

Carta di identità elettronica: Sono stati coinvolti 83 comuni d'Italia e distribuite 100mila carte ai comuni e 42mila ai cittadini. Il processo tuttavia sconta un notevole ritardo per la mancanza dei fondi necessari per la produzione delle carte.

Firme digitali: Sono state rilasciate circa 8100 firme ai dipendenti delle amministrazioni centrali e 585.000 a cittadini e imprese.

E-procurement: Il servizio acquisti in rete ha avviato un processo di risparmio potenziale stimato in 2.245 milioni di euro.

Posta elettronica: Si è passati da una casella di posta elettronica ogni tre dipendenti del 2001 a una casella ogni due dipendenti nel 2002. Per gli Enti si è ottenuta la piena copertura dei dipendenti, mentre nelle amministrazioni centrali solo il 40% del personale possiede una casella di posta elettronica. Mancano tuttavia indicatori relativi all'utilizzo della posta elettronica e quindi non è possibile ancora analizzare in che modo il nuovo strumento abbia innovato (o stia innovando) i rapporti tra uffici e con gli utenti.

Impegni e mandati di pagamento gestiti on-line: Nonostante l'ampia adesione al Sistema informatizzato dei pagamenti pubblici (SIPA), ci sono state delle difficoltà nella diffusione del sistema presso le amministrazioni. Pertanto il rapporto tra mandati informatici e mandati emessi risulta basso, nonostante l'aumento in valore assoluto rispetto al 2001 (da 3000 a 1.002.307).

Valorizzazione delle risorse umane: Non si evidenziano iniziative di rilievo relative agli obiettivi di legislatura (alfabetizzazione informatica certificata dei dipendenti pubblici e formazione tramite strumenti e tecniche di e-learning). Relativamente positive sono invece le considerazioni in merito alle ore di formazione fruite dal personale di ministeri ed enti nell'area tematica "Informatica e Telematica", pari rispettivamente al 13,9% e al 17,7% del totale delle ore di formazione fruite nel 2002.

Trasparenza: Prosegue, con ritmi inferiori a quelli attesi, lo sviluppo del protocollo informatico. Sulla materia il Ministro per l'innovazione e le tecnologie ha emanato una Direttiva il 9 dicembre 2002.

Qualità: Pochissimi sono stati gli interventi di rilevazione della customer satisfaction da parte delle Amministrazioni.

Conclusioni

Le indicazioni positive relative all'amministrazione centrale sono:

- Crescita della spesa, nonostante il clima di recessione del mercato italiano delle ICT (2.2% rispetto al 2001 secondo la stima dell'Assinform), anche se in alcuni casi legata ad interventi specifici possibili grazie a finanziamenti straordinari (Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza).
- Incremento della spesa informatica di investimento e sviluppo e diminuzione della spesa di gestione:

Tabella 8: Volumi di spesa per tipologia, anni 2001 e 2002 (in milioni di euro)

TIPOLOGIE DI SPESA	2001	2002
Spesa informatica di investimento e sviluppo	925	1.053
Spesa informatica di gestione	988	944
SPESA ESTERNA PER L'INFORMATICA	1.913	1.997

- Significativo sviluppo della disponibilità dei servizi in rete, sebbene è ancora poco omogeneo (con concentrazione massima nei settori Fisco e Previdenza).
- Incremento delle infrastrutture di base e della connettività con piena copertura nella maggior parte dei casi delle necessità del personale pubblico.

Le indicazioni negative riguardano i risultati attesi che si sono rivelati inferiori rispetto alle iniziative programmate in alcune aree d'intervento, specie per quanto riguarda i sistemi per il funzionamento e l'efficienza interna delle amministrazioni. In tale ambito si segnala:

- Sistemi di protocollo informatizzato ancora in fase di realizzazione, ed in ritardo quindi con la data di attivazione prevista (1 gennaio 2004)
- Mandato informatico e sistemi contabili legati ancora ad adempimenti cartacei
- Alfabetizzazione certificata dipendenti pubblici ancora insufficiente
- Insufficiente utilizzo della posta elettronica nell'amministrazione centrale (Enti esclusi)

4.2.2 Sezione II: la Pubblica amministrazione locale

Considerazioni generali

Per meglio comprendere le finalità perseguite attraverso l'informatizzazione degli Enti locali, bisogna considerare che, mentre l'iniziale normativa - rivolta in primo luogo alle amministrazioni centrali (d.lgs. 39/93) – e le conseguenti attività privilegiavano lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati con l'obiettivo di migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni, l'orientamento strategico successivo alla adozione del Piano di e-Government (giugno 2000) ha sviluppato tale obiettivo e sono state avviate iniziative tendenti a favorire la interoperabilità e la cooperazione dei sistemi informativi, per consentire ai cittadini e alle imprese l'accesso telematico ai servizi della pubblica amministrazione e alle sue informazioni, ponendo in tal modo al centro dell'attenzione gli Enti locali.

Spesa per l'informatica²

Per l'acquisto di beni e servizi ICT (hardware, software, reti, servizi) da parte della pubblica amministrazione locale sono stati spesi nel 2002 1.795 M€.

Le stime di Federcomin (Confindustria) indicano che il 34% della spesa ICT della pubblica amministrazione locale, pari a circa 610 milioni di euro, sia attribuibile alle Regioni, il 14% alle Province ed il 52% ai Comuni e agli altri enti.

Tabella 9: Spesa ICT negli Enti locali, anno 2002 (in milioni di euro)

ENTI LOCALI	SPESA IT	SPESA TLC	TOTALE SPESA ICT
Regioni	295	315	610
Province	85	168	253
Comuni e altri enti locali	465	467	932
TOTALE	845	950	1.795

² Fonte: e-Regions. L'ICT nelle amministrazioni locali. Federcomin 2003.

La spesa informatica delle singole amministrazioni locali varia considerevolmente in funzione della tipologia e della dimensione dell'amministrazione. Ad esempio analizzando la spesa delle Regioni, vi sono Regioni con spesa informatica inferiore a 5M€ e Regioni con una spesa superiore a 40M€. La variabilità del livello regionale è ancora più accentuata quando si passa ad esaminare i livelli provinciale e comunale. Tra i Comuni, il 4,5% spende oltre 20M€, contro l'82% che spende in ICT meno di 1M€.

La situazione complessiva degli Enti locali, sulla base dei risultati della ricerca condotta dalla Corte dei Conti e delle iniziative legate all'attuazione del Piano di e-Government, è comunque positiva: si può affermare che esistono i presupposti strumentali e professionali sufficienti a promuovere la realizzazione dei programmi di e-Government impostati dall'azione di governo.

Parimenti soddisfacente è il livello di diffusione e di utilizzazione delle risorse ICT nella riorganizzazione dell'apparato interno.

Sono ancora in via di sviluppo il livello di diffusione e di utilizzazione delle tecnologie ICT per semplificare e promuovere il rapporto dei cittadini e delle imprese con le amministrazioni pubbliche e più in particolare con i Comuni.

Nell'attuazione del processo di decentramento definito dalla riforma del Titolo V della Costituzione, diventa infatti strategico il pieno coinvolgimento dei Comuni nell'attuazione dei piani di e-Government, vero front office delle domande di servizi da parte di cittadini e imprese.

La tabella³ sotto riportata, mostra i valori di utilizzo degli strumenti informatici predisposti per agevolare i rapporti tra i Comuni e i cittadini e le imprese che, ad eccezione della posta elettronica, appaiono ancora bassi.

Tabella 10: Utilizzazione dei principali strumenti informatici negli Enti locali, anno 2002.

	PROVINCE	COMUNI > 60.000 AB.	COMUNI < 60.000 AB.
Posta elettronica	89%	88%	92%
Carta di identità elettronica	1%	24%	3%
Protocollo informatico	60%	63%	53%
Firma digitale	28%	20%	3%
Sportello unico per le imprese con ausilio software	23%	63%	44%

Le principali carenze si riscontrano nelle modalità di utilizzo delle risorse tecnologiche. Se infatti lo strumento telematico realizza un modello organizzativo di tipo orizzontale, funzionale al servizio diretto, permangono ancora resistenze interne legate al modello tradizionale verticistico formale dell'amministrazione italiana.

Difficoltà anche nello sviluppo del processo di collegamento tra le reti e di cooperazione informatica:

Tabella 11: Collegamenti telematici, anno 2002 (valori percentuali).

³ La rilevazione è stata condotta dalla Sezione autonomie della Corte dei Conti su un campione di 100 province (tutte tranne quelle autonome), 96 comuni medio-grandi (con un numero di abitanti superiore a 60.000), 1233 comuni medio-piccoli (con un numero di abitanti superiore a 8.000). Il tasso di restituzione è stato molto alto: 83 province (83%), 76 comuni medio-grandi (79%) e 1052 comuni medio-piccoli (85%).

	COLLEGAMENTI TELEMATICI CON:		
	amministrazioni centrali	reti regionali	reti provinciali
Province	28%	59%	27%
Comuni > 60.000 ab.	70%	36%	32%
Comuni < 60.000 ab.	61%	48%	32%

Così come per la pubblica amministrazione centrale, anche a livello locale la formazione del personale addetto è ancora insufficiente.

L'informatizzazione è rivolta ancora principalmente alla realizzazione di obiettivi e priorità dell'ente piuttosto che all'integrazione dei sistemi con l'esterno. Ne consegue un utilizzo ancora limitato delle ICT per lo scambio di documenti e dati che avviene prevalentemente in forma cartacea.

A livello della amministrazione locale risulta ancora limitato il ricorso a modalità operative nuove di gestione come la gestione associata, necessarie non solo per ripartire l'onerosità dei costi per l'attivazione dei servizi, ma anche per superare i vincoli amministrativi e territoriali che limitano la qualità e l'efficienza dei servizi. In particolare tale modalità è ancora poco diffusa nonostante la tendenza del Governo e delle Regioni a sostenere e finanziare i progetti presentati dai Comuni in forma associata.

4.3.1 Gli strumenti e le risorse umane: la contrattazione collettiva

4.3.1.1. *Analisi del quadro normativo e della contrattazione relativa alla tornata 1998 - 2001.*

Nel corso degli anni 2001 e 2002, con la stipulazione dei CCNL relativi al quadriennio 1998-2001, può dirsi completata l'attuazione alla nuova disciplina in materia di relazioni sindacali e di contrattazione collettiva, introdotta con il **decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396**, che ha modificato il **decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29**, nel testo poi trasfuso nel **decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**, cosiddetto "Testo unico del pubblico impiego".

La contrattazione collettiva 1998-2001

Tra gli obiettivi principali perseguiti attraverso i CCNL 1998-2001 possono indicarsi:

- 1) la realizzazione di un nuovo sistema di inquadramento professionale del personale dei comparti, con riconoscimenti adeguati alle figure professionali più elevate e con maggiori responsabilità;
- 2) una nuova politica retributiva incentrata sulla produttività, sul merito professionale e sul conseguimento di obiettivi di efficienza;
- 3) un nuovo profilo professionale dei dirigenti, con un incremento della quota della retribuzione legata alla posizione ricoperta nella struttura ed al conseguimento degli obiettivi;
- 4) la promozione delle forme di impiego flessibile del personale e del part-time;
- 5) lo sviluppo di nuove relazioni sindacali a livello di singola amministrazione o ente, in materia di contrattazione integrativa e di partecipazione;
- 6) l'incentivazione della formazione e dell'aggiornamento, legata allo sviluppo della professionalità ed ai processi di innovazione organizzativa.

Alcuni di questi indirizzi si sono tradotti in accordi-quadro, altri obiettivi si sono tradotti in precisi istituti contrattuali, che hanno costituito poi materia di contrattazione integrativa a livello decentrato.

Attraverso i contratti collettivi nazionali, in particolare, si è determinata una più accentuata differenziazione normativa tra i contratti relativi ai diversi comparti delle pubbliche amministrazioni. Ciò appare un riflesso della riforma attuata attraverso il **decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396**, il quale ha previsto che gli indirizzi per la contrattazione collettiva siano resi dai Comitati di settore, costituiti dalle istanze associative o rappresentative delle singole amministrazioni, per ogni comparto od area di contrattazione.

Per cui, alla direttiva all'ARAN unica per tutti i comparti, emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e prevista dal vecchio testo del d.lgs 29/1993, fanno ora riscontro tanti atti di indirizzo all'ARAN quanti sono i comparti e le aree di contrattazione, emanati dagli effettivi datori di lavoro pubblico, cui spetta finanziare il contratto medesimo.

Si è così risposto alle necessità di decentramento ed alle diverse istanze organizzative legate ai differenziati compiti e funzioni delle varie amministrazioni ed enti, evitando il riprodursi dell'effetto c.d. "fotocopia" dei contratti collettivi, tipico della tornata 1994/1997.

In particolare, i contratti nazionali 1998/2001 hanno dato largo spazio alla contrattazione integrativa, con l'effetto di favorire l'assunzione di responsabilità della dirigenza, che assume il ruolo di agente negoziale pubblico sul livello decentrato, e di

adeguare le strutture degli enti e delle amministrazioni alle proprie realtà economiche, sociali e geografiche.

Sono stati inoltre ridefiniti dai contratti collettivi gli ambiti e la struttura della contrattazione collettiva integrativa ed il sistema di partecipazione sindacale, con un rinnovato ruolo degli strumenti di informazione, consultazione ed esame congiunto (nella forme della concertazione), attraverso i quali il sindacato è stato coinvolto a diverso titolo nelle scelte organizzative che hanno comunque ricadute sul rapporto di lavoro.

Le modifiche in materia di contrattazione collettiva nazionale contenute nella legge finanziaria per l'anno 2002.

Sul piano normativo, gli articoli 16 e 17 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per l'anno 2002) hanno, da ultimo, disciplinato il finanziamento della contrattazione collettiva del personale pubblico, determinandone gli incrementi nei limiti dei tassi di inflazione programmati, ed hanno modificato lo stesso procedimento di contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, al fine di rafforzare il controllo sul mantenimento degli equilibri economico-finanziari.

Le norme di cui al citato articolo 17, in particolare, modificano le procedure di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, al fine di garantire il rispetto dei limiti di spesa pubblica, in modo che, successivamente alla fase di allocazione delle risorse, la contrattazione stessa rispetti i vincoli di bilancio non eccedendo i limiti generali di finanza pubblica (compatibilità economico-finanziaria), nonché, per quanto riguarda la contrattazione decentrata, gli stessi limiti posti dai contratti collettivi nazionali.

Nello specifico, il primo comma dell'articolo 17 della citata legge 448/2001, ha aggiunto due periodi all'articolo 47, comma 3, del d.lgs. 165/2001, prevedendo un controllo aggiuntivo, esercitato dal Ministro per la funzione pubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sulle ipotesi di CCNL stipulati nei comparti diversi dallo Stato.

Anteriormente alle modifiche apportate dalla legge finanziaria per il 2002, era previsto che i CCNL fossero sottoposti solo alla valutazione del competente comitato di settore, che, per le amministrazioni statali, è costituito dallo stesso Governo il quale, nella specie, agisce in qualità di datore di lavoro. Nelle Amministrazioni diverse da quelle statali, invece, il Governo interveniva esclusivamente attraverso una valutazione sull'atto di indirizzo all'ARAN emanato dal competente comitato di settore.

Tale forma di controllo sull'atto di indirizzo è teso ad assicurare una valutazione preventiva del Governo, con riferimento agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica nazionale. In questa attività di verifica il Governo non assume la veste di parte datoriale pubblica (assunta invece nei confronti delle amministrazioni statali nell'emanazione dei relativi atti di indirizzo e nell'espressione del relativo parere), ma, esclusivamente, quella di garante degli equilibri di finanza pubblica, previsti nei documenti di programmazione economico-finanziaria.

Ai sensi del vigente articolo 47 del d.lgs. 165/2001, come modificato dal citato articolo 17 della legge finanziaria per l'anno 2002, per le amministrazioni diverse dello Stato si aggiunge ora, al controllo preventivo esercitato attraverso l'atto di indirizzo all'ARAN ed al parere del competente comitato di settore, il controllo del Governo sul contratto. Anche in questo caso il Governo non agisce come Comitato di settore-datore di lavoro, ma nella veste di garante degli equilibri di finanza pubblica.

Pertanto, la valutazione governativa sui contratti collettivi delle amministrazioni diverse dallo Stato, introdotta dalla legge finanziaria 2002, sembra produrre conseguenze giuridiche limitatamente agli aspetti economico - finanziari del contratto.

A tale riguardo, testualmente la norma dispone che, qualora vi sia divergenza fra le valutazioni degli oneri contrattuali effettuate dal Consiglio dei Ministri e le valutazioni effettuate dal competente comitato di settore, l'ultima decisione spetta comunque a quest'ultimo, in qualità di effettivo datore di lavoro (al quale compete finanziare il contratto medesimo); ma in quest'ipotesi *"resta in ogni caso escluso qualsiasi concorso dello Stato alla copertura delle spese derivanti dalle disposizioni sulle quali il Governo ha formulato osservazioni"*. Pertanto gli effetti della divergenza ridondano esclusivamente sul piano della copertura degli oneri, non essendo idoneo il solo parere negativo del governo a paralizzare l'ulteriore corso del contratto.

La norma di legge, attraverso il nuovo procedimento, intende conciliare il dovuto rispetto per l'autonomia delle amministrazioni con un più incisivo controllo sulla spesa pubblica, nel senso di garantire l'autonomia degli enti nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; ma è sempre alla responsabilità degli enti che è rimessa la decisione finale, fermo restando che, in caso di divergenza, il Governo ribadisce il proprio disinteresse alle vicende finanziarie successive del contratto.

Da un altro punto di vista, la norma in discorso assicura simmetria e coerenza interna al procedimento contrattuale con riferimento alla successione fra atto di indirizzo sottoposto alla valutazione governativa e contratto collettivo stipulato sulla base dello stesso, richiamando alla propria responsabilità le amministrazioni dotate di maggiore autonomia, in un sistema ancora caratterizzato da una disgiunzione fra potere di spesa e responsabilità di spesa.

In questo contesto, l'intervento governativo, non avendo effetti preclusivi dell'efficacia del contratto, si esercita più che nelle forme del controllo preventivo, impeditivo e di legittimità, in quelle della vigilanza, dell'avviso e dell'informazione.

Le modifiche in materia di contrattazione collettiva integrativa contenute nelle leggi finanziarie.

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

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.

Il primo ed importante riflesso delle trasformazioni di sistema prodotte dalla riforma è costituito dalla integrale riconduzione della contrattazione di secondo livello nell'ambito del quadro normativo definito dalla contrattazione nazionale, con la conseguente emancipazione dai vincoli eteronomi anteriormente sussistenti.

Attualmente l'intera struttura contrattuale è riconducibile alla disciplina del contratto nazionale: oggetto, soggetti, procedure della contrattazione, risorse finanziarie.

In sostanziale continuità con l'esperienza consolidatasi nel modello di relazioni collettive del settore pubblico, quindi, si è confermato il primato del contratto nazionale su quello integrativo.

Il problema della tenuta della contrattazione collettiva, sotto il versante del controllo della spesa, assume, tuttavia, 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 del

biennio in riferimento si è quindi indirizzata verso la creazione di istituti che consentano il controllo della spesa derivante dalla contrattazione integrativa, senza determinare intromissioni nel merito delle politiche contrattuali, essendo il controllo limitato alla compatibilità economica tra clausole del contratto integrativo e risorse finanziarie disponibili.

A tale riguardo, l'**art. 20, comma 1, lettera e), della legge 23 dicembre 1999, n. 488** (integrativo **dell'art.39, della legge 27 dicembre 1997, n.449**), già aveva affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze il ruolo di controllo di detti contratti per i comparti Ministeri ed Enti pubblici non economici (enti con più di 200 dipendenti).

L'attività di controllo, svolta dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, è principalmente finalizzata ad impedire che gli oneri derivanti dall'attuazione dei nuovi sistemi di classificazione e di progressione professionale eccedano le disponibilità finanziarie che confluiscono nei fondi unici di amministrazione. Qualora tale controllo abbia esito negativo il contratto sottoscritto non può essere applicato.

La legge finanziaria per l'anno 2002 ha, a sua volta, rafforzato il sistema dei controlli.

In particolare, l'accertamento congiunto della compatibilità economico-finanziaria del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria Generale dello Stato, previsto dalla legge 488/1999, è stato esteso agli enti pubblici, indicati nominativamente dall'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001 (CNEL, ENAC, CONI, Cassa Depositi e Prestiti, UNIONCAMERE, ASI, ENEA), per i quali ne era controversa l'applicazione.

È, inoltre, ribadito che gli oneri relativi ai passaggi di personale all'interno delle aree sono a carico dei fondi unici di amministrazione e, in ogni caso, delle risorse per la contrattazione integrativa.

Infine, è previsto un sistema aggiuntivo di controlli esterni sulla contrattazione integrativa, in cui, a diverso titolo, intervengono i comitati di settore, la Ragioneria Generale dello Stato, il Dipartimento della funzione pubblica ed il Governo.

In particolare è stabilito che:

- a) i comitati di settore e il Governo procedono a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto, definendo criteri di riscontro, anche a campione, sui contratti integrativi delle singole amministrazioni;
- b) gli organi di controllo interno previsti nelle singole amministrazioni devono inviare annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica;
- c) nel caso in cui i controlli evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto.

Inoltre, viene stabilito per la contrattazione integrativa che le grandezze finanziarie impegnate e definite percentualmente nella legge finanziaria per le amministrazioni dello Stato, vincolano anche le amministrazioni non statali, tenute al rispetto dei medesimi limiti percentuali.

Analogamente su tutte le amministrazioni grava l'obbligo di finanziare con il fondo unico di amministrazione le progressioni professionali (ultimo periodo del comma 1 dell'art. 16, ed ultimo periodo del comma 7 dello stesso art. 16).

La legge 27 dicembre 2002, n.289 (legge finanziaria per l'anno 2003), da ultima, ha esteso l'accertamento congiunto di cui alla legge n.449, anche agli enti di ricerca con organico superiore a duecento unità.

Andamenti della contrattazione integrativa

Nel quadro regolativo appena descritto, le **esperienze relative alla contrattazione integrativa** nel periodo di riferimento, danno luogo a linee di tendenza ancora disomogenee, sia in relazione all'applicazione in sede locale degli istituti definiti a livello nazionale, che, più in generale, per gli effetti del processo di riforma sulle relazioni sindacali e la gestione delle risorse umane.

Secondo indagini a campione, recentemente promosse dall'**ARAN**, l'estensione della contrattazione nelle amministrazioni pubbliche è praticamente universale: il 97% degli enti hanno stipulato almeno un accordo integrativo nell'ultimo quadriennio, anche perché la contrattazione integrativa è resa di fatto necessaria dalla implementazione degli istituti previsti a livello nazionale fra cui in specie l'attuazione del nuovo sistema di classificazione professionale.

In effetti, tra gli obiettivi principali indicati dall'**Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore all'inizio della tornata contrattuale 1998-2001**, e recepiti dai contratti collettivi nazionali, vi erano il nuovo ordinamento professionale per il personale dei livelli, con riconoscimenti adeguati alle figure con maggiori responsabilità ed un incremento della quota della retribuzione legata al conseguimento degli obiettivi. Questi temi hanno trovato ampio riscontro nella contrattazione integrativa, sia per la frequenza con cui sono stati posti al centro del processo negoziale e degli accordi raggiunti, sia per gli effetti che hanno avuto su altri importanti istituti (ad esempio, nel personale dei livelli, sull'utilizzo delle risorse dei fondi per il salario accessorio).

Analogamente, ampio riscontro ha trovato in sede decentrata, sebbene con notevoli diversità per comparto, dimensioni e territorio, l'introduzione di nuovi istituti, come le posizioni organizzative e le indennità di responsabilità per il personale dei livelli, o la retribuzione di posizione e risultato dei dirigenti con i connessi sistemi di valutazione, nell'intenzione di indurre le amministrazioni ad introdurre innovazioni organizzative.

Resta, tuttavia, una persistente debolezza strutturale del datore di lavoro pubblico in materia di relazioni sindacali e gestione delle risorse umane, una scarsa attenzione a forme di comunicazione diretta con il personale, e, in molti casi (anche nelle amministrazioni di medie dimensioni) ancora un'eccessiva 'politicizzazione' della delegazione negoziale di parte pubblica, associata in parte alla tendenza a privilegiare il consenso nel processo contrattuale, rispetto al confronto degli interessi.

Al di là del dato strutturale, permane l'esigenza, per le amministrazioni pubbliche nel loro complesso, di compiere un salto di qualità nelle politiche di direzione del personale e di conduzione delle relazioni sindacali, a partire dallo sviluppo di funzioni specialistiche tradizionalmente poco presenti nel settore.

Anche per determinare un maggiore controllo interno dello strumento negoziale decentrato, il **Documento dell'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore sulle «Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali - 2002 – 2005»**, del 21 maggio 2002 ha previsto che la contrattazione collettiva integrativa debba svolgersi entro il quadro di riferimento dei contratti collettivi nazionali, le cui prescrizioni sono vincolanti per le pubbliche amministrazioni in sede decentrata.

Secondo tale atto i contratti nazionali dovranno stabilire criteri, procedure e obiettivi della contrattazione integrativa, eliminando ogni forma di automatismo contrattuale, ai fini dell'erogazione delle componenti retributive a carattere accessorio, ed escludendo forme di rinegoziazione a livello decentrato di materie regolate dal CCNL nel rispetto dei Protocolli del 23 luglio 1993 e 4 e 6 febbraio 2002.

I contratti nazionali dovranno altresì incentivare la consapevolezza e la capacità di utilizzazione degli strumenti tecnici di negoziazione, non solamente attraverso l'attivazione di strutture ed uffici specificamente dedicati alle relazioni sindacali, bensì anche facendo provenire dalle strutture centrali, a richiesta dell'amministrazione periferica, l'adeguato supporto tecnico, così da dare, nel contempo, unità di linguaggio al sistema delle relazioni sindacali e garantire, con la presenza ed una costante attività di influenza, il rispetto delle norme e delle previsioni pattuite a livello di comparto.

4.3.1.2. La sessione contrattuale 2002-2005.

La **sessione contrattuale 2002/2005** si colloca nel solco di una tornata, quella per il quadriennio 1998/2001, la quale, già sulla scorta dell'esperienza del primo ciclo contrattuale privatistico, si è fortemente impegnata al fine di fornire la più ampia disciplina contrattuale agli istituti del rapporto di lavoro, secondo un modello di attiva concorrenza fra fonti pubblicistiche e contrattuali tipica del settore privato.

Questa attività "iper-regolativa" si è resa fisiologicamente necessaria specie per il ruolo legislativamente attribuito ai contratti collettivi, quali "trasformatori" della previgente disciplina pubblicistica.

Il ruolo della contrattazione collettiva nell'ambito delle fonti del rapporto di lavoro delle pubbliche amministrazioni, d'altra parte, è stato riaffermato attraverso la **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 marzo 2002** (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.77 del 2-4-2002), attraverso la quale si è ribadita la centralità e la specifica competenza della fonte contrattuale per tutte le materie afferenti al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali, nonché la forza derogatoria che essa riveste nel sistema delle fonti con riferimento ad eventuali disposizioni a carattere unilaterale (legge, regolamento o atto amministrativo).

Pertanto il **Documento dell'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore sulle «Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali - 2002 – 2005» del 21 maggio 2002**, propedeutico alla tornata negoziale in corso, prefigura uno scenario di intervento delle parti contrattuali più articolato rispetto al passato e qualitativamente complesso, diretto non tanto all'introduzione di nuove discipline degli istituti del rapporto di lavoro, quanto all'implementazione dell'esistente, con l'obiettivo di razionalizzare, semplificare e coordinare la normativa di comparto, anche alla luce dei recenti interventi legislativi e regolamentari, nonché dell'esperienza applicativa del periodo di vigenza ormai concluso.

Sotto il profilo tecnico ciò ha significato anzitutto ispirare l'intera attività contrattuale ad un'attenta ed intensa opera di *drafting*, coordinando in testi unici contrattuali le discipline dei medesimi istituti sedimentatesi nelle tornate 1994/1997 e 1998/2001, come previsto dall'«**Atto di indirizzo per la ridefinizione dei comparti e delle aree di contrattazione contenente le Istruzioni all'ARAN per la contrattazione collettiva relativa al quadriennio 2002 - 2005**», emanato il 21 maggio 2002.

In tale ottica si inserisce il **CCNL 2002-2005 del Comparto Scuola** (che interessa oltre un milione di addetti), definitivamente sottoscritto il 24.7.2003.

Nell'accordo in oggetto, sulla base dell'espressa indicazione contenuta nel citato atto di indirizzo per la ridefinizione dei comparti e delle aree di contrattazione, le parti negoziali non si sono limitate alla sola disciplina del quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, ma hanno operato il riordino, in modo sistematico ed unitario, di tutte le disposizioni di fonte negoziale riferibili a contratti, accordi o interpretazioni autentiche riguardanti il comparto scuola, attraverso la riunificazione dei testi contrattuali firmati dal 4.8.1995 all'8.3.2002, che hanno cessato di avere efficacia dal giorno della firma definitiva del C.C.N.L. 2002 - 2005.

L'accordo ha assunto, quindi, la forma di un testo unico contrattuale, raccogliendo tutte le norme di fonte negoziale vigenti, sia che si tratti di nuove che di precedenti, modificate o meno, riportando, sotto la titolazione di ciascun articolo, le eventuali disposizioni contrattuali precedenti da cui discende la nuova norma contrattuale.

Trattative in corso per la tornata negoziale 2002-2005

Le trattative relative alla tornata negoziale 2002-2005 sono state precedute, in data 18-12-2002, dalla stipula del **contratto collettivo quadro per la ridefinizione dei comparti di contrattazione**.

A seguito della sottoscrizione di tale contratto, alla data del 25 novembre 2003 erano stati sottoscritti, in via definitiva, i CCNL relativi ai comparti: a) **Ministeri** (il 12 giugno 2003); b) **Scuola** (il 24.7.2003); c) **Enti pubblici non economici** (il 9.10.2003), mentre, in data 24 ottobre 2003, è stata approvata dal Consiglio dei Ministri l'**ipotesi di CCNL relativo al personale del Comparto Ministeri, stipulato ai sensi dell'art.7, comma 2, del CCNL 2002-2005** ("Coda contrattuale").

Sono state, inoltre, sottoscritte le **ipotesi di accordo** relative ai CCNL 2002-05, del personale del **Comparto Regioni ed autonomie locali** e del **Comparto Sanità**.

Per gli altri comparti (**Presidenza del Consiglio dei Ministri; Agenzie fiscali, Istituti di alta formazione artistica e musicale, Agenzie ad ordinamento autonomo**) sono stati inviati all'ARAN i relativi atti di indirizzo e sono tuttora in corso le trattative contrattuali.

Solo per il comparto **Istituzioni ed Enti di ricerca** non è stato ancora emanato il relativo atto di indirizzo, mentre per il comparto **Università** è stato varato un atto propedeutico all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale, secondo quanto previsto dall'Accordo del Luglio 1993. Va, tuttavia, evidenziato che il precedente rinnovo contrattuale per tali comparti è intervenuto in tempi molto recenti (il 21.2.2002 per gli Enti di Ricerca ed il 13.5.2003, per l'Università).

4.3.2 Gli strumenti e le risorse umane : il reclutamento e la mobilità**ASSUNZIONI****Anno 2002**

L'art.19 della legge finanziaria 28 dicembre 2001, n. 448 ha previsto, per l'anno 2002, il blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni. Detto blocco non ha riguardato le assunzioni delle categorie protette e quella relative alle professionalità infungibili con unicità relativo al posto nella dotazione organica, nonché il Comparto sicurezza per il quale è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 2002 di approvazione dei piani annuali 2002 che ha autorizzato 6.105 assunzioni ripartite secondo la tabella sottostante:

AMMINISTRAZIONE	RICHIESTA ASSUNZIONI	TURN-OVER	AUTORIZZAZIONI
FORZE ARMATE	1463	3274	1463
CARABINIERI	1353	1353	1353
POLIZIA PENITENZIARIA	465	465	465
GUARDIA DI FINANZA	793	823	793
CORPO FORESTALE DELLO STATO	167	174	167
POLIZIA DI STATO	1591	1591	1591
VIGILI DEL FUOCO	273	273	273
TOTALE	6105	7953	6105

Anno 2003

Per l'anno 2003, la legge 27 dicembre 2002, n. 289 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2003), ha stabilito all'art. 34, comma 4, il divieto per l'anno 2003 di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nei confronti delle amministrazioni pubbliche cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

I successivi commi 5 e 6 del medesimo articolo 34 hanno previsto, altresì, una specifica possibilità di deroga al citato divieto di assunzione in favore delle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, ivi incluse le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le agenzie, gli enti pubblici non economici, ivi compresi gli enti di cui all'art.70, comma 4 del d.lgs. 165/2001, le università e gli enti di ricerca.

Nell'ambito della predetta deroga, la normativa ha previsto che le citate amministrazioni possano procedere, per l'anno 2003 e previo esperimento delle procedure di mobilità e per effettive, motivate e indilazionabili esigenze di servizio, ad avviare assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa annuale a regime pari a 220 milioni di euro, mediante l'utilizzo di un fondo costituito nell'ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze con uno stanziamento pari a 80 milioni di euro per l'anno 2003 e a 220 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004.

Nell'ambito della deroga al divieto di assunzione, l'articolo 34, comma 6 della citata legge 289/2002 prevede alcuni criteri di priorità e precedenza, dettati da particolari esigenze funzionali ed organizzative nonché la finalità di favorire l'immissione di specifiche professionalità e categorie di personale.

Le priorità riguardano:

- l'assunzione di personale addetto a compiti connessi alla sicurezza pubblica, al rispetto degli impegni internazionali, alla difesa nazionale, al soccorso tecnico urgente, alla prevenzione e vigilanza antincendi, alla ricerca scientifica e tecnologica, al settore della giustizia e alla tutela dei beni culturali;
- l'assunzione di vincitori di concorsi già espletati alla data del 29 settembre 2002 nonché di quelli risultanti da procedure concorsuali in corso alla medesima data che si sono concluse con l'approvazione della relativa graduatoria di merito entro e non oltre il 31 dicembre 2002.

In attuazione di detta deroga è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 2003 che ha autorizzato, per l'anno 2003 un contingente di 6.967 unità suddivise secondo la tabella sottostante:

AMMINISTRAZIONI	autorizzazioni assunzioni	Oneri 2003 (euro)	Oneri 2004 (euro)
TOTALE MINISTERI	899	11.256.562	30.017.497
TOTALE ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	133	3.800.912	10.139.416
TOTALE ENTI DI RICERCA	119	2.403.726	6.409.936
TOTALE UNIVERSITA'	170	2.666.000	8.000.000
TOTALE SETTORE SICUREZZA	5.601	37.842.204	165.216.174
A. C. I.	45		
TOTALE GENERALE	6.967	57.969.404	219.783.023

Andamento delle assunzioni nella PA dal 1997 al 2002

L'andamento delle assunzioni riguardanti il comparto ministeri, enti pubblici non economici e settore sicurezza, sulla base dei dati relativi al Conto annuale e, relativamente al 2002, tenendo delle stime e dati provvisori elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato, concernenti il periodo 1997-2002 è riassunto nella tabella e nei grafici sottostanti.

AMMINISTRAZIONE	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	Variazione 97-2002	Variazione % 97-2002
MINISTERI	273.402	273.788	266.832	273.267	271.392	253.474	-19.928	-7,29%
ENTI PUBBL. NON ECON.	60.225	60.136	58.701	60.578	60.151	59.852	-373	-0,62%
TOTALE PARZIALE	333.627	333.924	325.533	333.845	331.543	313.326	-20.301	-6,08%
SICUREZZA	481.285	479.483	487.887	460.555	473.841	480.737	-548	-0,11%
TOTALE GENERALE	814.912	813.407	813.420	794.400	805.384	794.063	-20.849	-2,56%

- *Stime*

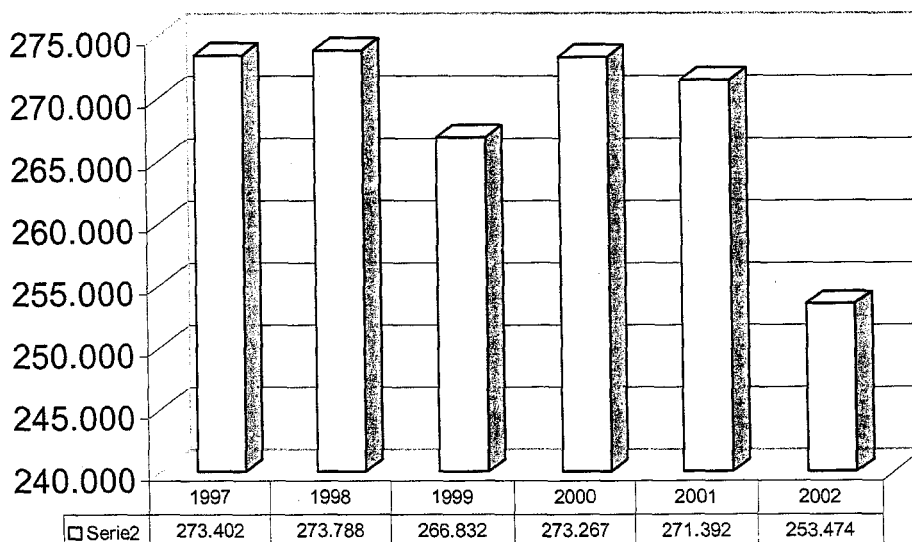
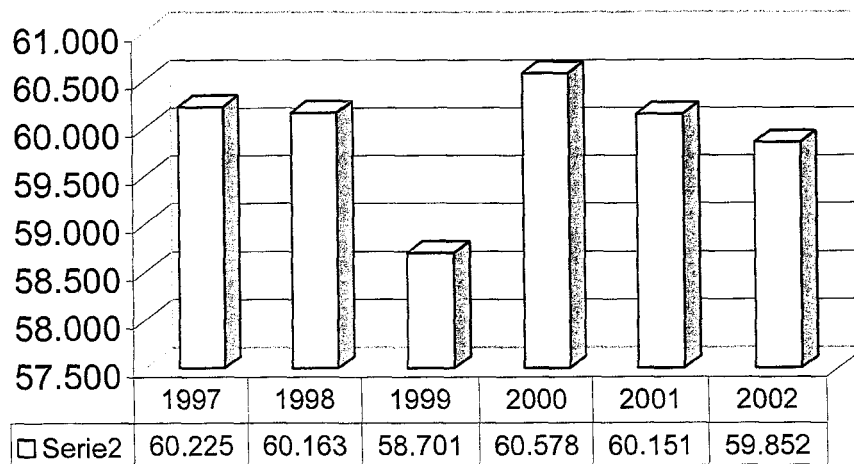
I dati evidenziano un andamento decrescente nella consistenza di personale nei comparti Ministeri, enti pubblici non economici e settore sicurezza.

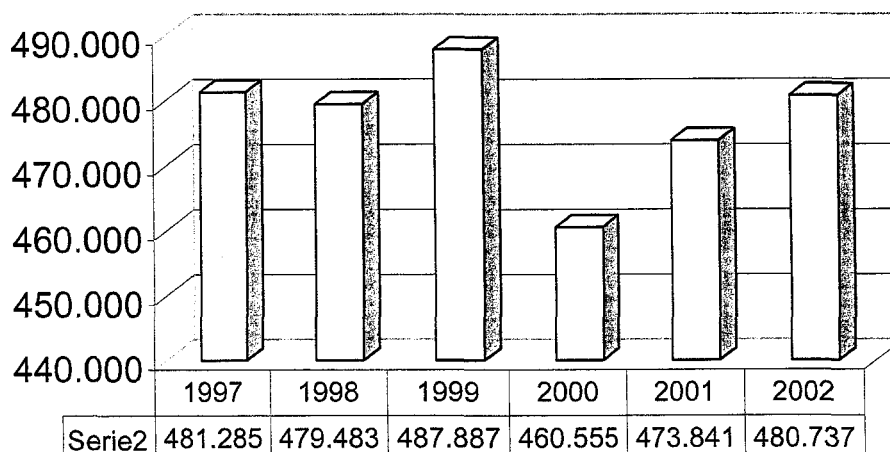
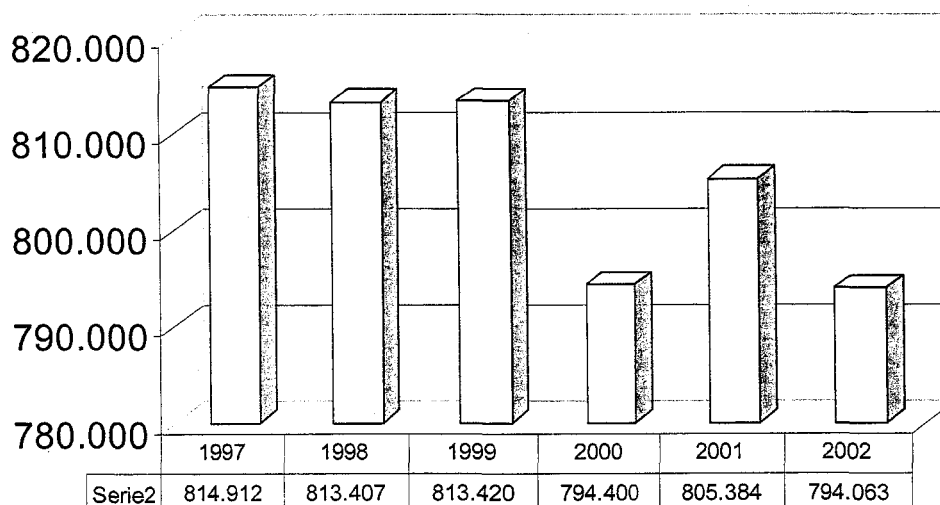
Il settore che ha maggiormente determinato la riduzione percentuale di personale complessiva che è del 2,56% è il comparto Ministeri che dal 1997 al 2002 ha subito una riduzione percentuale del 7,29% ,pari a meno 19.928 unità di personale.

Un dato molto interessante è costituito dalle riduzioni complessive percentuali dei comparti ministeri ed enti pubblici non economici che è del 6,08%, (- 20.301 unità), riduzione che risulta essere stata attenuata dalla modesta riduzione del settore sicurezza (-0,11%). Questo risultato è da attribuire al fatto che nel corso dell'anno 2002, il settore sicurezza è stato escluso dal blocco delle assunzioni ed è stato autorizzato ad assumere circa 6.000 unità.

Il tasso di cessazione nel biennio 2001/2002 è stato pari a quello stimato cioè il 2,50%.

Dai grafici sottostanti è possibile evidenziare l'andamento della PA nel periodo 1997/2002.

**ANDAMENTO CONSISTENZA DEL PERSONALE DEI
MINISTERI DAL 1997 AL 2002****ANDAMENTO CONSISTENZA DEL PERSONALE DEGLI
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI DAL 1997 AL 2002**

**ANDAMENTO CONSISTENZA DEL PERSONALE DEL
SETTORE SICUREZZA DAL 1997 AL 2002****ANDAMENTO PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI TENUTE ALLA
PROGRAMMAZIONE DELLE ASSUNZIONI DAL 1997 AL 2002**

In un quadro nel quale le misure di finanza pubblica pongono forti limiti al reclutamento di personale e, allo stesso tempo, vengono accelerati i processi di decentramento di funzioni e di trasformazione e di privatizzazione, la mobilità si rivela uno dei processi più importanti per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Di seguito sono sintetizzati i principali processi di mobilità seguiti o attuati nel corso dell'anno 2002.