nell'arco di trentasei mesi, ha avuto come obiettivo la definizione e la successiva offerta di servizi di consulenza, formazione e assistenza tecnica per lo sviluppo della cultura del personale nelle amministrazioni regionali e locali del Mezzogiorno.

L'attività è stata sviluppata su tre direttrici:

1. realizzazione di modelli innovativi per le Direzioni del Personale delle amministrazioni provinciali e comunali anche attraverso la circolazione delle informazioni e delle *best practice* e offerta di formazione e l'assistenza organizzativa;
2. sostegno alle attività di organizzazione e di gestione del personale nelle esperienze di associazionismo di realtà comunali di piccole e medie dimensioni;
3. Supporto alle Università delle Regioni del Mezzogiorno con una serie di attività di assistenza e formazione nel settore della gestione delle risorse umane.

Le attività hanno favorito un rafforzamento della cultura della gestione moderna delle risorse umane nelle amministrazioni del meridione, offrendo momenti di formazione specialistica *on the job*, ma soprattutto la condivisione della costruzione di modelli di gestione del personale legati alle reali esigenze delle varie amministrazioni.

Si è data vita a una serie di comunità professionali sul tema della gestione del personale pubblico locale e ad una rete a livello europeo di dirigenti delle risorse umane per lo scambio di informazioni, dati e studi di settore.

Temi affrontati dal progetto sono stati l'uso delle tecnologie nella gestione del personale e la sua applicazione per favorire una corretta programmazione delle risorse umane; lo sviluppo delle attività inerenti la valutazione del personale, del potere disciplinare dei dirigenti e della gestione del contenzioso.

Oltre a una serie di convegni e seminari, l'attività ha prodotto cinque pubblicazioni, un dvd, due cd-rom e un sito in cui è disponibile la documentazione di studio prodotta (<http://lavoropubblico.formez.it/sections/focus/gestione-risorse-umane>).

4.9. - Gli strumenti e le risorse umane: la formazione nell'annualità 2006

Come negli anni passati, l'attività formativa ha continuato ad accompagnare ed aiutare i processi di cambiamento della pubblica amministrazione, per sostenerne il ruolo di promotore e sostenitore dello sviluppo del Paese e della sua modernizzazione.

Purtroppo, si è dovuta riscontrare una generalizzata contrazione delle risorse disponibili per la formazione, che solo in pochi casi hanno raggiunto o superato il rapporto dell'1% sulla massa salariale individuato dal Dipartimento della funzione pubblica con la Direttiva ministeriale n. 14 del 24 aprile 1995 e fatto proprio dai CCNL 1998/2001.

Ciò ha fatto sì, da un lato, che gli interventi siano stati focalizzati principalmente sulle fasce medio-alte dei dipendenti, e dall'altro che si sia posta maggiore attenzione al livello di efficienza degli investimenti in formazione.

I dati ricavati dal 10° Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione (predisposto dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione), consentono una rappresentazione completa ed articolata delle risorse e degli strumenti messi a disposizione dei dipendenti pubblici con i finanziamenti dello Stato.

L'indagine alla base del Rapporto censisce amministrazioni di tutti i comparti della P.A. per un totale di più di 870.000 dipendenti nel 2006.

Il tasso di partecipazione, sul totale dei dipendenti, è di circa il 62% di media generale, con significative differenze tra i vari comparti: nettamente al di sotto della media si collocano il comparto Ministeri, Sicurezza ed Organi dello Stato; di contro, nei comparti Camere di Commercio, Enti pubblici e Autorità molti dipendenti hanno partecipato a più di una iniziativa formativa.

Nel 2006 sono state erogate complessivamente oltre 1.200.000 ore di formazione in circa 43.000 interventi formativi. Nello specifico, le partecipazioni ad attività formative censite nel corso del 2006 sono state oltre 543.000, articolate nei diversi comparti secondo quanto riportato dalla Tabella 1.

Tabella 1 – L'attività di formazione nel 2006**Corsi e ore di formazione erogate e fruite**

Comparto	Totale corsi	Totale edizioni	Totale ore erogate	Totale partecipazioni	Totale ore fruite
PCM e Ministeri	2.070	7.605	294.136	137.702	6.120.212
Sicurezza	184	1.077	101.455	24.371	3.716.136
Organi dello Stato	92	143	3.305	2.274	36.087
Autorità	247	399	11.152	2.583	60.134
Enti pubblici	3.469	7.442	160.041	92.045	1.712.446
Università	3.565	4.546	123.013	53.065	1.092.286
Camere di commercio	2.363	non disponibile	30.236	14.184	199.511
Regioni	2.438	4.534	137.363	86.773	2.241.169
Province	non disponibile	4.233	128.490	32.923	999.357
Comuni	non disponibile	13.123	249.750	97.118	1.848.298
Totali	14.428	26.881	1.078.900	543.038	18.025.636

Rispetto agli anni precedenti, nel 2006, a fronte di una lieve flessione delle partecipazioni, vi è stato un aumento delle ore fruite, che ha interessato, in particolare, i comparti Regioni, Sicurezza, Province ed Enti pubblici. È stato confermato il trend che vede, in tutti i comparti, il personale delle qualifiche più elevate, ed in particolare i dirigenti, fruire della formazione più delle altre categorie di dipendenti: ciò a conferma del fatto che nella P.A. la formazione è percepita, effettivamente, come uno strumento di direzione e di coordinamento; a fronte di ciò è, invece, diminuita la partecipazione alle attività formative delle altre categorie di dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con le eccezioni dei dipendenti delle Province e dei grandi Comuni.

In quasi tutti i comparti la partecipazione delle donne alle attività formative è stata superiore a quella degli uomini, con l'eccezione, già rilevata nell'anno 2005, dei comparti PCM e Ministeri e Organi dello Stato, dove il coinvolgimento femminile nella formazione è significativamente inferiore alla presenza di donne nell'organico.

Le attività formative censite nel 2005 sono state 14.428, replicate in più edizioni. Il totale delle ore erogate, pari a 1.078.900, ha subito una significativa contrazione rispetto all'anno precedente (in cui si erano registrate complessivamente 1.290.558 ore erogate).

L'investimento in formazione nel sistema della PA italiana è generalmente diminuito, ponendosi al di sotto della soglia dell'1% sul totale della spesa per il personale (calcolata facendo riferimento alla massa salariale) posto dalla Direttiva 14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la funzione pubblica alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale.

Risultati migliori della media sono stati raggiunti dai comparti delle Camere di commercio, che rimane il comparto con il dato più elevato, come avviene dal 2003 (1,73% per il 2006, con una lieve flessione rispetto al 2005, in cui si era attestato all'1,98%), delle Autorità (1,03%, a fronte dell'1,33% del 2005), degli Enti pubblici (1,22%; nel 2005 era all'1,27%) e degli Organi dello Stato (1,01%). Al di sotto di tale soglia, come già negli anni precedenti, sono ancora i comparti dei Comuni, delle Università e della Sicurezza, che raggiungono appena il limite dello 0,50%.

È da evidenziare, inoltre, che in molti comparti la percentuale sulla massa salariale dell'investimento per le attività di formazione si è ulteriormente contratta rispetto al periodo antecedente. Le ragioni di questa diminuzione sono, probabilmente, molteplici, a partire dall'esigenza di contenimento della spesa fino all'esaurirsi dei cicli di formazione legati ai processi di riqualificazione del personale, che hanno comportato un rilevante ed eccezionale volume di attività formativa.

Tabella 2 – La spesa per la formazione nel 2006**Investimento in formazione (valori in euro)**

Comparto	Totale dipendenti	Massa salariale	Investimento in formazione	%Investimento su massa salariale	Investimento pro capite
PCM e Ministeri	276.400	10.215.104.145	90.090.945	0,88	325,94
Sicurezza	161.922	7416826911	37.679.683	0,51	232,70
Organi dello Stato	4.527	193.229.369	1.956.738	1,01	432,24
Autorità	1.762	153.752.250	1.590.537	1,03	902,69
Enti pubblici	70.407	3.604.246.502	43.972.311	1,22	624,54
Università	55.700	2.219.270.596	11.969.968	0,54	214,90
Camere di commercio	7.729	335.953.702	5.796.130	1,73	749,92
Regioni	88.359	4.376.924.97	37.667.136	0,86	426,30
Province	36.959	1.000.306.000	7.599.000	0,76	205,61
Comuni	102.097	2.808.297.000	15.030.500	0,54	147,22

A fronte della descritta contrazione dell'investimento in formazione, si registra un comportamento tendenzialmente "virtuoso" delle Amministrazioni, che hanno cercato di ovviare alle minori risorse attraverso un aumento dell'efficienza della spesa, in particolare riferita a quella per ora fruita (che considera sia la durata delle attività formative, sia l'ampiezza del numero di utenti che ne fruiscono), con utilizzo di tecnologie e di modalità di svolgimento della formazione atte a consentire risparmi (quali le metodologie "non di aula"), il ricorso a risorse interne per le docenze, l'aumento della durata media delle singole edizioni di ciascun corso (che può aver consentito economie sui costi di progettazione e sulle attività logistiche ed organizzative legate alla realizzazione di ciascun intervento formativo). Infatti, nel corso del 2006 si registra un generalizzato mantenimento

del livello di spesa *pro capite*, con l'eccezione del comparto PCM e Ministeri, e Sicurezza (che hanno registrato una flessione, rispettivamente, del 14% e del 10%).

Con riferimento alle tematiche oggetto di formazione, nel 2006 si è confermato l'andamento crescente, verificatosi negli ultimi anni, delle aree tecnico-specialistica, che ha registrato il maggior numero di partecipazioni, giuridico-normativa e informatica e telematica, che ha evidenziato valori superiori al 10% in quasi tutti i comparti, con punte del 42,9% nel comparto Organi dello Stato, del 24,7% in quello della PCM e Ministeri e del 19,4 nelle Regioni.

Se si confronta, inoltre, il dato relativo alle ore fruite per aree tematiche, che evidenzia non solo l'ampiezza della diffusione dei temi tra i dipendenti, ma anche l'impegno, in termini quantitativi, dedicato a ciascun tema, emerge che i settori prevalenti sono rappresentati dalle aree tecnico-specialistica, informatica e telematica e giuridico-normativa. Un dato a parte è rilevato per il settore Sicurezza, dove c'è una netta prevalenza dell'area multidisciplinare, rilevante, tuttavia, anche nel comparto PCM e Ministeri, e quasi del tutto assente negli altri comparti.

L'offerta formativa si presenta, pertanto, molto differenziata e privilegia, comunque, i settori che sviluppano le competenze tecniche, specialistiche ed informatiche che accompagnano i processi di innovazione. A fronte di ciò, deve, tuttavia, rilevarsi il generalizzato calo delle ore fruite per le tematiche manageriali complessivamente intese.

Tabella 3 – Ore fruite per aree tematiche nel 2006 (%)

Aree tematiche	Giuridico normativa	Organizzazione e personale	Manageriale	Comunicazione	Economico finanziaria	Controllo di gestione	Informatica e telematica	Linguistica	Multidisciplinare	Internazionale	Tecnico specialistica
PCM e Ministeri	8,2	3,1	2,1	1	11,4	0,7	16	2,8	33,4	0,9	20,4
Sicurezza	0,5	0,8	0,1	0,8	0,1	0	3,3	0,1	88,4	0,2	5,7
Organi dello Stato	34,2	0,6	2,5	4,3	5,1	1,1	48	4,3	0,0	0,0	0,0
Autorità	12,3	0,9	5,9	1,8	11,3	0,4	10,8	37,6	2,7	0,8	15,5
Enti pubblici	23,7	8,6	0,8	2,8	3,2	1	10,2	7,5	6,1	0,2	36,1
Università	24,7	4,1	2,2	6,7	3,8	0,7	14,8	11,5	19,4	0,4	11,2
Camere di Commercio	14,1	4,2	13,1	4,0	24,5	0,3	13,1	6,5	1,0	0,7	18,5
Regioni	20,6	11,4	6,5	8,3	5,5	1,2	19,4	7,4	2,5	4,2	13
Province	15	10,8	1,6	3,5	8,7	1	14,5	3,2	1,9	1,7	38,1
Comuni	16,1	8,5	2	3,9	12,6	1,3	14,1	1,6	1,8	0,6	37,6

Per quanto riguarda le tematiche formative più rilevanti per il processo di cambiamento delle amministrazioni, deve registrarsi un aumento ed una prevalenza, specie per le amministrazioni centrali, delle aree tecnico-specialistica e giuridico-normativa.

In crescita risultano pure le tematiche indirizzate al miglioramento della gestione, con particolare riferimento all'area economico-finanziaria, e l'area della comunicazione pubblica ed istituzionale. In calo significativo, a causa anche dei minori investimenti nella formazione linguistica, le tematiche collegate all'area dell'internazionalizzazione.

Per quanto riguarda le modalità attuative, la rilevazione del 2006 mostra un lieve aumento, rispetto alla rilevazione precedente (2003/2004), dell'utilizzo della tecnologia nell'attività formativa, che ha riguardato in particolar modo l'utilizzo dell'e-learning e del

laboratorio informatico; in crescita anche la videoconferenza, atta a limitare drasticamente i costi per le trasferte del personale.

4.10. - Le attività ed i progetti formativi maggiormente rilevanti per il supporto allo sviluppo delle capacità amministrative realizzate dal Dipartimento della funzione pubblica

4.10.1. Il 2006: un anno di transizione

Gli eventi verificatisi nel corso del 2006, in particolare legati alle scadenze istituzionali, hanno caratterizzato e condizionato la definizione e l'attuazione delle politiche, delle strategie e delle attività dell'Amministrazione.

Il primo elemento temporale ed amministrativo rilevante è rappresentato dalla concomitanza della fase conclusiva della programmazione delle risorse comunitarie (Fondi strutturali) per il periodo 2000/2006 con le procedure di avvio della negoziazione per la nuova programmazione del periodo di bilancio UE 2007/2013. Per l'intero anno 2006 l'Ufficio è stato impegnato in tutte le attività connesse a tale negoziazione, in continuo contatto con le altre Autorità centrali e con il partenariato regionale e locale.

Il secondo elemento è connesso alla fine della legislatura ed alle elezioni politiche italiane: il cambiamento ha implementato significativi elementi di novità e, coerentemente con i nuovi indirizzi politici, ha rilanciato il dialogo ed il confronto con tutti i soggetti istituzionali impegnati nella definizione delle strategie e dei programmi di investimento ed intervento a favore delle pubbliche amministrazioni.

Nelle linee strategiche definite dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione per il Dipartimento della funzione pubblica è stato evidenziato il fabbisogno espresso dall'intera comunità nazionale nei confronti della pubblica amministrazione, cui è richiesto di garantire la qualità dei servizi, eliminando sprechi e inefficienze, al fine di dare certezze ai diritti dei cittadini e fornire il necessario supporto al rilancio della competitività delle imprese.

Nell'attività di studio e programmazione svolta dal Dipartimento è stato, pertanto, posto al centro dell'attenzione il tema della qualità dei servizi, nella consapevolezza che esso rappresenta anche un indicatore fondamentale della competitività del Paese; in tale ottica, ed in relazione alle proprie competenze istituzionali, sono state elaborate linee strategiche di attività che tendono alla realizzazione di tre obiettivi fondamentali:

- creare un ambiente economico ed istituzionale più favorevole agli investimenti;

- semplificare gli adempimenti amministrativi, con conseguente riduzione degli oneri burocratici a carico dei cittadini e delle imprese;
- migliorare la qualità dell'Amministrazione, da cui dipende la qualità dell'attuazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese e, in ultima analisi, la competitività del Paese.

Tali strategie sono state perseguite sia in fase di negoziazione dei Programmi finanziati dai Fondi Strutturali, attraverso l'esplicitazione delle priorità del Dipartimento per il periodo 2007-2013, sia nella realizzazione di progetti orientati alla valorizzazione delle migliori pratiche innovative attraverso il trasferimento ad altri contesti amministrativi.

4.10.2. La strategia per il 2007-2013 e la negoziazione nell'ambito del QSN

Le procedure di concertazione previste dal Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) ai fini della elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) si sono svolte attraverso un continuo scambio e confronto tra le singole Amministrazioni coinvolte, realizzato sia per vie informali, sia nell'ambito dei Tavoli tematici e dei Gruppi tecnici di lavoro.

Il Dipartimento ha partecipato nei primi mesi dell'anno a tutti i tavoli le cui tematiche presentavano elementi di coerenza e di sinergia con gli obiettivi di sviluppo del ruolo e della qualità dell'azione della pubblica amministrazione. Numerosi elementi, direttamente connessi con le strategie del Dipartimento, risultano quindi inseriti nei documenti conclusivi dei tavoli di concertazione e negoziazione e nel QSN.

Di particolare rilevanza è stata la partecipazione dell'Ufficio al Gruppo tecnico sulla "Capacity Building", nell'ambito del quale è stato possibile rappresentare le istanze più significative, in termini di rilievo e di impatto, contenute nelle strategie del Dipartimento per il prossimo settennio di programmazione, dirette al rilancio, al potenziamento e all'innovazione del sistema pubblico attraverso l'implementazione e lo sviluppo della capacità amministrativa.

4.10.3. Gli esiti della negoziazione

Il riconoscimento del ruolo del Dipartimento della funzione pubblica come centro di competenze e di attività nell'ambito della programmazione 2007/2013 è passato attraverso un rinnovato esercizio di dialogo e di confronto puntuale con le altre Amministrazioni, sia centrali sia regionali, con le quali è stato fortemente impiegato lo strumento della

mediazione finalizzata alla definizione di strategie condivise, rese esplicite nei documenti finali.

Inoltre l'Ufficio ha facilitato momenti di incontro e di confronto sulle tematiche oggetto della negoziazione sia tra le Regioni sia con l'ANCI e l'UPI, garantendo in tal modo l'ascolto e la valorizzazione delle istanze migliori degli enti locali.

Utile strumento di incontro e di confronto con le amministrazioni regionali è stato anche il Comitato di coordinamento dell'attuazione dei programmi per l'ammodernamento e l'innovazione della pubblica amministrazione nelle aree sottoutilizzate, attuati dal Dipartimento per la funzione pubblica e dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione nel quadro degli obiettivi della politica regionale di coesione 2007-2013 e con particolare riferimento, per quel che riguarda i programmi già avviati e in fase di realizzazione, alla valorizzazione e alla diffusione dei risultati del "Programma Empowerment per le pubbliche amministrazioni" di cui alla delibera CIPE 36/2006 e dei progetti del PON ATAS obiettivo 1 affidati all'attuazione del Dipartimento per la funzione pubblica. Il Comitato, già precedentemente costituito e denominato "Comitato di coordinamento e di indirizzo strategico", è stato rilanciato ed ampliato nelle competenze, al fine di divenire un luogo privilegiato di scambio e di confronto tra il Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e le Regioni destinatarie degli interventi.

4.10.4. I progetti speciali

L'impegno del Dipartimento della funzione pubblica è stato rivolto, altresì, alla promozione di alcuni progetti specifici, cui è stata attribuita anche la specifica funzione di realizzare azioni di sperimentazione e pilotaggio in relazione al nuovo ciclo di programmazione.

Tra questi, particolare rilevanza ha il progetto per il "Trasferimento di pratiche innovative nella gestione di programmi di sviluppo territoriale ai fini del miglioramento della performance amministrativa delle PPAA coinvolte nell'attuazione di progetti-pilota rivolti alle aree urbane" (brevemente denominato "*Sinapsi Urbane*"), promosso dal Dipartimento della funzione pubblica in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture, che attesta l'impegno profuso nella realizzazione di strumenti efficaci e tecnologicamente avanzati per lo scambio e il trasferimento di pratiche innovative tra le Pubbliche Amministrazioni. La realizzazione di una piattaforma di servizi e una rete di scambio, attraverso un portale web permanente, che opera come un network tra le PA, è finalizzata a diffondere capacità

manageriali e a sostenere processi per lo sviluppo locale. L'iniziativa si propone di migliorare la gestione dei processi complessi, di favorire la costituzione di partenariati multi-livello, di integrare obiettivi sociali, territoriali ed economici. Sia i laboratori, sia il portale intendono favorire la condivisione dei problemi, la ricerca di soluzioni, l'adozione di strategie comuni attraverso una interazione diretta e l'istaurarsi di una consuetudine allo scambio e alla riflessione comune tra il personale della PA.

Altro rilevante progetto è quello per la "Definizione di modelli e l'implementazione di strumenti per la predisposizione dei piani formativi e la realizzazione di percorsi formativi assistiti" (brevemente denominato "*Itinera PA*"), con il quale si intende costruire un approccio innovativo alle politiche per la formazione del personale della PA. Il Progetto, attraverso il relativo portale tematico, intende innovare le modalità organizzative e la gestione dei processi formativi, offrendo alle pubbliche amministrazioni uno strumento per la gestione delle proprie iniziative di formazione. Obiettivo del progetto è, pertanto, lo studio e l'applicazione di un modello e di un sistema informativo dedicati alla pianificazione, programmazione e monitoraggio della formazione nell'ambito della Pubblica Amministrazione, sia centrale sia periferica. Il sistema costituirà una preziosa e affidabile fonte informativa sulle iniziative di formazione in atto, costituendo un punto di osservazione privilegiato per le Amministrazioni Centrali e per il DFP in particolare, consentendo di elaborare le strategie più efficaci per il governo dei processi formativi e la formulazione delle indicazioni di indirizzo.

4.11. La contrattazione collettiva

4.11.1. Il quadro normativo generale

L'articolo 2, comma 3, del d. lgs n. 165/2001 ha stabilito che la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni sia regolata contrattualmente. Tale principio va letto nel contesto della cosiddetta "privatizzazione" del pubblico impiego, che comporta la riconduzione del rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni alle stesse regole valide per il lavoro nell'impresa.

In particolare il d.lgs n. 165 prevede le due tipologie contrattuali: da un lato, i contratti collettivi, da stipularsi secondo le modalità descritte negli artt. da 40 a 50 del d. lgs n. 165/2001 (competenze dell'ARAN e dei comitati di settore, controllo dei costi contrattuali e competenze della Corte dei conti, procedimento di contrattazione nazionale, materie del contratto collettivo, nazionale ed integrativo, modello bipolare della contrattazione

collettiva) e, dall'altro, i contratti individuali, che devono conformarsi ai principi espressi dall'articolo 45, comma 2, dello stesso d.lgs n. 165/2001 (principio di parità di trattamento; effettività e corrispettività della retribuzione rispetto alle prestazioni effettuate; carattere esclusivamente migliorativo del trattamento definito dai contratti individuali rispetto a quanto stabilito nei contratti collettivi).

4.11.2. Le dinamiche contrattuali ed il ruolo dell'ARAN

La nuova disciplina in materia di relazioni sindacali e contrattazione collettiva, è stata introdotta originariamente con il d. lgs n. 396/97, che ha modificato il d. lgs. n. 29/1993, trasfuso nel decreto legislativo n. 165/2001.

In forza delle nuove regole sono state stipulati i contratti collettivi per il quadriennio normativo 1994-1997 e relativi bienni economici 1994-1995 e 1996-1997 e quelli del quadriennio normativo 1998-2001 e relativi bienni economici 1998-1999 e 2000-2001.

Più nel dettaglio, con la prima tornata contrattuale (1994-1997) si è determinato il primo, graduale, inserimento nel contesto "privatizzato", delle discipline contrattuali del rapporto di lavoro, secondo il sistema coordinato di convivenza delle fonti normato dall'art. 69, comma 1, primo e secondo periodo del d.lgs n. 165 del 2001. Con la seconda tornata (1998-2001) si è completata la fase transitoria prevista dallo stesso art. 69, comma 1 (terzo periodo).

Nel corso della conclusa contrattazione collettiva 2002-2005, il sistema può dirsi pienamente a "regime", avendo definitivamente cessato di efficacia le norme pubblicistiche anteriori al 1993 in materia di rapporto di lavoro pubblico.

4.11.3. La tornata contrattuale 2006-2009

La tornata contrattuale per il periodo di riferimento si è aperta a seguito degli atti di indirizzo, già emanati dall'organismo di coordinamento dei comitati di settore (organismo collegiale previsto dall'art. 41, comma 6, del d.lgs n. 165 del 2001, comprendente i diversi comitati di settore rappresentativi dell'universo delle pubbliche amministrazioni riassunte nei comparti ed aree di contrattazione e presieduto dal Ministro per la funzione pubblica), il 15 marzo ed il 18 ottobre 2006 per la definizione dei comparti di contrattazione. In data 11 giugno 2007 è stato sottoscritto in via definitiva il CCNQ per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009. I

Il 18 giugno 2007, inoltre, è stato approvato dall' organismo di coordinamento dei comitati di settore (e successivamente inviato all'ARAN) l'atto di indirizzo quadro per la

definizione delle aree di contrattazione del personale dirigente per lo stesso periodo 2006-2009.

Lo stesso organismo di coordinamento dei comitati di settore, l'11 aprile 2007, ha deliberato il "Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2006-2009" (cd. "direttiva madre"), che individua le linee generali e gli obiettivi prioritari dei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio normativo 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007.

Nella direttiva madre il Governo, le Regioni, le Autonomie locali e i comitati di settore, ritengono prioritario l'obiettivo della qualità e dell'efficienza dei servizi e delle funzioni pubbliche, a beneficio di tutto il sistema Paese. Vengono quindi ribaditi i significati e gli obiettivi che costituiscono già oggetto dei Protocolli di concertazione raggiunti con i sindacati del 27 gennaio e del 6 aprile 2007 e, principalmente, il ruolo della qualità dei servizi pubblici, strumentale alla stessa disponibilità dei diritti di cittadinanza che postula un efficiente apparato di controllo del prodotto e, quindi, un insieme di strumenti di misurazione, verifica e incentivazione, con l'adozione di opportune metodologie e strumenti che coinvolgano anche gli utenti. Conseguentemente, si ribadisce indispensabile il potenziamento di centri di responsabilità e di valutazione sul reale conseguimento degli obiettivi cui è legata la distribuzione delle risorse destinate alla produttività.

Contestualmente alla redazione della direttiva madre, il Governo ha emanato l'atto di indirizzo 2006-09 e primo biennio 2006-07, per il comparto dei Ministeri, che funge da apripista agli altri contratti collettivi di comparto. E' stato altresì inviato all'ARAN l'atto di indirizzo per il Comparto scuola.

La tornata contrattuale per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 che si è da poco aperta, si svolgerà, secondo le indicazioni contenute nella direttiva "madre" dell'Organismo di coordinamento dei comitati di settore e nelle singole direttive dei diversi comitati di settore inviate all'ARAN per i vari comparti di contrattazione, sulla base delle compatibilità definite dalle leggi finanziarie degli anni di riferimento.

Il quadro di riferimento finanziario e macro – economico, nell'ambito del quale sono definite le dinamiche retributive per la prossima tornata contrattuale è il seguente:

- l'approvazione della legge finanziaria per l'anno 2007 ha reso possibile l'avvio delle trattative della stagione contrattuale 2006-2009 e del biennio economico 2006-2007. Nello specifico, l'integrazione delle risorse finanziarie per gli anni 2007 e 2008 consente di riconoscere, a decorrere dal 2008, benefici di regime nella misura complessiva del 4,46%.

- nell' effettiva attribuzione dei benefici economici verranno rispettati i vincoli finanziari derivanti dalle risorse attualmente disponibili.

Alla luce di quanto sopra, nell'ambito della stipula dei contratti nazionali per il quadriennio 2006-2009, la direttiva madre impone per tutti i comparti di contrattazione l'introduzione di specifiche clausole atte ad assicurare una stagione di moderazione salariale anche nelle contrattazioni di secondo livello allo scopo di contenere la dinamica delle retribuzioni di fatto rispetto a quelle contrattuali.

In forza dei Protocolli di intesa con le OO.SS. del 6 aprile e 29 maggio 2007, inoltre, il quadro degli impegni finanziari assumibili dal Governo viene integrato. In particolare, l'Accordo del 29 maggio prevede l'impegno del Governo, a seguito delle verifiche sulla complessiva consistenza degli occupati presso le Amministrazioni pubbliche, a stanziare, in sede di legge finanziaria per l'anno 2008, le risorse aggiuntive a regime occorrenti per assicurare a decorrere dal 1° febbraio 2007, benefici economici medi pari a 101 Euro mensili, per il personale del comparto Ministeri, e incrementi corrispondenti, sulla base delle retribuzioni medie di riferimento, per gli altri comparti e settori dell'Amministrazione statale (garantendosi, analogamente, che i predetti incrementi verranno garantiti al personale di tutti gli altri comparti del settore pubblico). I predetti benefici, a loro volta, riassorbono quelli previsti dall'intesa del 6 aprile 2007 sulle risorse economiche del biennio economico 2006/2007, parzialmente modificata del presente accordo anche per quanto concerne la decorrenza. Le risorse di cui sopra verranno determinate sulla base dei medesimi criteri e parametri utilizzati dalla legge finanziaria 2007 per definire gli stanziamenti per i rinnovi contrattuali del biennio economico 2006 – 2007.

Sul piano normativo, infine, si osserva che l'articolo 1, comma 548, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) ha sostituito il comma 7 dell'articolo 47 del d.lgs n. 165 del 2001, rendendo più celere la procedura di contrattazione collettiva, attraverso la previsione di termini perentori per la conclusione della procedura di certificazione, stabilendosi che i contratti divengano comunque efficaci trascorso il quarantesimo giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo (con la possibilità di sospensione del termine per una sola volta e per non più di 15 giorni, per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri).

4.11.4. La contrattazione integrativa: quadro normativo

Il quadro normativo in materia di contrattazione integrativa è delineato dal d.lgs n. 396/1997, modificativo del d.lgs n.29/1993 poi trasfuso nel d.lgs.165/2001.

Le norme del d.lgs n.165/2001 ipotizzano la contrattazione integrativa del lavoro pubblico quale livello derivato, per competenza e valore, dal livello nazionale.

E' infatti prescritto che la contrattazione di secondo livello, ai sensi dell'articolo 40, del d. lgs. n. 165/2001, si svolge nelle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali previsti dai contratti collettivi nazionali.

Ne deriva che il carattere integrativo di tale livello contrattuale si manifesta non come indipendenza in senso "proprio" (vale a dire, come nel settore privato, quale livello autonomo e tendenzialmente "slegato" dal livello nazionale, costituito quale contratto dei "minimi" retributivi e di tutela), ma con un carattere di derivazione normo-retributiva, nel senso che tutti i contenuti della contrattazione integrativa sono nel contratto nazionale (soggetti, oggetto, procedure, livelli, risorse finanziarie), in virtù di un principio di interdipendenza fra i due livelli contrattuali.

A garanzia di tale vincolo di interdipendenza, la legge dispone che non possono essere sottoscritti, in sede decentrata, contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Per assicurare la coerenza dei contratti integrativi al contratto nazionale ed a vincoli di bilancio è prevista dal comma 3 dello stesso articolo 40, la sanzione della *nullità* delle clausole difformi (cosiddetta "nullità reale").

Nel nuovo modello relazionale, la contrattazione integrativa ha assunto un ruolo rilevante nell'ambito della gestione del personale e nell'attuazione dei nuovi istituti contrattuali (come ad esempio quello della progressione economica orizzontale). La contrattazione integrativa costituisce uno strumento di primaria importanza, potendo promuovere autonomia e responsabilità, politiche premiali e meritocratiche, efficienza dei servizi.

4.11.5. Controllo dei costi della contrattazione integrativa

Il problema della tenuta della contrattazione collettiva, sotto il versante del controllo della spesa, assume specifica rilevanza proprio per ciò che attiene alla contrattazione integrativa. Questa, spesso, si determina al di fuori dei limiti di natura normativa e finanziaria posti dal contratto di primo livello. La produzione legislativa recente si è quindi indirizzata alla creazione di istituti che consentano il controllo della spesa derivante dalla contrattazione integrativa.