

4.3.2.1. Mobilità di personale in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.

L'ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica (di seguito citato come UPPA), a partire dall'inizio del 2001, segue l'attività per il completamento ed il monitoraggio del processo di decentramento amministrativo attuativo della legge delega 15 marzo 1997, n.59, supportando le amministrazioni statali, regionali e locali, nonché l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo (nominato nel mese di luglio 2001 e, da ultimo, confermato con decreto del Presidente della Repubblica 22 gennaio 2002).

L'attività può essere sintetizzata nelle tre linee fondamentali dello svolgimento dell'istruttoria volta all'elaborazione di provvedimenti attuativi dei trasferimenti, nell'adozione dei decreti di assegnazione delle risorse umane, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e nella consulenza su questioni interpretative ad applicative in relazione ai trasferimenti.

Il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, come noto, ha interessato numerosi settori, in relazione ai quali sono state identificate, ripartite e, infine, trasferite ai nuovi enti chiamati ad esercitare i compiti tutte le risorse che le amministrazioni dello Stato utilizzavano per l'esercizio delle singole funzioni conferite¹⁾.

In particolare, i procedimenti di mobilità del personale disciplinati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 dicembre 2000, n.446 prevedono un serrato ritmo di adempimenti, in base al quale, entro 10 giorni dal raggiungimento dell'accordo in Conferenza unificata, le amministrazioni devono dare comunicazione al personale interessato delle sedi di destinazione; nei successivi 10 giorni il personale deve presentare la propria domanda di trasferimento o di permanenza; nei successivi 10 giorni, le amministrazioni devono formare delle graduatorie del personale da assegnare a regioni ed enti locali.

Tali graduatorie devono, poi, essere trasmesse al Dipartimento della funzione pubblica che, entro 10 giorni, con decreto adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dispone l'assegnazione del personale.

Per quanto concerne l'attività istruttoria, nel corso del 2002, l'UPPA ha partecipato a numerose riunioni finalizzate alla identificazione e al trasferimento alle regioni e agli enti locali delle risorse (finanziarie, strumentali ed umane) necessarie per l'esercizio delle funzioni dei compiti amministrativi ad essi conferiti dal d.lgs.112/1998. Si segnalano, in particolare:

➤ l'istruttoria svolta per il trasferimento del personale amministrativo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in relazione alle funzioni in materia di istruzione scolastica (i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2000 e 13 novembre 2000 hanno fissato come data del trasferimento agli enti territoriali il secondo anno scolastico successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di riorganizzazione del Ministero, avvenuta con decreto del Presidente della Repubblica 6 novembre 2000);

➤ i numerosi incontri e solleciti per completare il processo di mobilità relativo all'assegnazione alle regioni ed enti locali di personale del soppresso Ministero delle

¹⁾ Il complesso processo per il trasferimento delle risorse a regioni ed enti locali ha richiesto la messa a punto di un metodo di lavoro che ha visto susseguirsi tre distinte fasi:

1. l'individuazione delle risorse da trasferire;
2. la ripartizione delle risorse tra le regioni e tra gli enti locali (per le funzioni direttamente conferite dallo Stato);
3. la ripartizione, all'interno di ciascun ambito regionale, delle risorse tra regioni ed enti locali (per le funzioni conferite dalle leggi regionali) ed il trasferimento delle risorse alle regioni e contestualmente agli enti locali.

A queste tre fasi ha corrisposto la emanazione, in sequenza, di tre gruppi di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, che, nella prima e nella seconda fase hanno proceduto "per settore" di competenze, mentre per l'ultima fase si è proceduto "per regione", accorpando in ogni provvedimento tutte le risorse già individuate e ripartite.

finanze, iscritto nel ruolo provvisorio di cui all'art. 34 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e distaccato presso le Agenzie del demanio e del territorio, da trasferire per l'esercizio delle funzioni in materia di demanio idrico;

➤ l'istruttoria svolta per il trasferimento del personale in servizio presso il soppresso Ministero delle finanze (circa 4.000 unità) in relazione all'esercizio delle funzioni in materia di catasto (il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 dicembre 2000 ha previsto che il trasferimento ai comuni sia completato nel triennio successivo alla pubblicazione del predetto decreto, avvenuta il 27 febbraio 2001, G.U. n.48).

Per quanto concerne le assegnazioni di risorse umane, nel corso del 2002 (Tabella A), in considerazione dei trasferimenti disposti dai quindici decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 dicembre 2000, di attribuzione alle regioni a statuto ordinario e a ai relativi enti locali di tutte le risorse trasferite per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs.112/1998, è stato completato il trasferimento alle regioni del personale del Dipartimento della protezione civile, con l'adozione di sei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri datati 8 febbraio 2002, per complessive 14 unità di personale.

Inoltre, sulla base dell'accordo sancito dalla Conferenza Stato – Regioni nella seduta del 24 maggio 2001, è stato predisposto, in stretta collaborazione con l'Ufficio del Commissario per il decentramento amministrativo, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 luglio 2002 (G.U. 11.10.02, n.239; le tabelle sono state pubblicate nel S.O. alla G.U. n.259 del 5.11.02) per il trasferimento degli Uffici periferici del Dipartimento dei servizi tecnici nazionali – Servizio idrografico e mareografico della Presidenza del Consiglio dei ministri; in seguito, sono state trasferite alle Regioni, con i tredici decreti del 5 agosto 2002, 142 unità di personale (con decorrenza 1° ottobre 2002).

Ancora, ai sensi di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 dicembre 2000, in materia di opere pubbliche, le quattro Regioni del bacino del fiume Po hanno costituito, con proprie leggi regionali, l'Agenzia Interregionale per il fiume Po (AIPO), per l'esercizio delle funzioni già di competenza del Magistrato per il Po. Nella Conferenza unificata del 18 aprile 2002 è stato sancito un accordo per la disciplina del periodo transitorio, intercorrente tra l'istituzione dell'AIPO e la piena operatività della struttura, da raggiungersi entro il 31 ottobre 2002. A seguito dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 2002, il Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dunque, ha assegnato all'AIPO, con decorrenza 1° gennaio 2003, sulla base di un apposito protocollo d'intesa sottoscritto con le organizzazioni sindacali, tutto il personale già in servizio presso gli uffici del Magistrato del Po (273 unità).

Sono state apportate integrazioni e modifiche ai contingenti di personale destinati alle regioni Veneto e Lazio per l'esercizio delle funzioni in materia di opere pubbliche, per effetto delle quali sono state trasferite a tali Regioni ulteriori 53 unità di personale (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 2002).

Inoltre, nel corso dell'anno 2002, l'UPPA, in stretta collaborazione con l'Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, l'Ufficio del Commissario per il decentramento amministrativo e la Ragioneria generale dello Stato, ha partecipato ai tavoli tecnici per la definizione, da parte delle competenti Commissioni paritetiche, delle norme di attuazione da adottare, ai sensi dell'articolo 10 d.lgs.112/1998, per il conferimento alle Regioni a statuto speciale delle funzioni conferite dal citato d.lgs.112/1998 alle regioni a statuto ordinario.

4.3.2.2. Altre mobilità

Mobilità collettiva.

I processi di mobilità collettiva del personale dichiarato in eccedenza e collocato in disponibilità, ai sensi degli articoli 33 e 34 del d.lgs. 165/2001, da parte dell'Ente nazionale di previdenza e di assistenza farmacisti (ENPAF), dell'Ente autonomo esposizione universale di Roma (EUR) e del Centro sperimentale di cinematografia (ora Scuola nazionale di cinema), sono stati gestiti attraverso la ricognizione delle vacanze in organico presso amministrazioni dello Stato ed enti pubblici non economici nazionali e l'adozione in base alle disponibilità comunicate, dei relativi decreti per il trasferimento di complessive 7 unità di personale (Tabella B).

Mobilità Ente Poste ed Ente nazionale cellulosa e carta (ENCC)

La legge 15 maggio 1997, n. 127, ha previsto all'art.17, comma 18, la possibilità che il personale dell'Ente poste italiane potesse essere comandato presso le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs 165/2001, fino alla sua trasformazione in società per azioni, avvenuta il 28 febbraio 1998.

La legge 27 dicembre 1997, n.449 (finanziaria 1998) ha poi stabilito all'art. 53, comma 10, che al personale postale che, alla data di entrata in vigore della citata legge, fosse in posizione di comando o fuori ruolo presso le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, si applicassero le disposizioni vigenti sulla mobilità volontaria e concordata.

Per quanto riguarda, il personale dipendente dell'ex Ente nazionale per la cellulosa e per la carta e società controllate, il decreto legge 27 agosto 1994, n.513, convertito con modificazioni nella legge 28 ottobre 1994, n.595 che ha previsto la liquidazione dell'Ente, ha stabilito il trasferimento del personale presso pubbliche amministrazioni nel rispetto dei limiti degli organici. Nell'attesa del perfezionamento del trasferimento, il personale è iscritto in un ruolo unico transitorio alle dipendenze del Commissario liquidatore, come previsto dal decreto legge 21 giugno 1995, n. 240, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 1995, n 337.

L'UPPA ha curato la fase istruttoria e ha predisposto i decreti per il trasferimento presso amministrazioni pubbliche di 54 dipendenti dell'Ente Poste e di 51 dipendenti dell'ENCC (Tabella C).

Mobilità dei Segretari comunali

Ai sensi dell'articolo 18 del decreto del presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n.465 è stata avviata, tenuto conto delle vigenti disposizioni contrattuali in materia di mobilità dei Segretari comunali, un'ulteriore ricognizione delle vacanze in organico presso amministrazioni dello Stato ed enti pubblici non economici nazionali. L'UPPA ha curato la fase istruttoria e il trasferimento di un segretario comunale in disponibilità.

Personale ex Azienda di Stato per i servizi telefonici (A.S.S.T.).

L'UPPA ha gestito i procedimenti di mobilità per il trasferimento presso amministrazioni pubbliche di ex dipendenti della soppressa ASST in esecuzione delle seguenti decisioni del Giudice amministrativo:

- TAR Sicilia, Sezione staccata di Catania, sentenza n.405/1999;
- TAR Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 684/1997;
- Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenze nn. 3871/2001 e 659-660-661-662-663/2002.

Sono state effettuate diverse ricognizioni di posti vacanti presso amministrazioni pubbliche e sono stati adottati i decreti per il trasferimento di 7 ricorrenti (Tabella D).

I processi di trasformazione e privatizzazione e la mobilità.

Con il decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito nella legge 8 agosto 2002, n.178, , il legislatore ha disposto il passaggio, con decorrenza 8 luglio 2002, del personale in servizio presso l'ente pubblico CONI alla CONI Servizi spa, assicurando tuttavia, per la fase di prima attuazione del processo di privatizzazione, l'applicazione delle disposizioni sulla mobilità volontaria dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sul passaggio di personale per effetto di trasferimento di attività, nonché quelle in materia di eccedenze di personale e mobilità collettiva (articoli 30, 31 e 33 del d. lgs. 165/2001). Pertanto, nel corso dell'anno 2002, il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto un'intensa attività di supporto al fine di agevolare il passaggio diretto verso altre amministrazioni del citato personale.

4.3.2.3. Quadro normativo e contrattuale.

La normativa generale in materia di mobilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è contenuta nel d.lgs.165/2001 e comprende l'istituto del passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse (c.d. mobilità volontaria o concordata, articolo 30), la disciplina del passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività (articolo 31), la particolare ipotesi del servizio temporaneo all'estero (articolo 32) e le disposizioni in materia di eccedenze di personale, mobilità collettiva e gestione del personale collocato in disponibilità (articoli 33, 34 e 34-bis, quest'ultimo introdotto dall'art.7 della legge 16 gennaio 2003, n.3).

La contrattazione collettiva, espressamente richiamata dalle suddette disposizioni (in particolare, artt.30, 33 e 34 del d.lgs. 165/2001), ha recepito l'istituto del passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse ed ha integrato la disciplina del procedimento di gestione della mobilità collettiva dei dipendenti in eccedenza.

L'analisi del quadro normativo e contrattuale vigente evidenzia alcune criticità relative alla c.d. mobilità intercompartimentale, dovute soprattutto a due fattori:

- la difficoltà di effettuare la comparazione tra le posizioni professionali di dipendenti appartenenti a differenti ordinamenti contrattuali, in mancanza di una disciplina sul punto da parte della contrattazione collettiva;
- le misure per il contenimento e il controllo della spesa delle amministrazioni pubbliche per il personale, di cui alla legge 449/1997, articolo 39, come successivamente modificato ed integrato, che ha introdotto il sistema della programmazione ed autorizzazione delle assunzioni, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di riduzione

programmata del personale in servizio, che riguardano soltanto le Amministrazioni dello Stato e gli Enti pubblici nazionali (con più di 200 unità di personale), nonché i limiti o blocchi totali alle assunzioni previsti dalle leggi finanziarie.

Dal primo punto di vista, la mancanza di una disciplina contrattuale relativa alla mobilità intercompartimentale, con la previsione di criteri di corrispondenza professionale tra i diversi ordinamenti, comporta la necessità di una riflessione specifica, attuata di volta in volta, in occasione di ciascun passaggio, con il forte rischio di difformità tra le soluzioni adottate. Tale fattore, per i margini di dubbio circa l'inquadramento e per il contenzioso che può generare, rappresenta inevitabilmente un elemento di vischiosità per l'attuazione della mobilità.

Dal secondo punto di vista, la fissazione di percentuali programmate di riduzione del personale in servizio presso le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici, accompagnata dal contingentamento o dal blocco delle assunzioni, costituisce un vincolo giuridico - economico all'attuazione della mobilità. Il sistema del blocco delle assunzioni, vigente durante l'anno 2002, come previsto dall'art.19 della legge 448/2001, è stato protratto anche per l'anno 2003, con una finestra per assunzioni contingentate. Infatti, la legge finanziaria per l'anno 2003 (l'art.349 della legge 289/2002) ha confermato la previsione di particolari criteri e limiti per l'accesso nei ruoli delle Amministrazioni dello Stato e gli Enti pubblici non economici (nonché per le Agenzie, le Università e gli Enti di ricerca), che potranno procedere, in deroga al blocco, all'assunzione di un contingente di personale corrispondente all'ammontare di spesa specificato nella disposizione, da autorizzare secondo le procedure di cui al citato art. 39 della legge. 449/1997 (comma 3-ter).

Al fine di agevolare i passaggi per mobilità, peraltro, la stessa prevede (all'art. 34, comma 21) l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) con il quale stabilire, anche in deroga alla normativa vigente, procedure semplificate per potenziare e accelerare i processi di mobilità, anche intercompartimentale, del personale delle pubbliche amministrazioni.

Tabella A

ENTE DI PROVENIENZA	ENTI DESTINAZIONE	SEDI DI SERVIZIO	NUMERO UNITÀ DI PERSONALE
Dipartimento prot.ne civile	Regioni	Varie	14
Dip. servizi tec. nazionali	Regioni	Varie	142
Ministero Infrastrutture	A.I.P.O.	Varie	273

Tabella B

ENTE DI PROVENIENZA	ENTE DESTINAZIONE	SEDE DI SERVIZIO	NUMERO UNITÀ DI PERSONALE
ENPAF	I.N.P.S.	Roma	2
Centro sper. di cinematografia	I.N.P.S.	Roma	5

Tabella C

ENTE DI PROVENIENZA	AMMINISTRAZIONI DI DESTINAZIONE	SEDI DI SERVIZIO	NUMERO UNITÀ DI PERSONALE
E.N.C.C.	I.N.P.S.	Roma	2
E.N.C.C.	Regione Campania	Salerno	16
E.N.C.C.	Provincia di Catanzaro	Catanzaro	11
E.N.C.C.	Comune di Grosseto	Grosseto	14
E.N.C.C.	Ministero economia e fin.	Roma	8
POSTE SPA	I.S.P.E.S.L.	Roma	16
POSTE SPA	E.N.A.C.	Vari	38

Tabella D

Sentenze	Numero unità di personale	Amministrazioni di destinazione	Sedi di servizio
TAR Sicilia, Sezione staccata di Catania, n.405/1999	n.6	INAIL (n.4); Ministero della giustizia (n.2)	Catania (n.3) Caltanissetta (n.2) Messina (n.1)
TAR Lazio, n.684/1997	n.1	Ministero della difesa	Palermo
Consiglio di Stato, n.3871/2001	n.1	Agenzia del demanio	Verona
Consiglio di Stato, nn.660, 661, 663 del 2002	n.4	Agenzia del demanio (n.3); Ministero dell'economia e delle finanze (n.1)	Roma

4.3.3 Gli strumenti e le risorse umane: la formazione nel 2002

Nel 2002 è continuata la tendenza, già registrata negli anni recenti, verso un incremento delle attività di formazione per i dipendenti pubblici.

La formazione si conferma elemento generalizzato – o quasi – nella vita delle Pubbliche amministrazioni italiane:

- come strumento a sostegno dell'attuazione delle politiche di innovazione istituzionale
- come risorsa per il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni e della qualità dei servizi
- come componente dei percorsi di carriera ed opportunità di crescita professionale e di competenze per i dipendenti della PA.

La principale fonte di informazione sul fenomeno è il 6° *Rapporto sulla formazione nella Pubblica amministrazione 2002* (Scuola superiore della pubblica amministrazione – Dipartimento della funzione pubblica), che raccoglie indagini relative a vari comparti per un totale di circa 860.000 dipendenti. La partecipazione a corsi e seminari nel complesso è stata pari in media a 20,3 ore per dipendente. I partecipanti ad attività varie di formazione (inclusi convegni e seminari) sono stati circa 600.000. Considerando i comparti di ampiezza più rilevante, l'impegno delle amministrazioni in attività formative, misurato dal numero medio di ore per dipendente, è stato più alto nei Ministeri e nelle Regioni, meno negli Enti pubblici, negli Organi dello Stato e nei Comuni. Il dettaglio delle informazioni è presentato nella Tabella 1.

Tabella 1 – L'attività di formazione nel 2002

Comparti	Partecipanti a corsi e seminari	Partecipanti a convegni e conferenze	Totale dipendenti	Partecipanti su totale dipendenti (%)	Ore di corsi e seminari per dipendente
PCM e Ministeri	138.418	7.339	274.485	53,1	26,2
Sicurezza	33.889	890	158.257	21,9	18,7
Organi dello Stato	3.503	500	4.772	83,9	9,2
Autorità	2.972	88	993	308,2	115,8
Enti pubblici	157.736	3.772	74.130	217,9	9,2
Università	23.694	3.151	47.650	56,3	17,8
Camere di Commercio	15.077	nd	9.348	161,3	24,7
Regioni	84.302	nd	88.139	95,6	26,2
Province	28.437	1.158	40.230	73,6	20,1
Comuni	88.233	7.055	160.507	59,4	13,9
Totale	576.261	23.953	858.781	69,9	20,3

Rispetto al 2001, si assiste a una convergenza dei tassi di partecipazione tra i diversi comparti, attraverso il consolidamento o la riduzione dei risultati delle amministrazioni che in passato avevano i tassi di partecipazione più elevati e l'avvicinamento alla media dei comparti che avevano risultati più bassi. In particolare, mentre i principali parametri (numero di partecipanti su dipendenti, ore fruite, livello di spesa) scendono per le amministrazioni centrali, salgono in misura ridotta per le regioni e più intensa per province e comuni.¹

La formazione è in prevalenza uno strumento direzionale: qualifiche più elevate del personale sono quelle che fruiscono maggiormente della formazione. Per dirigenti e funzionari il rapporto tra partecipanti e numero di dipendenti è vicino o superiore a 100 per tutti i comparti. Rispetto al 2001, comunque, la partecipazione alla formazione è in genere aumentata di più per i livelli intermedi che per i dirigenti e le qualifiche più basse. Alquanto elevato risulta anche il tasso di partecipazione dei neoassunti, segnale dell'attenzione con cui gli inserimenti di nuovo personale sono seguiti dalle amministrazioni.

La partecipazione femminile alla formazione è analoga a quella maschile, in particolare nel caso del personale delle Regioni, degli enti pubblici e nelle autonomie; risulta ancora inferiore in alcuni Ministeri e negli enti locali.

L'obiettivo dell' 1% di investimento in formazione sul totale della spesa del personale è sempre più vicino, ma è stato raggiunto solo in alcuni comparti.

Nel 2002 si registra nell'insieme, una chiara tendenza alla crescita degli investimenti, in termini sia assoluti sia relativi. Nel complesso nel 2002 la spesa per la formazione ha rappresentato una quota pari allo 0,75% della spesa per il personale.

Tabella 2 – La spesa per la formazione nel 2002 (milioni di euro)

Comparti	Spesa per formazione	Totale spese personale	Quota % spesa per formazione su totale spese personale
PCM e Ministeri	81,3	8.654	0,94%
Sicurezza	18,8	6.329	0,30%
Organi dello Stato	2,2	117	1,86%
Autorità	1,4	79	1,74%
Enti pubblici	33,7	3.245	1,04%
Università	9,0	1.444	0,63%
Camere di Commercio	4,4	329	1,33%
Regioni	30,4	3.463	0,88%
Province	7,3	820	0,89%
Comuni	17,7	2.931	0,60%
Totale	206,2	27.410	0,75%

¹ Il rapporto tra partecipanti e totale del personale non può essere considerato alla stregua di un tasso di partecipazione, in quanto lo stesso soggetto può naturalmente aver partecipato a più iniziative (più che di partecipanti sarebbe corretto parlare di numero di partecipazioni), ciascuna delle quali ha peraltro durata diversa. Il rapporto tra totale delle ore di formazione e numero di dipendenti (partecipanti e non) costituisce un indicatore significativo dell'*intensità* dell'attività formativa, mentre il rapporto partecipanti/dipendenti, che corrisponde al tasso di copertura rispetto al totale dei potenziali utenti, segnala più propriamente la *diffusione* della formazione all'interno dell'amministrazione considerata.

I contenuti delle attività formative sono strettamente collegati all'evoluzione dell'amministrazione.

Alcuni grandi processi di cambiamento hanno avuto in questi anni un forte sostegno dalla formazione (anche attraverso progetti specifici promossi e finanziati dal Dipartimento della funzione pubblica):

- i servizi alle imprese e allo sviluppo locale attraverso gli sportelli unici.
- il decentramento di alcune funzioni dello Stato alle Regioni e agli enti locali
- l'autonomia scolastica.
- l'attenzione alla qualità dei servizi al cittadino, alla soddisfazione dell'utente, alla comunicazione.

Emergono interessanti differenze, relativamente alle tematiche trattate, tra i diversi comparti. Così, nella direzione di una maggiore attenzione e di un'esigenza di rafforzamento professionale sulle tematiche specifiche, proprie di ciascuna amministrazione, va l'aumento rispetto agli anni recenti dell'area tecnico specialistica, la più frequentata in molti comparti (in particolare Amministrazione centrale, Comuni e Province). Il rafforzamento dell'area giuridico-normativa (che comprende i temi del decentramento e del federalismo) nei comparti di Regioni ed Enti locali può essere letto come volontà delle amministrazioni di consolidare funzioni recentemente assunte. Sono risultati in generale in flessione i temi della gestione del personale e dell'organizzazione, mentre la crescita della formazione per l'internazionalizzazione nelle amministrazioni centrali riflette la preparazione per il semestre italiano di Presidenza della UE, la prospettiva dell'allargamento e una generale crescita di attenzione per questo tema.

Tabella 3 – contenuti delle tematiche delle attività formative per ore fruite (milioni di euro)

Are tematiche	Giuridico normativo	Organizzazione e personale	manageriale	comunicazione	Economica finanziaria	Controllo di gestione	Informatica e telematica	linguistica	Tecnico specialistica	internazionale	multidisciplinare
PCM e Ministeri	6,71	4,56	1,31	1,35	0,81	0,57	13,87	13,48	29,36	1,27	26,70
Sicurezza	1,98	3,01	0,02	0,49	-	-	2,04	1,62	69,56	2,07	19,21
Organi dello Stato	7,48	1,35	1,56	0,63	1,04	1,39	14,21	11,74	8,11	10,52	41,97
Autorità	0,92	0,98	0,03	1,03	3,75	8,59	29,57	35,65	0,82	-	18,68
Enti pubblici	5,27	22,53	6,34	1,84	6,27	0,32	17,71	11,86	6,01	-	21,86
Università	7,31	3,25	1,10	2,59	4,49	3,17	42,85	24,73	6,99	0,30	3,23
Camere di Commercio	11,23	9,77	4,43	11,60	7,70	0,97	20,63	6,37	20,68	1,30	5,32
Regioni	16,73	11,29	6,56	3,93	6,85	1,59	24,52	8,35	14,25	3,27	2,66
Province	17,90	6,30	4,70	5,20	1,80	1,20	28,30	18,20	13,90	1,20	1,30
Comuni	11,00	8,40	7,80	6,80	1,40	0,90	31,30	5,10	16,70	0,70	9,90
Totale	86,53	71,44	33,85	35,46	34,11	18,7	225	137,1	186,38	20,63	150,83

Guardando a singole tematiche, più rilevanti per il processo di cambiamento nelle amministrazioni, emergono la reingegnerizzazione dei processi, il controllo di gestione, la comunicazione e, soprattutto per le Regioni, i fondi strutturali.

Per quanto riguarda le modalità adottate, si può notare che la durata dei corsi tende a ridursi: prevalgono corsi più mirati e specialistici rispetto al passato.

Si sono andate affermando metodologie e strumenti nuovi: accanto alla formazione in presenza, *l'e-learning*, gli scambi di esperienze tra le amministrazioni; la costruzione di comunità professionali tra Amministrazioni diverse, le azioni integrate formazione/consulenza/assistenza; ma la formazione in aula rimane prevalente.

L'utilizzo del FSE per la formazione della PA è diventato possibile in tutto il paese, sulla base del nuovo Regolamento del Fondo: oltre alle amministrazioni del Mezzogiorno, ne possono usufruire ora anche le Regioni del Centro Nord, che hanno avviato importanti iniziative.

L'interesse per la formazione rivolta alle pubbliche amministrazioni si è ampliato, ed è testimoniato dal diffondersi in tutto il paese di iniziative formative mirate alla PA in ambito universitario, con l'avvio di numerosi corsi di laurea e di *master*.

L'articolarsi dell'offerta formativa vede anche le Scuole della Pubblica Amministrazione attive in settori e rispetto ad utenti diversi da quelli tradizionali ed istituzionali, utilizzando le proprie competenze settoriali anche a vantaggio di altre amministrazioni oltre a quelle di diretto riferimento; va sempre più configurandosi in questo modo un vera e propria partecipazione delle istituzioni pubbliche al mercato della formazione per la PA.

Il divario tra Mezzogiorno e Centro Nord, in termini di formazione, permane, ma non riguarda tanto la disponibilità di risorse – finanziarie o umane – ma la loro produttività e capacità di incidere²; nel Mezzogiorno peraltro si registrano esperienze di eccellenza importanti.

In prospettiva, coerentemente con la direttiva del gennaio 2002, il Dipartimento intende promuovere la formulazione e l'utilizzo dei piani formativi, in una realtà in cui l'attenzione alla programmazione è diffusa, anche se non generalizzata, ma le modalità di costruzione dei piani formativi sono fragili – in particolare per quanto concerne l'analisi dei fabbisogni³. Strutture dedicate alla formazione sono presenti in quasi tutte le Amministrazioni, ma non sempre realmente efficaci e coinvolte nei processi formativi più importanti – spesso portati avanti dai vertici delle Amministrazioni, e la valutazione dei risultati è spesso carente. In relazione a queste carenze un impegno particolare è previsto sulla linea strategica "Qualità del sistema formativo".

Le altre linee strategiche individuate dal DFP, al cui interno si collocano numerosi progetti in corso di realizzazione, sono:

- Raccordo tra PA centrali e locali nell'attuazione delle riforme amministrative e istituzionali
- Semplificazione amministrativa
- Comunicazione
- Lavoro pubblico

Nella realizzazione di queste iniziative vengono utilizzate tanto le risorse nazionali quanto le risorse di FSE a disposizione.

² Nel caso delle Regioni, tutte le Regioni del Mezzogiorno, ad eccezione di Basilicata e Puglia si collocano al di sotto della media nazionale in termini di spesa dedicata alla formazione rispetto alla spesa per il personale (tra lo 0,55% e lo 0,2%, rispetto al una media nazionale dello 0,64%), mentre nel caso dei Comuni, pur essendo la percentuale della spesa per la formazione vicina al dato medio nazionale, la percentuale dei formati sul totale del personale è assai inferiore (19,6% rispetto al 53%)

³ le modalità di determinazione dei fabbisogni formativi risultano, in un approfondimento specificamente dedicato ai Comuni del citato Rapporto sulla formazione nella PA 2002, basate esclusivamente su apprezzamenti soggettivi in quasi il 70% dei casi, mentre si ricorre anche a valutazioni oggettive solo nel restante 30% dei casi

4.3.4 Gli strumenti e le risorse umane: la dirigenza

La disciplina legislativa della dirigenza pubblica, contenuta nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è stata riformata dalla legge 15 luglio 2002, n. 145 recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato", la quale, pur mantenendo l'impianto della precedente riforma, contiene importanti modifiche all'assetto complessivo della dirigenza statale, finalizzate ad assicurare flessibilità nell'utilizzo dei dirigenti, a promuovere la managerialità della funzione dirigenziale con la relativa autonomia e responsabilità.

La nuova legge, in particolare, modifica l'articolo 19 del d.lgs. 165/2001, con il quale si dettano norme in materia di incarichi dirigenziali. La legge si pone l'obiettivo di pervenire ad un maggiore equilibrio tra il provvedimento di conferimento dell'incarico di natura pubblicistica e l'accordo delle parti di natura privatistica. Viene definito un netto discrimine tra il momento dell'affidamento delle funzioni pubbliche, affidato ad un D.P.C.M. per il conferimento di incarichi di livello dirigenziale generale e ad un decreto direttoriale per il conferimento di incarichi di livello dirigenziale non generale, e l'accordo tra le parti riguardante la sola disciplina del trattamento economico.

Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale (sia di prima che di seconda fascia) si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro.

La durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, pur non avendo un limite minimo, non può eccedere per gli incarichi di funzione dirigenziale generale il termine di tre anni, e per gli altri incarichi di funzione dirigenziale il termine di cinque anni.

Con le nuove disposizioni si supera il ruolo unico nel quale erano confluiti tutti i dirigenti delle amministrazioni interessate suddivisi in due fasce di appartenenza; nel sistema del ruolo unico le professionalità manageriali della pubblica amministrazione costituivano una categoria unitaria a prescindere dall'amministrazione presso la quale svolgevano le loro funzioni.

Con la riforma, in ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia. I dirigenti della seconda fascia transitano nella prima qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, per un periodo pari almeno a cinque anni senza essere incorsi nelle misure previste in caso di responsabilità dirigenziale.

In fase di prima attuazione, la riforma ha previsto un meccanismo di cessazione ex lege degli incarichi di livello dirigenziale generale in atto al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge, introducendo nel sistema un **automatismo normativo** svincolato da ogni valutazione dell'operato del dirigente.

In relazione ai criteri in base ai quali si è proceduto all'affidamento delle responsabilità di vertice, si osserva che ogni proposta del Ministro competente di incarico di livello dirigenziale generale è motivata in base alle specificità professionali del dirigente, ed è corredata dal curriculum professionale.

Sulla base dei dati a disposizione del Dipartimento della Funzione Pubblica si può affermare che la durata degli incarichi varia in linea di massima dai cinque mesi ai tre anni, tempo massimo previsto dalla legge. Si osserva tuttavia che nel caso di incarichi con durata inferiore ai dodici mesi si è trattato o di esigenze specifiche dell'amministrazione puntualmente motivate nella proposta di conferimento o di incarichi presso amministrazioni dove è in corso un processo di ridefinizione della struttura organizzativa: in ogni caso la durata media degli incarichi di livello dirigenziale generale è di 2 anni. Nella tabella 1 allegata è riportata la durata media degli incarichi per ogni amministrazione.

L'affidamento di incarichi dirigenziali a personale estraneo alle amministrazioni pubbliche è disciplinato dall'art. 19, comma 6 del citato d.lgs. 165/2001. La legge 145/2002 per questa tipologia di incarico ha solo modificato i contingenti, portandoli dal 5% della dotazione organica dirigenziale al 10% per gli incarichi di prima fascia e dal 5% all'8% per gli incarichi di seconda fascia.

Secondo il comma 6 la scelta di avvalersi di professionalità esterne all'amministrazione per incarichi di livello dirigenziale generale rientra tra quelle assunte dall'organo di indirizzo politico sulla base delle esigenze organizzative dell'amministrazione e degli obiettivi da realizzare, ma la materia degli incarichi a personale esterno all'amministrazione è soggetta ad una rigida regolamentazione che ne definisce criteri e modalità esecutive. La norma prevede che possono essere conferiti a persone esterne all'amministrazione incarichi dirigenziali di livello generale entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dirigenziale di prima fascia e incarichi dirigenziali di livello non generale entro il limite dell'8 per cento della dotazione organica dirigenziale di seconda fascia. I predetti incarichi sono conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati, ovvero aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

Il trattamento economico di tali dirigenti può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali.

Per quanto riguarda i dati quantitativi relativi alla fase di prima attuazione della riforma (art. 3, comma 7, della legge 145/2002), si evidenzia che le informazioni in possesso del Dipartimento della Funzione Pubblica riguardano i dirigenti del ruolo unico in servizio nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo (Ministeri, ISPESL, ISS, Corte dei Conti, Avvocatura Generale dello Stato, Consiglio di Stato, CNEL Monopoli).

Sulla base di tali dati, e su un totale di 445 incarichi conferiti, i dirigenti confermati nell'incarico precedente sono 244, mentre quelli non confermati sono 116; nell'ambito dei non confermati 75 dirigenti hanno ricevuto un incarico dirigenziale, mentre 41 dirigenti hanno ricevuto l'incarico di studio di durata annuale con il mantenimento del trattamento economico precedente.

I nuovi incarichi sono 86 (dirigenti che prima non avevano incarichi dirigenziali di livello generale). Su tali dati occorre fare la seguente considerazione che una parte dei nuovi incarichi sono andati a coprire posti che si sono resi vacanti nel corso del 2002 a seguito di pensionamenti.

Gli incarichi conferiti a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche sono 11, mentre gli incarichi a persone esterne alla pubblica amministrazione sono 31. Tutti questi dati ripartiti per singola amministrazione sono riportati nella tabella 2 allegata.

Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali di seconda fascia il citato art. 3, comma 7 prevedeva, sempre in via transitoria, che le amministrazioni potevano procedere, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (la scadenza era il 6 novembre 2002) all'attribuzione di nuovi incarichi secondo il criterio della rotazione degli stessi e le connesse procedure previste dal Contratto Collettivo Nazionale di lavoro. Decorso tale termine gli incarichi si intendevano confermati.

Per tali affidamenti di incarichi occorre premettere che sono le singole amministrazioni che provvedono ad emanare il relativo provvedimento (decreto direttoriale) e a stipulare il contratto individuale con i dirigenti incaricati.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha richiesto per l'aggiornamento della banca dati della dirigenza, i dati relativi ai dirigenti di seconda fascia coinvolti nella rotazione. A tutt'oggi i dati con sono ancora completi.

Per quanto riguarda la parte retributiva, prevista attraverso la stipulazione del contratto individuale accessivo al provvedimento amministrativo di conferimento dell'incarico dirigenziale, occorre innanzitutto precisare che la legge 145/2002 nulla ha innovato relativamente al trattamento economico del personale dirigenziale che rimane disciplinato dalla contrattazione collettiva. Il contratto collettivo fissa direttamente la misura del trattamento economico fondamentale (stipendio e retribuzione di posizione in parte fissa), mentre demanda a provvedimenti di ciascuna amministrazione l'istituzione ed il finanziamento di appositi fondi per la retribuzione di posizione di parte variabile e per la retribuzione di risultato dei dirigenti.

In particolare, ciascuna amministrazione, in relazione alle risorse finanziarie destinate annualmente al finanziamento di tale fondo, predetermina i valori economici delle posizioni dirigenziali previste dai rispettivi ordinamenti, tenendo conto di parametri connessi alla collocazione dell'ufficio dirigenziale nella struttura amministrativa, alla complessità organizzativa dell'ufficio, al livello di responsabilità gestionale interna ed esterna delle funzioni dirigenziali: in relazione a tali parametri, dunque, ogni amministrazione provvede a graduare gli uffici dirigenziali, così da determinare il valore economico di ciascuna posizione dirigenziale, valore economico peraltro soggetto a revisione soltanto in relazione alle mutate disponibilità del fondo ed all'eventuale variazione del livello dell'ufficio dirigenziale.

Per quanto riguarda la misura del trattamento economico dei dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale, dei capi dipartimento e dei segretari generali nelle amministrazioni dello Stato, si fa presente che l'entità complessiva del trattamento economico varia da amministrazione ad amministrazione, in relazione alle disponibilità finanziarie del fondo di ciascuna amministrazione; tuttavia, a titolo esemplificativo, e prendendo in considerazione un'amministrazione con risorse consistenti come il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il trattamento complessivo medio di un dirigente con incarico di livello dirigenziale generale corrisponde a circa 147.000 EURO annui, mentre quello di un capo dipartimento ammonta a circa 261.000 EURO annui; invece, per l'incarico di capo dipartimento conferito ad un soggetto estraneo alla pubblica amministrazione, e per il quale l'articolo 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 prevede la corresponsione di una indennità aggiuntiva, il trattamento economico complessivo ammonta a circa 490.000 EURO annui.

Qualora invece si prendesse in considerazione una amministrazione con minori disponibilità di fondi quale il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, il trattamento economico complessivo di un dirigente con incarico dirigenziale generale ammonta a circa 125.000 EURO.

Si segnala, infine, che in data 11 dicembre 2003, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via preliminare, lo schema di regolamento recante la disciplina delle modalità di istituzione, organizzazione e funzionamento nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, del ruolo dei dirigenti. Tale regolamento, previsto dagli artt. 3, comma 4, e 10, comma 2, della legge 145/2002, stabilisce la soppressione del ruolo unico e l'istituzione del ruolo dei dirigenti in ciascuna amministrazione, definendo le regole di organizzazione e di funzionamento dei ruoli, nonché le modalità di primo inquadramento e definisce la disciplina per gestire la fase transitoria di passaggio dal ruolo unico della dirigenza al sistema dei ruoli dei dirigenti delle singole amministrazioni.

TABELLA 1

**SITUAZIONE DIRIGENTI CON INCARICO
DIRIGENZIALE DI LIVELLO GENERALE**

ottobre 2003

Amministrazione	CONFERMATI	NON CONFERMATI			INCARICHI C. 5 bis	INCARICHI C. 6	NUOVI INCARICHI	TOTALE INCARICHI
		INCARICHI EQUIVALENTI	INC. STUDIO ART. 3 C. 7	TOTALE				
AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO	1	2	0	2			2	5
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (CNEL)	3		0	0			0	3
CORTE DEI CONTI - SEGRETARIATO GENERALE	1	3	0	3			0	4
ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA' (ISS)	1		0	0			1	2
ISTITUTO SUPERIORE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA SUL LAVORO (ISPESL)	0		2	2			1	3
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	6		0	0			0	6
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI - ISTITUTO AGRONOMOICO PER L'OLTREMARE	1		0	0		1	0	1
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	16	8	1	9	3	2	2	27
MINISTERO DELLA DIFESA	9		0	0			1	10
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	5	1	0	1		2	3	9
MINISTERO DELLA SALUTE	10	2	3	5	1	2	2	17
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	5		0	0			0	5
MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	5	7	1	8	2	2	7	20
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	5	1	1	2	1		0	7
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	33	15	9	24		4	9	66
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	5	2	0	2			1	8
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	47	16	4	20		6	20	87
MINISTERO DELL'INTERNO	4		0	0			1	5
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	19	4	13	17		3	14	50
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	9		5	5		1	5	19
PCM - SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	1		0	0			0	1
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	58	13	2	15	4	8	17	90
TOTALE	244	74	41	115	11	31	86	445

TABELLA 1

**DURATA DEGLI INCARICHI DI LIVELLO
DIRIGENZIALE GENERALE**

ottobre 2003

Amministrazione	DURATA MEDIA INCARICO (anni)
AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO	1,94
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (CNEL)	1,66
CORTE DEI CONTI - SEGRETARIATO GENERALE	3,00
ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA' (ISS)	2,00
ISTITUTO SUPERIORE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA SUL LAVORO (ISPESL)	1,26
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI - ISTITUTO AGRONOMICO PER L'OLTREMARE	3,00
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	1,47
MINISTERO DELLA DIFESA	1,39
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	2,00
MINISTERO DELLA SALUTE	1,80
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	2,40
MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	2,68
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	1,83
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	2,57
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	3,00
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	1,82
MINISTERO DELL'INTERNO	2,52
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	1,32
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	1,89
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	2,09
DURATA MINIMA: 5 mesi DURATA MASSIMA: 3 anni	
DURATA MEDIA GENERALE	2,01