



quaderni dell'osservatorio **n°2** 2004

Contrattazione collettiva integrativa e politiche del personale nell' anno 2002

Indagine tra gli enti territoriali dell' Emilia-Romagna



Attribuzioni:

La direzione generale Organizzazione, Sistemi informativi e Telematica ha coordinato la attività di raccolta operativa e di informatizzazione dei dati utilizzati per la presente indagine. Ha inoltre coordinato tutta l'attività di supporto organizzativo necessaria per la pubblicazione.

L'indagine è stata realizzata da un gruppo di esperti dell'Università degli Studi di Parma coordinati dal prof. Marco Carcano. In particolare il prof. Carcano ha curato la redazione della nota metodologica e i capitoli 1 e 3, e parte delle Conclusioni ; il dott. Mauro Bonaretti ha curato la redazione dei capitoli 2 e 4 e parte delle Conclusioni ; il dott. Francesco Minchillo risulta coautore dei capitoli 2 e 4.

Hanno inoltre collaborato: Manuela Petrolini e Sandro De Vincenzi.

Per ulteriori informazioni sull'attività future dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa, sulle strutture organizzative e sulle politiche del personale ci si può collegare con il sito: www.regione.emilia-romagna.it/oppers.

Quaderni dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa,
sulle strutture organizzative e sulle politiche del personale

n. 2 – ottobre 2003

a cura della Regione Emilia-Romagna
Direzione generale Organizzazione, Sistemi informativi e Telematica
Viale Aldo Moro n. 18, 40127 Bologna
Pagina web: www.regione.emilia-romagna.it/oppers

Responsabile della collana:
Gaudenzio Garavini

INDICE

Premessa metodologica	4
1. L'occupazione; dimensione, struttura, dinamiche e logiche di utilizzo	5
2. Il fondo unico di amministrazione	20
3. Contenuti della contrattazione e politiche retributive dei dirigenti	39
4. Le altre politiche di gestione e sviluppo del personale	44
5. Uno sguardo d'insieme; alcune considerazioni conclusive	60

PREMESSA METODOLOGICA

I dati di questo 2° Rapporto sulla contrattazione integrativa e le politiche del personale sono stati raccolti dall' Osservatorio sulla riforma amministrativa, sulle strutture organizzative e sulle politiche del personale, istituito presso la Regione Emilia-Romagna, e sono stati analizzati con la collaborazione di un gruppo di ricerca del Laboratorio per le politiche del lavoro e le politiche sociali della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Parma.

Sul piano prettamente metodologico, lo strumento di rilevazione utilizzato per l'anno 2002 è stato impostato sulla base di alcuni criteri:

- ❑ la continuità con la rilevazione condotta per gli anni 2000 e 2001;
- ❑ la raccolta di informazioni più sintetiche per monitorare gli ambiti delle politiche retributive;
- ❑ l'approfondimento di alcune informazioni, soprattutto per quanto concerne gli approcci strategici legati alla formazione.

L'acquisizione dei dati è stata effettuata attraverso due strumenti: per quanto concerne le informazioni quantitative relative all'occupazione, si è chiesto l'invio della prima tabella del conto annuale prodotto da ciascuna Amministrazione; tutte le altre informazioni sono state richieste attraverso un questionario in formato cartaceo.

L'indagine realizzata lo scorso anno, relativa agli anni 2000 - 2001, ha avuto come campione iniziale 139 Enti locali. Dopo la fase di screening dei questionari compilati e riconsegnati si è giunti a definire un campione statistico di 117 enti così suddiviso:

- ❑ La Regione Emilia-Romagna
- ❑ N. 9 Province
- ❑ N. 10 Comuni oltre 50.000 abitanti
- ❑ N. 28 Comuni da 15.000 a 50.000 abitanti
- ❑ N. 69 Comuni fino a 15.000 abitanti.

Il questionario relativo all'anno 2002 è stato trasmesso agli stessi 139 enti dell'indagine pubblicata nel 2003. La fase di screening dei questionari ha restituito un campione statistico di 111 enti così suddiviso:

- ❑ La Regione Emilia Romagna
- ❑ N. 9 Province
- ❑ N. 13 Comuni oltre 50.000 abitanti
- ❑ N. 28 Comuni da 15.000 a 50.000 abitanti
- ❑ N. 60 Comuni fino a 15.000 abitanti.

Rispetto alla precedente rilevazione il gruppo dei Comuni con oltre 50.000 abitanti rappresenta un'estensione del campione precedente e costituisce l'intero universo regionale di riferimento, diminuiscono, al contrario, il numero dei Comuni con meno di 15.000 abitanti.

I due campioni statistici oltre a differire in quantità, 117 enti il primo, 111 il secondo, sono disomogenei, ovvero nel secondo ci sono enti che nel primo non sono presenti e viceversa.

Questa disomogeneità non permette un confronto rigoroso con le tabelle del rapporto pubblicato

nel 2003, soprattutto su certi dati quali quelli relativi alla dimensione e struttura dell'occupazione. Per superare questo limite si è deciso di recuperare i dati relativi all'occupazione "standard" (tempo indeterminato, full-time) per quegli enti che rientrano nel campione statistico di 111 unità. Il recupero dei dati ha permesso di costruire le prime tabelle del primo capitolo relative alla dimensione e struttura dell'occupazione, a tempo indeterminato e full-time, contenenti dati relativi al 2001 e 2002 perfettamente confrontabili.

Dal punto di vista analitico, in relazione alle finalità delle attività di monitoraggio, l'oggetto della ricerca si è concentrato sulle seguenti aree di analisi:

- a) l'occupazione, dimensione struttura, dinamiche e logiche di utilizzo
- b) il fondo unico di amministrazione
- c) i contenuti della contrattazione e le politiche retributive dei dirigenti
- d) le altre politiche di gestione e sviluppo del personale.

Laddove è stato possibile sono stati proposti raffronti con lo scorso anno, seppur con la dovuta cautela. Il software utilizzato per l'elaborazione dei dati ha consentito la verifica della congruità dei dati immessi e la possibilità di correggere errori della fase di immissione dati.

I. L'OCCUPAZIONE; DIMENSIONE, STRUTTURA, DINAMICHE E LOGICHE DI UTILIZZO

Tra le dimensioni del contesto di riferimento che assumono un ruolo significativo nei processi interpretativi dell'andamento della contrattazione integrativa, è certamente da ricordare quella dell'**occupazione**.

Anche per favorire confronti fra settore pubblico e settore privato distingueremo fra la cosiddetta "occupazione standard" e la cosiddetta occupazione atipica o flessibile.

Per occupazione standard possiamo intendere quella che viene identificata con i contratti di lavoro a tempo indeterminato e full-time.

La tabella I ci mostra, innanzitutto, il quadro del 2002 dal quale emergono alcune indicazioni interessanti; in primo luogo che negli Enti Locali ci troviamo in presenza di una forza lavoro fortemente caratterizzata in senso femminile se, per esempio, pensiamo, sia alla composizione presente in parecchi settori dell'industria manifatturiera, sia ai dati del Conto annuale 2002 che evidenziano, nel settore degli Enti locali, una percentuale di uomini del 54,3% e di donne del 45,7%. In secondo luogo che tale composizione dell'occupazione - complessivamente 40% uomini e 60% donne - è abbastanza omogenea in tutte le tipologie di Enti locali considerati nella nostra ricerca salvo che nelle Province dove le percentuali di presenza (quasi) si capovolgono nel senso che i maschi rappresentano il 53% e le femmine il 47%.

Ma dalla stessa tabella I - la cui costruzione è stata abbastanza faticosa in quanto per comparare i dati del 2002 con quelli del 2001 è stato necessario procedere ad una "omogeneizzazione" dei due "campioni" utilizzati nei due diversi anni - emergono anche evidenze empiriche di altro tipo; per esemplificare si può notare come si sia assistito ad una piuttosto consistente diminuzione della cosiddetta occupazione standard che è passata da 32340 unità a 30584 unità (in termini percentuali il calo è stato del 5%). Tale diminuzione dell'occupazione è stata particolarmente evidente nei Comuni di media entità (quelli tra i quindicimila e cinquantamila abitanti) ed invece marginale nelle Province. Inoltre questo calo dell'occupazione "tradizionale" si è concentrato soprattutto sulla componente femminile nella misura di circa il 7% rispetto a quella maschile (il 2,6%).

Non è facile trovare ragioni "monocasuali" che possono spiegare tale andamento dell'occupazione ma considerando le risposte date alla domanda sull'esternalizzazione dei servizi ci sembra di poter affermare la presenza, anche se non in tutti i casi del nostro campione di Enti, di una correlazione positiva fra questi due fenomeni.

Tabella I – *Composizione di genere degli occupati a tempo indeterminato full-time, per anno e tipologia di amministrazione (valori assoluti e valori percentuali).*

		Regione		Province		Comuni oltre 50.000 abitanti		Comuni da 15 a 50.000 abitanti		Comuni fino a 15.000 mila abitanti		TOTALE	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Anno 2001	Uomini	1025	40%	2158	52%	5716	35%	2071	39%	1524	38%	12494	39%
	Donne	1540	60%	2004	48%	10639	65%	3201	61%	2462	62%	19846	61%
	TOTALE	2565	100%	4162	100%	16355	100%	5272	100%	3986	100%	32340	100%
Anno 2002	Uomini	1054	40%	2231	53%	5475	36%	1894	40%	1476	39%	12130	40%
	Donne	1442	60%	1983	47%	9837	64%	2900	60%	2292	61%	18454	60%
	TOTALE	2496	100%	4214	100%	15312	100%	4794	100%	3768	100%	30584	100%
Diff. 2001-2000		-69	-3%	52	1%	-1043	-6%	-478	-9%	-218	-5%	-1756	-5%

N° Mancate Risposte (0)

Sempre considerando la cosiddetta occupazione standard, un utile approfondimento può essere fatto guardando - cfr. tabelle 2, 3 e 4 - come il personale impiegato in questo settore è distribuito fra le diverse categorie contrattuali.

Tabella 2 – Struttura dell'occupazione per categoria, genere, anno e tipologia di amministrazione (valori assoluti).

		Regione		Province		Comuni oltre 50.000 abitanti		Comuni da 15 a 50.000 abitanti		Comuni fino a 15.000 mila abitanti		TOTALE	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Categoria A	Uomini	0	0	43	22	342	299	94	67	50	32	529	420
	Donne	0	0	41	21	823	654	145	71	103	49	1112	795
	TOTALE	0	0	84	43	1165	953	239	138	153	81	1641	1215
Categoria B	Uomini	177	191	809	792	1717	1572	850	760	765	729	4318	4044
	Donne	380	346	531	446	2295	2108	888	821	820	725	4914	4446
	TOTALE	557	537	1340	1238	4012	3680	1738	1581	1585	1454	9232	8490
Categoria C	Uomini	240	239	568	621	2008	1977	597	554	379	374	3792	3765
	Donne	485	455	689	739	5491	5131	1561	1394	1125	1065	9351	8784
	TOTALE	725	694	1257	1360	7499	7108	2158	1948	1504	1439	13143	12549
Categoria D	Uomini	491	499	600	662	1372	1364	461	458	320	335	3244	3318
	Donne	606	573	675	714	1879	1799	563	580	406	449	4129	4115
	TOTALE	1097	1072	1275	1376	3251	3163	1024	1038	726	784	7373	7433
Dirigenti	Uomini	117	125	138	134	277	263	69	55	10	6	611	583
	Donne	69	68	68	63	151	145	44	34	8	4	340	314
	TOTALE	186	193	206	197	428	408	113	89	18	10	951	897
TOTALE	Uomini	1025	1054	2158	2231	5716	5475	2032	1894	1524	1476	12494	12130
	Donne	1540	1442	2004	1983	10639	9837	3201	2900	2462	2292	19846	18454
	TOTALE	2565	2496	4162	4214	16355	15312	5233	4794	3986	3768	32340	30584

N° Mancate Risposte (0)

In primo luogo la più alta concentrazione di forza lavoro è, nell'insieme, nella categoria C dove vi sono impiegate più di dodicimila persone, pari al 41% di tutto il personale degli enti considerati. Se confrontiamo la variabile della categoria di inquadramento contrattuale con la tipologia degli Enti, si può osservare come il peso della categoria C si collochi al primo posto, di una ipotetica classifica, nei Comuni con più di 50.000 abitanti e nei Comuni che hanno una popolazione fra i 15.000 e i 50.000 abitanti ed al secondo posto nei piccoli Comuni, nelle Province e in Regione. In questa direzione le differenze più significative sono identificabili nella Regione dove c'è una presenza molto significativa della categoria D (il 43% dell'organico) e dei dirigenti che sono l'8% degli occupati.

Anche considerando la variabile di genere si possono cogliere alcune differenze di una certa consistenza rispetto alla distribuzione generale prima ricordata del 40% per i maschi e del 60%

per le femmine. Infatti le differenze si fanno più sottili (48% e 52%) nella categoria B; più larghe (30% e 70%) nella categoria C; addirittura si ribaltano (65% e 35%) se guardiamo i dirigenti.

Tabella 3 – Struttura dell'occupazione a tempo indeterminato full-time per categoria, genere, anno e tipologia di amministrazione.(valore percentuale)

		Regione		Province		Comuni oltre 50.000 abitanti		Comuni da 15 a 50.000 abitanti		Comuni fino a 15.000 abitanti		TOTALE	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Categoria A	Uomini	0%	0%	51%	51%	29%	31%	39%	49%	33%	40%	32%	35%
	Donne	0%	0%	49%	49%	71%	69%	61%	51%	67%	60%	68%	65%
	TOTALE	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Categoria B	Uomini	32%	36%	60%	64%	43%	43%	49%	48%	48%	50%	47%	48%
	Donne	68%	64%	40%	36%	57%	57%	51%	52%	52%	50%	53%	52%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Categoria C	Uomini	33%	34%	45%	46%	27%	28%	28%	28%	25%	26%	29%	30%
	Donne	67%	66%	55%	54%	73%	72%	72%	72%	75%	74%	71%	70%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Categoria D	Uomini	45%	47%	47%	48%	42%	43%	45%	44%	44%	43%	44%	45%
	Donne	55%	53%	53%	52%	58%	57%	55%	56%	56%	57%	56%	55%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dirigenti	Uomini	63%	65%	67%	68%	65%	64%	61%	62%	56%	60%	64%	65%
	Donne	37%	35%	33%	32%	35%	36%	39%	38%	44%	40%	36%	35%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTALE	Uomini	40%	42%	52%	53%	35%	36%	39%	40%	38%	39%	39%	40%
	Donne	60%	58%	48%	47%	65%	64%	61%	60%	62%	61%	61%	60%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (0)

Tabella 4 – Peso percentuale dell'occupazione a tempo indeterminato full-time per categoria, anno e tipologia di amministrazione (valori percentuali).

	Regione		Province		Comuni oltre 50.000 abitanti		Comuni da 15 a 50.000 abitanti		Comuni fino a 15.000 abitanti		TOTALE	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Categoria A	0%	0%	2%	1%	7%	6%	5%	3%	4%	2%	5%	4%
Categoria B	22%	22%	32%	29%	25%	24%	32%	33%	40%	39%	29%	28%
Categoria C	28%	28%	30%	32%	46%	46%	41%	41%	38%	38%	41%	41%
Categoria D	43%	43%	31%	33%	20%	21%	20%	22%	18%	21%	23%	24%
Dirigenti	7%	8%	5%	5%	3%	3%	2%	2%	0%	0%	3%	3%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (0)

Le tabelle fin qui esposte si possono "leggere" in chiave comparativa rispetto alla situazione dell'anno precedente. Da questo punto di vista gli elementi essenziali da considerare ci sembrano essere:

- tutte le categorie conoscono una diminuzione dell'occupazione, salvo la categoria D che vede un aumento nonostante una piccola caduta dell'occupazione delle donne;
- la diminuzione dell'occupazione è più significativa fra le donne rispetto ai maschi;
- dal punto di vista della tipologia degli Enti, sono i Comuni di media dimensione ad avere una diminuzione più consistente di occupazione;
- la diminuzione assume un peso più rilevante nelle categorie più basse (A e B) e in particolare nella componente femminile. Le donne subiscono, rispetto agli uomini, anche un calo di occupazione fra i dirigenti;
- i mutamenti dell'occupazione nel tempo hanno avuto però una incidenza piuttosto marginale nella struttura dell'occupazione, anche se ci sembra significativo segnalare come, nel 2002, sia rimasto stabile il peso della categoria C e dei dirigenti, sia leggermente diminuito il peso della categoria A e della categoria B e sia, invece, leggermente aumentato il peso della categoria D.

E veniamo alla cosiddetta occupazione non standard o atipica. Per comprendere tale fenomeno facciamo aiutare dalle tabelle 5, 6 e 7.

Tabella 5 – Numero dei contratti non standard, per tipo di contratto e tipologia di amministrazione (valori assoluti)

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Part-time	176	327	1932	868	469	3772
C.F.L.	0	7	39	44	30	120
Co. Co. Co.	52	580	1367	464	545	3008
Interinale	31	60	28	67	65	251
L.S.U.	0	2	3	22	17	44
Tele-lavoro	33	5	2	1	9	50
C.T.D. – Non dirigenti	224	145	1547	1336	888	4140
C.T.D. – Dirigenti	48	25	78	37	7	195
TOTALE	564	1151	4996	2839	2030	11580

N° Mancate Risposte (0)

Da esse si può dedurre che:

- il peso dell'insieme di queste forme contrattuali è, grosso modo, pari al 27% dell'intera occupazione. Vanno anche osservate alcune differenziazioni fra Enti quali la Regione dove il peso degli atipici è meno significativo e i Comuni di media e piccola dimensione dove, al contrario, circa un occupato su tre è atipico;
- la consistenza dei diversi tipi di contratti è significativamente diversa e possiamo notare, in sostanza, due gruppi: quelli con una forte presenza come i contratti a tempo determinato (36%), il part-time (33%), le collaborazioni coordinate e continuative (26%) e quelli con una presenza piuttosto marginale come i contratti di formazione e lavoro, l'interinale, i lavori socialmente utili, il telelavoro. Comparando, laddove è possibile, i dati relativi alla nostra realtà con quelli del Conto annuale 2002, si può cogliere come in Emilia Romagna ci sia un utilizzo più intenso del rapporto di lavoro a tempo determinato;
- ogni tipologia di Ente sembra privilegiare una particolare forma contrattuale. Il part-time è utilizzato più ampiamente dai grossi Comuni, le collaborazioni coordinate e continuative dalle Province e il contratto a tempo determinato dai Comuni medio-piccoli e dalla Regione.

Tabella 6 – Percentuale dei contratti non standard sul totale degli occupati per tipo di contratto e tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Part-time	6%	6%	10%	11%	8%	9%
C.F.L.	0%	0%	0%	1%	1%	0%
Co. Co. Co.	2%	11%	7%	6%	9%	7%
Interinale	1%	1%	0%	1%	1%	1%
L.S.U.	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Tele-lavoro	1%	0%	0%	0%	0%	0%
C.T.D. – Non dirigenti	7%	3%	8%	18%	15%	10%
C.T.D. – Dirigenti	2%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTALE	18%	21%	25%	37%	35%	27%

Mancate Risposte: (0)

Tabella 7 – Composizione dei contratti non standard, per tipo di contratto e tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Part-time	31%	28%	39%	31%	23%	33%
C.F.L.	0%	1%	1%	2%	1%	1%
Co. Co. Co.	9%	50%	27%	16%	27%	26%
Interinale	5%	5%	1%	2%	3%	2%
L.S.U.	0%	0%	0%	1%	1%	0%
Tele-lavoro	6%	0%	0%	0%	0%	0%
C.T.D. – Non dirigenti	40%	13%	31%	47%	44%	36%
C.T.D. – Dirigenti	9%	2%	2%	1%	0%	2%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (0)

All'interno della riflessione sull'occupazione un posto particolare merita la tematica delle nuove assunzioni. Anche in questo caso dall'esame della tabelle da 8 a 12 si possono far emergere alcune considerazioni utili per avere un quadro di riferimento sulle tematiche del personale.

Tabella 8 – Struttura occupazionale dei neoassunti, per categoria, genere e tipologia di amministrazione (valori assoluti).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Categoria A	Uomini	0	2	19	3	5	29
	Donne	0	3	35	4	5	47
	TOTALE	0	5	54	7	10	76
Categoria B	Uomini	24	64	27	20	30	165
	Donne	19	45	100	21	25	210
	TOTALE	43	109	127	41	55	375
Categoria C	Uomini	13	57	141	31	31	273
	Donne	24	70	242	75	64	475
	TOTALE	37	127	383	10	95	748
6							
Categoria D	Uomini	45	47	28	8	14	142
	Donne	36	68	76	21	26	227
	TOTALE	81	115	104	29	40	369
Dirigenti	Uomini	2	3	5	2	2	14
	Donne	1	1	5	0	0	7
	TOTALE	3	4	10	2	2	21
TOTALE	Uomini	84	173	220	64	82	623
	Donne	80	187	458	121	120	966
	TOTALE	164	360	678	185	202	1589

Mancate Risposte: (0)

Tabella 9 – Distribuzione percentuale dei neoassunti, per categoria, genere e tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
Categoria A	Uomini	0%	40%	35%	43%	50%	38%
	Donne	0%	60%	65%	57%	50%	62%
	TOTALE	0%	100%	100%	100%	100%	100%
Categoria B	Uomini	56%	59%	21%	49%	55%	44%
	Donne	44%	41%	79%	51%	45%	56%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Categoria C	Uomini	35%	45%	37%	29%	33%	36%
	Donne	65%	55%	63%	71%	67%	64%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Categoria D	Uomini	56%	41%	27%	28%	35%	38%
	Donne	44%	59%	73%	72%	65%	62%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dirigenti	Uomini	67%	75%	50%	100%	100%	67%
	Donne	33%	25%	50%	0%	0%	33%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTALE	Uomini	51%	48%	32%	35%	41%	39%
	Donne	49%	52%	68%	65%	59%	61%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (0)**Tabella 10** – Peso percentuale dei contratti dei neoassunti, per categoria e tipologia di amministrazione (valori percentuali)

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Categoria A	0%	1%	8%	4%	5%	5%
Categoria B	26%	30%	19%	22%	27%	24%
Categoria C	23%	35%	56%	57%	47%	47%
Categoria D	49%	32%	15%	16%	20%	23%
Dirigenti	2%	1%	1%	1%	1%	1%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (0)

Tabella 11 – Saldo tra assunzioni e cessazioni per tipologia di amministrazione (valori assoluti e percentuali)

Anno 2002	Regione		Province		Comuni oltre 50.000 abitanti		Comuni da 15 a 50.000 abitanti		Comuni fino a 15.000 mila abitanti		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%		
Saldo positivo	v.a.		1		9		8		14		30	62
	%		100%		100%		62%		50%		50%	56%
Saldo negativo	v.a.		0		0		5		13		16	34
	%		0%		0%		38%		46%		27%	31%
Cessazioni uguali ad assunzioni	v.a.		0		0		0		1		14	15
	%		0%		0%		0%		4%		23%	13%

Mancate Risposte: (0)**Tabella 12** – Classificazione delle amministrazioni per modalità di rapporto con il personale neoassunto per tipologia di amministrazione (valori assoluti e percentuali).

Anno 2002	Regione		Province		Comuni oltre 50.000 abitanti		Comuni da 15 a 50.000 abitanti		Comuni fino a 15.000 mila abitanti		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Neoassunti senza alcun tipo di rapporto di lavoro precedente	v.a.		140		254		420		123		143	1080
	%		85%		71%		62%		66%		71%	68%
Neoassunti con precedenti rapporti di lavoro	v.a.		24		106		258		62		59	509
	%		15%		29%		38%		34%		29%	32%
TOTALE	v.a.		164		360		678		185		202	1589
	%		100%		100%		100%		100%		100%	100%

Mancate Risposte: (0)

Innanzitutto il peso delle nuove assunzioni è pari a circa il 5,2% ed è frutto di un comportamento abbastanza difforme dei diversi Enti.

Va anche osservato come non ci siano differenze significative sul piano delle politiche di genere - la composizione fra uomini e donne è simile nei dati di stock e in quelli di flusso - salvo che nell'Ente Regione dove le assunzioni degli uomini superano quelle delle donne.

Se guardiamo alla collocazione professionale si può cogliere che le nuove assunzioni non hanno tanto puntato verso categorie elevate e quindi c'è, anche in questo caso, un sostanziale

rispecchiamento delle nuove assunzioni con l'attuale situazione della distribuzione per qualifiche contrattuali.

Inoltre è di un qualche interesse osservare che poco meno di un terzo dei nuovi assunti ha avuto precedenti rapporti - attraverso contratti atipici - con la stessa Amministrazione che poi li ha assunti. In particolare questo fenomeno è particolarmente accentuato nei Comuni di una certa dimensione.

Da ultimo si può constatare come nel 56% degli Enti del nostro campione si sia avuto un saldo positivo fra assunzioni e cessazioni.

Nella mappa dell'occupazione qualche rilievo può essere fatto sulle dinamiche delle trasformazioni del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale e viceversa e sulle cessazioni. Le tab. 13, 14 e 15 ci mostrano:

- Che il peso delle trasformazioni dei rapporti di lavoro sono, grosso modo, la metà del peso delle nuove assunzioni (il 2,5% contro il 5,2%);
- Che è più facile trovare una trasformazione da tempo pieno a tempo parziale anche se non è irrilevante il processo contrario;
- Che tale trasformazione da tempo pieno a tempo parziale è soprattutto presente nei piccoli Comuni;
- Che le cessazioni si distribuiscono, abbastanza equamente, fra pensionamenti, trasferimenti e dimissioni

Tabella 13 – *Trasformazioni del rapporto di lavoro, per tipologia di amministrazione (valori assoluti e valori percentuali).*

	Regione		Province		Comuni oltre 50.000 abitanti		Comuni da 15 a 50.000 abitanti		Comuni fino a 15.000 mila abitanti		TOTALE	
	v. a.	%	v. a.	%	v. a.	%	v. a.	%	v. a.	%	v. a.	%
Anno 2002												
Da tempo pieno a tempo parziale	26	70%	51	66%	273	57%	65	67%	47	73%	462	61%
Da tempo parziale a tempo pieno	11	30%	26	34%	209	43%	32	33%	17	27%	295	39%
Totale Trasformazioni	37	100%	77	100%	482	100%	97	100%	64	100%	757	100%

Mancate risposte: (0)

Tabella 14 – Numero delle cessazioni per causa e tipologia di amministrazione (valori assoluti).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Pensionamenti	38	36	253	61	56	444
Dimissioni	5	47	166	65	55	338
Licenziamenti	0	2	5	0	0	7
Trasferimenti	25	48	202	110	78	463
Altro	1	33	59	32	17	142
TOTALE	69	166	685	268	206	1394

Mancate risposte: (0)**Tabella 15** – Distribuzione percentuale delle cessazioni per causa e tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Pensionamenti	55%	22%	37%	23%	27%	32%
Dimissioni	7%	28%	24%	24%	27%	24%
Licenziamenti	0%	1%	1%	0%	0%	1%
Trasferimenti	36%	29%	29%	41%	38%	33%
Altro	1%	20%	9%	12%	8%	10%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate risposte: (0)

Un approfondimento particolare può essere sviluppato sulla categoria dei dirigenti. Ci aiutano in questa direzione le tab. 16, 17, 18, 19. Da esse innanzitutto emerge che nella metà del nostro campione è presente la dirigenza e che, complessivamente, i dirigenti sono più di un migliaio. Inoltre c'è un uso non marginale, ma neanche molto significativo, di dirigenti a tempo determinato (il 19%), rispetto al totale dei dirigenti impiegati, con una certa prevalenza dei maschi per questo tipo di contratto. Va anche osservato che il peso dei dirigenti a tempo determinato è più significativo nei Comuni di piccole e medie dimensioni mentre è più marginale nelle Province.

Tabella 16 – Amministrazioni che hanno alle proprie dipendenze personale dirigente per tipologia di amministrazione (valori assoluti e percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
v.a.	I	9	13	25	8	56
SI	100%	100%	100%	89%	13%	50%
v.a.	0	0	0	3	52	55
NO	0%	0%	0%	11%	87%	50%
v.a.	I	9	13	28	60	111
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (0)

Tabella 17 – Forme di impiego dei dirigenti, per genere e tipologia di amministrazione (valori assoluti).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
Tempo indeterminato	Uomini	125	134	263	56	6	584
	Donne	68	63	145	34	4	314
	TOTALE	193	197	408	90	10	898
Tempo determinato	Uomini	34	17	57	34	4	146
	Donne	13	10	23	16	1	63
	TOTALE	47	27	80	50	5	209
TOTALE	Uomini	159	151	320	90	10	730
	Donne	81	73	168	50	5	377
	TOTALE	240	224	488	140	15	1107

Mancate Risposte: (0)

Tabella 18 – Distribuzione percentuale delle forme di impiego dei dirigenti, per genere e tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
Tempo indeterminato	Uomini	65%	68%	64%	62%	60%	65%
	Donne	35%	32%	36%	38%	40%	35%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Tempo determinato	Uomini	72%	63%	71%	68%	80%	70%
	Donne	28%	37%	29%	32%	20%	30%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTALE	Uomini	66%	67%	66%	64%	67%	66%
	Donne	34%	33%	34%	36%	33%	34%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (0)

Tabella 19 – Peso percentuale delle forme di impiego dei dirigenti sul totale dei dirigenti per genere e tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Tempo indeterminato	Uomini	79%	89%	82%	62%	60%	80%
	Donne	84%	86%	86%	68%	80%	83%
	TOTALE	80%	88%	84%	64%	67%	81%
Tempo determinato	Uomini	21%	11%	18%	38%	40%	20%
	Donne	16%	14%	14%	32%	20%	17%
	TOTALE	20%	12%	16%	36%	33%	19%
TOTALE	Uomini	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Donne	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (0)

2. IL FONDO UNICO DI AMMINISTRAZIONE

Per quanto riguarda il fondo unico di amministrazione, la ricerca presentata dall'Osservatorio, in linea con quella dello scorso anno (relativa agli anni 2000-2001), ha cercato di delineare i diversi atteggiamenti delle amministrazioni emiliano-romagnole, guardando principalmente a tre aspetti: la consistenza del fondo e la capacità delle amministrazioni di investire risorse proprie, le scelte delle amministrazioni in termini di allocazione delle risorse rispetto ai diversi istituti, le modalità di gestione di questi ultimi.

2.1 Le risorse del fondo unico di amministrazione

Il rapporto dello scorso anno aveva messo in luce una tendenza crescente delle amministrazioni emiliano-romagnole ad integrare il fondo unico di amministrazione con risorse aggiuntive. Una crescita netta (di quasi dieci punti percentuali) dal 2000 (67%) al 2001 (76%) e generalizzata in tutti i comparti. Un progresso che poneva i Comuni in linea con i dati di altre ricerche nazionali e le Province ad un livello inferiore¹. Nel 2002 si registra un'inversione di tendenza delle amministrazioni della regione, il dato generale scende dal 76 al 70% (vedi tabella 20).

Nei diversi segmenti istituzionali è possibile cogliere tuttavia differenti tendenze; arretrano in modo sensibile i Comuni medio-piccoli (-19%) e quelli piccoli (-4%), crescono le Province (+3%) che integrano il fondo unico e soprattutto i Comuni oltre i 50.000 abitanti (+7%). La propensione rimane comunque elevata, anche se questo tipo di scelta sembra correlarsi maggiormente alla dimensione dell'amministrazione.

Tabella 20 - Enti che hanno integrato il fondo unico di amministrazione con risorse aggiuntive, per tipologia di amministrazione. (valori assoluti e percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a.	7	9	19	40	76
	%	100%	78%	82%	68%	68%
NO	v.a.	0	2	9	19	32
	%	0%	22%	18%	32%	30%
TOTALE	v.a.	9	11	28	59	108
	%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (3) 2,7%

¹ Cfr. "Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa" – RICERCHE FORMEZ – 2001, pg. 60.

La tabella 21 riporta la classificazione delle diverse amministrazioni in base alla percentuale di quota integrativa dell'ammontare del fondo. Quasi i 2/3 degli enti integra il fondo con percentuali inferiori al 10%, 1 su 5 supera la soglia del 15%. Atteggiamenti diversi emergono se si guarda alle diverse tipologie amministrative; nella Regione e nella metà delle Province la quota di integrazione supera il 15%, sette degli otto Comuni di grandi dimensioni (88%) invece non supera il 10%, imitati da oltre i 2/3 dei Comuni da 15 a 50.000 abitanti e da oltre la metà dei Comuni fino a 15.000 abitanti.

Tabella 21 - Distribuzione dei singoli Enti in base alla percentuale di integrazione del fondo ex art 15 del CCNL, per tipologia di amministrazione. Anno 2002 (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
	v.a.	0	1	3	3	14	21
0 - 5%	%	0%	16,3%	38%	19%	35%	30%
	v.a.	0	1	4	8	11	24
6-10%	%	0%	16,3%	50%	50%	28%	34%
	v.a.	0	1	1	2	7	11
11-15%	%	0%	16,3%	12%	12%	17%	15%
	v.a.	1	3	0	3	8	15
Oltre 15%	%	100%	50%	0%	19%	20%	21%
	v.a.	1	6	8	16	40	71
TOTALE	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (5) 7,0%

Le differenze, legate alla tipologia amministrativa, appaiono rimarcate anche dal confronto con i dati relativi agli anni 2000-2001. La Regione conferma infatti il suo approccio, le Province tendono ad ampliare il ventaglio dell'investimento (oltre il 60% delle amministrazioni provinciali supera il 10% dell'ammontare del fondo rispetto al 33% dell'anno 2001). La tendenza si inverte nei Comuni, in quelli di grandi e piccole dimensioni si abbassa il livello di investimento, nei Comuni medi tende a concentrarsi in valori compresi tra il 5 e il 10%.

E' possibile così iniziare a delineare alcuni scenari e differenti atteggiamenti strategici delle amministrazioni. Da un lato gli enti di grandi dimensioni (la Regione e le Province) tendono ad aumentare la propensione all'integrazione del fondo ed il livello di investimento; dall'altro i Comuni medi e piccoli mostrano un atteggiamento opposto: diminuisce il numero di amministrazioni che integra il fondo, cala anche la portata dell'investimento. I Comuni con oltre 50.000 abitanti scelgono in prevalenza di integrare il fondo, ma riducono la quantità di risorse investite a tal fine. In generale, comunque, le amministrazioni emiliano-romagnole confermano la direzione intrapresa nel biennio 2000-2001, continuando ad accrescere gli investimenti del fondo unico. L'ammontare pro-capite medio del fondo in Emilia-Romagna (vedi tabella 22) sfonda il muro dei 2.638 euro (5 milioni delle vecchie lire), registrando, rispetto al 2001, una crescita uniforme in tutti settori (+9%).

Tabella 22 - Ammontare pro-capite del Fondo ex art.15 CCNL, per tipologia di amministrazione.(in euro).

	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Anno 2002	5.685	3.217	2.882	2.925	2.331	2.638

Mancate Risposte: (3) 2,7%

La Regione mantiene per l'anno 2002 sostanzialmente inalterata la percentuale di incremento dell'anno 2001, gli altri comparti progrediscono in maniera evidente. Le Province sono gli Enti che, dopo la Regione, investono maggiormente nelle politiche retributive, presentando l'incremento più significativo (+35%) dell'ammontare pro-capite medio, insieme ai Comuni con oltre 50.000 abitanti (+24%). Più contenuti, ma non meno concreti, quelli conseguiti dai Comuni di medie (+11%) e piccole dimensioni (+3%).

La distribuzione in più fasce dei valori pro-capite sottolinea ulteriormente questa crescita omogenea. In primo luogo è importante notare come oltre la metà di tutte le amministrazioni superi la soglia dei 2.638 euro pro-capite; e l'85% del totale i 2.000 euro (vedi tabella 23).

Tabella 23 - Distribuzione dei singoli Enti in base alla retribuzione pro-capite del Fondo ex art. 15 CCNL, per tipologia di amministrazione (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
	v.a.	0	0	0	0	5
Fino a 1.500	%	0%	0%	0%	0%	8%
	v.a.	0	0	0	0	11
1.501-2.000	%	0%	0%	0%	0%	19%
	v.a.	0	2	4	7	18
2.001-2.500	%	0%	22%	36%	26%	31%
	v.a.	1	7	7	20	25
Oltre 2.500	%	100%	78%	64%	74%	42%
	v.a.	1	9	11	27	59
TOTALE	%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (4) 3,6%

Rispetto all'anno 2001 lo scivolamento verso valori più elevati è piuttosto evidente. Nel 2001, ad eccezione della Regione e dei Comuni medi, le amministrazioni emiliano-romagnole si distribuivano in tutte le fasce indicate, ad un anno di distanza il quadro si è sensibilmente

modificato. Ad eccezione dei Comuni fino a 15.000 abitanti non ci sono più amministrazioni con valori inferiori ai 2.000 euro per dipendente. Il 74% dei Comuni da 15 a 50.000 abitanti e il 78% delle Province oltrepassano la soglia dei 2.500 euro, così come quasi i 2/3 dei Comuni con oltre 50.000 abitanti. Nel 2001 le Province che si attestavano su questi dati erano appena 1/3, i Comuni grandi raggiungevano il 50%, i Comuni da 15 a 50.000 abitanti erano meno della metà.

Considerando nel suo insieme la propensione delle amministrazioni ad investire risorse proprie per integrare il fondo e la consistenza del fondo stesso, appare chiaro che la dimensione dell'amministrazione incide sulla capacità di integrare il fondo e sull'entità della sua integrazione, nonché sulla possibilità di stabilire valori elevati pro-capite. Quest'aspetto, tuttavia, non modifica la tendenza diffusa negli Enti dell'Emilia-Romagna di produrre forti investimenti sul piano delle politiche retributive.

2.2 L'allocazione delle risorse tra gli istituti retributivi

Il CCNL 1998-2001 comparto Regioni-Autonomie Locali individua i diversi istituti (produttività collettiva e individuale, progressione economica all'interno della categoria, posizioni organizzative, indennità di turno, rischio, disagio, reperibilità, notturno, etc...) e conseguentemente le diverse finalità di utilizzo delle risorse del fondo unico, demandando ai singoli Enti, in sede di contrattazione decentrata integrativa, la decisione sui criteri di ripartizione delle risorse tra i differenti istituti retributivi. La distribuzione del fondo unico diventa così una fondamentale scelta strategica nella gestione delle politiche retributive.

Dal fondo unico di amministrazione viene esclusa la voce dello straordinario, che mantiene un proprio specifico fondo, nell'ottica di una sua riduzione a favore del fondo unico (l'obiettivo è del 3%).

Dato questo contesto l'allocazione delle risorse tra i diversi istituti retributivi, e la riduzione della consistenza del fondo per compensare le prestazioni di lavoro straordinario, rappresentano due elementi da riscontrare al fine di comprendere le diverse modalità di gestione del salario accessorio.

Nel biennio 2000-2001 le amministrazioni dell'Emilia-Romagna avevano mostrato relativo interesse verso i nuovi istituti (progressione economica e posizioni organizzative), preferendo concentrare le risorse principalmente sull'incentivazione della produttività e sulle indennità varie. La scelta sembrava rientrare in una strategia, riscontrabile anche a livello di zona geografica², di non spostare in modo massiccio ed immediato delle risorse da voci variabili (la produttività) a voci fisse e ricorrenti (progressioni economiche).

I dati del 2002 confermano questa tendenza e la strategia dello "scivolamento graduale". La produttività collettiva e individuale rappresenta la voce di investimento alla quale sono destinate il maggior numero di risorse, quasi il 40% dell'ammontare totale del fondo unico (vedi tabella 24). Se consideriamo i diversi scenari amministrativi, le differenti tipologie istituzionali segnalano approcci abbastanza distinti. La Regione conferma le sue scelte originali. Da un lato destina alla produttività una quota molto elevata del fondo (46%), dall'altro impiega una quota cospicua anche per le posizioni organizzative (26%), scelta non riscontrabile in nessun'altra tipologia amministrativa, così come quella di destinare alle indennità varie (turno, reperibilità, ecc.)

una quota inferiore al 15%. Le Province, dal canto loro, privilegiano in maniera meno netta la produttività collettiva e individuale (43%) a vantaggio delle progressioni economiche (20%). Alle Posizioni Organizzative è destinato in media meno del 15% delle risorse, le indennità, invece, rappresentano quasi un quarto dell'intero fondo unico.

Tabella 24 - Distribuzione media delle risorse del fondo ex art. 15 CCNL 98-01, per tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Produttività individuale e collettiva	46%	43%	37%	38%	40%	39%
Progressione economica orizzontale	16%	20%	24%	19%	23%	22%
Posizioni organizzative	26%	14%	8%	9%	3%	6%
Indennità turno	0%	2%	8%	10%	7%	7%
Indennità reperibilità	1%	5%	6%	5%	5%	5%
Indennità rischio	3%	10%	8%	10%	11%	10%
Altre indennità	8%	7%	8%	10%	11%	10%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (3) 2,7%

Maggiormente ancorata alle voci di costo variabili appare la politica dei Comuni. Le amministrazioni comunali erogano, in media, la quota più bassa per retribuire la produttività, ma in nessun comparto comunale le varie indennità scendono al di sotto del 30%; anzi, se si considerano le due voci insieme, queste coprono, nei Comuni con oltre 50.000 abitanti, i 2/3 dell'intero fondo, mentre, nei Comuni medi ed in quelli piccoli, quasi i 3/4.

Lo scenario non è comunque statico, rispetto al 2001 c'è stato un leggero spostamento tra le varie voci di spesa. A livello aggregato ma anche nei diversi segmenti istituzionali non ci sono stati scossoni o terremoti. Se consideriamo tutte le amministrazioni oggetto dell'indagine, nel 2002 la produttività collettiva e individuale ha perduto 2 punti percentuali, equamente divisi tra la progressione economica e le posizioni organizzative. Il fenomeno appare impercettibile ma lo scivolamento è continuo, a maggior ragione se si raffrontano i dati con quelli del 2000. In due anni la produttività ha subito una perdita del 7%, la crescita delle progressioni economiche (+3%) e delle posizioni organizzative (+2%) sono state mitigate dall'avanzamento ottenuto nel 2001 dalle indennità varie (+3%).

La Regione tra il 2000 e il 2001 ha compiuto la trasformazione più evidente rispetto agli altri segmenti amministrativi. Una quota consistente del fondo è stata stornata dalla produttività collettiva e individuale (-11% da un anno all'altro) a favore delle posizioni organizzative (+18%),

² Cfr. ARAN "La contrattazione integrativa e la gestione del personale nelle P.A.", a cura di L. Bordogna, Franco Angeli Editore, 2002

le progressioni economiche sono rimaste stabili (13%). Nel 2002 l'amministrazione regionale sostanzialmente stabilizza la ripartizione scelta l'anno precedente, finanziando in modo leggermente maggiore le progressioni economiche orizzontali (+3%) a discapito delle posizioni organizzative

(-2%) e della produttività collettiva ed individuale(-1%).

Le Province hanno proseguito nel trend individuato per gli anni 2000-2001: netta la discesa della produttività (-5%), costante la crescita delle Posizioni Organizzative (+4%), stabile la quota destinata a premiare le altre indennità.

I Comuni con oltre 50.000 abitanti sembrano avviarsi, fatte le debite proporzioni, sulla strada tracciata da Regione e Province. Sono gli unici enti in cui cala la percentuale destinata alle progressioni economiche orizzontali e aumenta quella legata alla produttività, ma è interessante notare come a una buona crescita delle posizioni organizzative (+3%) si accompagni la riduzione maggiore, in termini percentuali, delle risorse destinate alle indennità varie (-4%).

Comuni di medie e piccole dimensioni procedono nella medesima direzione. Ad una riduzione contenuta del fondo destinato alla produttività collettiva e individuale (-2%), fa seguito una leggera crescita delle progressioni economiche (rispettivamente +3% e +1%), resta stabile il dato relativo alle posizioni organizzative (che per i Comuni da 15 a 50.000 abitanti raggiunge il 9%), sempre superiore al 30% per entrambi le voci di costo relative alle altre indennità.

Un' ultima considerazione, prima di passare ad analizzare la distribuzione del fondo articolata in più fasce, va fatta sulle progressioni orizzontali. Escludendo la Regione, che ha prodotto il massimo sforzo in termini di ridisegno dell'allocazione del fondo a cavallo tra il 2000 e il 2001, destinando alle Posizioni Organizzative oltre 1/4 dell'intero fondo unico, la quota media destinata a questo istituto è cresciuta solamente nelle Province e nei Comuni di grandi dimensioni, a conferma dell'ipotesi avanzata lo scorso anno di una correlazione tra la quota destinata a questo istituto e il peso percentuale che la categoria D ricopre all'interno dell'ente³.

Attraverso i dati della tabella 25 è possibile cogliere ulteriori comportamenti disomogenei tra le diverse amministrazioni, a testimonianza del livello di autonomia introdotto dalla contrattazione integrativa nella gestione delle politiche retributive delle risorse umane.

In generale la maggior parte delle amministrazioni destina tra il 36% e il 55% del fondo unico alla produttività collettiva e individuale, tra il 16% e il 35% alla progressione economica (il 75% del totale delle amministrazioni), meno del 15% per gli altri istituti.

Ad eccezione di un comportamento uniforme per quanto concerne l'atteggiamento della Regione, della maggior parte delle Province e dei Comuni di grandi dimensioni nelle modalità di distribuzione del fondo per finanziare l'istituto della produttività collettiva ed individuale e quello della progressione economica orizzontale, è difficile registrare tendenze comuni, sintomo di un forte dinamismo nelle scelte legate alle politiche retributive.

³ Cfr. "Quaderni dell'Osservatorio n.1 2003", pg. 34

Tabella 25 - Distribuzione dei singoli Enti in base alla ripartizione percentuale delle risorse del fondo ex art. 15 CCNL 98-01, per tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Produttività individuale e collettiva	0 - 15%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
	16 - 35%	0%	14%	38%	48%	30%	34%
	36 - 55%	100%	86%	62%	40%	60%	57%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	12%	9%	8%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Progressione economica orizzontale	0 - 15%	0%	14%	0%	28%	18%	18%
	16 - 35%	100%	86%	100%	62%	72%	75%
	36 - 55%	0%	0%	0%	4%	10%	7%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Posizioni organizzative	0 - 15%	0%	71%	88%	72%	93%	85%
	16 - 35%	100%	29%	12%	28%	5%	14%
	36 - 55%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Indennità di turno	0 - 15%	100%	100%	100%	96%	95%	96%
	16 - 35%	0%	0%	0%	4%	4%	3%
	36 - 55%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Indennità reperibilità	0 - 15%	100%	100%	86%	96%	95%	95%
	16 - 35%	0%	0%	14%	4%	5%	5%
	36 - 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Indennità di rischio	0 - 15%	100%	71%	86%	96%	74%	89%
	16 - 35%	0%	29%	14%	4%	25%	19%
	36 - 55%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Altre indennità	0 - 15%	100%	86%	86%	76%	67%	72%
	16 - 35%	0%	14%	14%	24%	32%	27%
	36 - 55%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte: (3) 2,7%

Sono tra i Comuni medio-piccoli le uniche amministrazioni emiliano-romagnole che finanziano la produttività con oltre il 50% del fondo, ma di contro una decina di loro fissa quote del fondo, destinate alle progressioni economiche orizzontali, comprese tra il 36% e il 55%, mentre alcuni Comuni con meno di 15.000 abitanti assegnano alle posizioni organizzative una quota maggiore di fondo rispetto anche al dato della Regione.

Una vivacità che apparentemente potrebbe lasciare presagire scelte molto differenziate, specie se si considerano anche le voci legate alle varie indennità. Tuttavia un filo conduttore lega le diverse amministrazioni, un filo sottile, quello dello “scivolamento graduale”, che diviene maggiormente visibile se si raffrontano i dati del 2002 con quelli delle rilevazioni precedenti (vedi tabella 26).

Tabella 26 – Distribuzione dei singoli Enti in base alla ripartizione percentuale delle risorse del fondo ex art. 15 CCNL 98-01, per anno e tipologia di amministrazione (valori percentuali).

		Regione		Province		Comuni oltre 50.000 abitanti		Comuni da 15 a 50.000 abitanti		Comuni fino a 15.000 abitanti		TOTALE	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Produttività individuale e collettiva	0 - 15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	2%	0%	1%	1%
	16 - 35%	0%	0%	12%	14%	57%	60%	32%	50%	19%	32%	24%	36%
	36 - 55%	0%	100%	50%	57%	43%	40%	36%	40%	55%	51%	49%	49%
	Oltre 55%	100%	0%	38%	29%	0%	0%	32%	5%	24%	17%	26%	14%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Progressione economica orizzontale	0 - 15%	100%	100%	25%	29%	14%	0%	60%	45%	39%	22%	42%	28%
	16 - 35%	0%	0%	75%	71%	86%	100%	40%	55%	53%	66%	53%	65%
	36 - 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	12%	5%	7%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Posizioni organizzative	0 - 15%	100%	0%	100%	86%	100%	100%	92%	77%	95%	95%	95%	89%
	16 - 35%	0%	100%	0%	14%	0%	0%	8%	23%	5%	5%	5%	11%
	36 - 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Altre indennità	0 - 15%	100%	100%	62%	43%	14%	20%	16%	18%	29%	20%	28%	22%
	16 - 35%	0%	0%	38%	57%	72%	80%	76%	77%	56%	58%	60%	63%
	36 - 55%	0%	0%	0%	0%	14%	0%	8%	5%	15%	17%	12%	12%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	0%	3%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Altro	0 - 15%	100%	100%	87%	100%	71%	80%	68%	73%	82%	83%	79%	82%
	16 - 35%	0%	0%	13%	0%	29%	20%	28%	27%	15%	15%	18%	17%
	36 - 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%	3%	2%	3%	1%
	Oltre 55%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mancate Risposte 2000: (7) 6,0%

Mancate Risposte 2001: (7) 6,3%

Ragionando sui riporti totali dal 2001 al 2002 diminuiscono le amministrazioni che superano la soglia del 55% per retribuire la produttività collettiva e individuale (si passa rispettivamente dal 14% all'8%), aumentano le amministrazioni che retribuiscono in modo maggiore le posizioni organizzative e soprattutto la progressione economica orizzontale (rispettivamente +3% e +9% la crescita percentuale da un anno all'altro).

E' interessante notare il processo di omogeneizzazione nelle scelte retributive tra Comuni con oltre 50.000 abitanti e le Province, per quanto concerne la produttività, le progressioni economiche orizzontali e le posizioni organizzative. La tendenza è comunque, per tutti i segmenti

istituzionali, di incrementare il valore di questi ultimi due istituti, che registrano trend di crescita costanti nel triennio 2000-2002.

L'importo medio del fondo per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario cresce in termini di valori aggregati; la crescita è piuttosto sensibile, raggiungendo la quota media totale di 68.675 euro (vedi tabella 27), con un trend di crescita del 28% rispetto all'anno 2001.

Tabella 27 - Ammontare medio per compensare le prestazioni di lavoro straordinario, per tipologia di amministrazione.(in euro)

	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Anno 2002	773.826	117.229	318.484	37.973	13.902	68.675

Mancate Risposte: (3) 2,7%

Apparentemente l'obiettivo di ridurre del 3% l'importo del fondo di questo istituto, al fine di privilegiare il fondo unico di amministrazione, sembra fallito. Se andiamo a considerare i diversi ambiti amministrativi possiamo notare che non è così, o almeno in alcune tipologie di amministrazioni si prosegue sulla strada della riduzione delle quote di denaro destinate a questo istituto.

La Regione diminuisce di ben undici punti percentuali l'importo del fondo straordinario, arrivando alla riduzione del 14% nel corso del triennio 2000-2002. Singolare il caso delle Province: nel 2001 erano state le amministrazioni che si erano mosse maggiormente sulla strada del decurtamento delle risorse destinate allo straordinario (-6%); nel 2002, invece, invertono la rotta, realizzando una crescita netta (+24%), strategia emulata anche dai Comuni con oltre 50.000 abitanti (+17%). Riduzioni in linea con gli obiettivi strategici si realizzano nei Comuni fino a 15.000 abitanti (-3%) e nei Comuni medi (-2%).

E' possibile ora tracciare alcune considerazioni di insieme su questo secondo aspetto. Il CCNL 1998-2001 ha introdotto nuove modalità di gestione delle risorse accessorie del personale per promuovere reali e significativi miglioramenti nei livelli di efficacia ed efficienza delle Amministrazioni e nell'erogazione dei servizi. In questi nuovi contesti per gli enti si sono aperti nuovi ambiti di discrezionalità, e la concreta opportunità di giocare un ruolo da protagonista nella gestione della retribuzione degli organici. Le amministrazioni emiliano-romagnole hanno colto in parte quest'opportunità, iniziando a decidere in un contesto di autonomia decisionale la ripartizione e la gestione del fondo unico di amministrazione. In tutte le amministrazioni le progressioni economiche orizzontali drenano risorse agli altri istituti, ma lo spostamento tra le diverse voci appare graduale, seppur uniforme nelle diverse tipologie di amministrazione. La priorità va tuttavia ancora a quelle voci di spesa variabili (la produttività) e alle diverse indennità (soprattutto nei Comuni di medie e piccole dimensioni) anziché a quegli istituti in grado di compensare prestazioni di lavoro eccellenti, posizioni di lavoro particolarmente critiche, professionalità e competenze distintive. I dati a disposizione non ci dicono se la strada intrapresa sta portando miglioramenti negli standard qualitativi dei diversi enti, lo strumento adottato si

presta maggiormente ad una rilevazione quantitativa piuttosto che qualitativa, in grado comunque di delineare diversi approcci. La Regione decurta nel 2002 in modo sensibile i finanziamenti sul fondo straordinario e sull'istituto delle posizioni organizzative. Province e Comuni con oltre 50.000 abitanti iniziano a privilegiare nel 2002 Posizioni Organizzative e progressioni economiche orizzontali, ma non riescono ad incidere sul taglio del fondo per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario. I Comuni di medie e piccole dimensioni sono i più vivaci, con differenti strategie adottate. Queste ultime amministrazioni si caratterizzano per una tendenza comune alla riduzione del fondo straordinario, una distribuzione tra le voci del fondo concentrata sulla produttività e sulle indennità varie (turno, reperibilità, ecc.).

2.3 Le modalità di gestione degli istituti del fondo

L'esame delle principali forme di utilizzo delle risorse aggiuntive del fondo si è soffermata sulle progressioni orizzontali, le posizioni organizzative e la produttività individuale e collettiva. In particolare, attraverso il questionario, si è cercato di determinare la quantità di personale che ha beneficiato delle progressioni economiche orizzontali, la diffusione all'interno dei diversi enti e le modalità di retribuzione dell'istituto delle posizioni organizzative, la gestione dell'incentivazione della produttività.

Le progressioni economiche orizzontali hanno offerto l'opportunità alle Pubbliche Amministrazioni di gestire lo sviluppo retributivo all'interno della propria organizzazione, svincolandolo da un sistema di classificazione rigido e che prevedeva per ogni passaggio l'espletamento di un concorso. Nel 2002 un quarto dei lavoratori delle amministrazioni emiliano-romagnole ha visto riconosciuto uno scatto economico, un risultato frutto di tendenze diverse a seconda dei comparti (vedi tabella 28).

Tabella 28 – Percentuale dei lavoratori che ha usufruito della progressione economica orizzontale sul totale degli occupati, per categoria e tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Categoria A	0%	7%	10%	27%	24%	21%
Categoria B	2%	34%	12%	26%	30%	26%
Categoria C	21%	34%	14%	26%	29%	26%
Categoria D	4%	39%	12%	19%	22%	20%
TOTALE	9%	36%	13%	24%	27%	25%

N° Mancate Risposte: (3) 2,7%

Se i Comuni medio-piccoli non si discostano dalla media generale, nelle Province più di un terzo dei lavoratori ha potuto beneficiare dell'avanzamento, mentre in Regione e nei Comuni con oltre 50.000 abitanti la percentuale di personale che ha usufruito delle progressioni orizzontali oscilla intorno al 10%. In generale, infine, le categorie maggiormente premiate appaiono la B e C.

Un raffronto con i dati dello scorso anno permette una riflessione sulle strategie delle diverse amministrazioni. In primo luogo sembra stabilizzarsi il numero del personale coinvolto (26% nel 2001), dopo la drastica riduzione del 2000 (-24%). Si assiste, inoltre, ad un'inversione di rotta rispetto alle categorie maggiormente interessate dal fenomeno; la categoria A nel biennio precedente, le categorie medie dell'anno di analisi. Se si correlano inoltre questi dati con le variazioni di quota del fondo destinato a questo istituto, si può notare come per la Regione l'aumento di quota (+3%) delle progressioni economiche sia stato assorbito per la maggior parte dalla categoria C. Nelle Province invece la scelta sembra essere stata quella di mantenere invariato il volume di investimento, ampliando il numero del personale interessato. Opzione opposta a quella dei Comuni di grandi dimensioni, tesi a una decurtazione della quota del fondo, collegata ad una diminuzione della percentuale dei passaggi. Identico appare l'approccio dei Comuni di medie e piccole dimensioni, dove si registra un aumento della quota di fondo destinata a quest'istituto e un conseguente maggior coinvolgimento delle categorie medie.

Nel complesso, nonostante lo strumento scelto non consenta di cogliere come viene programmato il numero dei partecipanti alla selezione per le progressioni (prerequisiti o numeri chiusi), o come viene determinata la ripartizione del budget, la propensione sembra essere quella di non saturare i margini di ricorso a questo riconoscimento, salvaguardandolo dal rischio di svilire la funzione altamente motivante.

Un secondo elemento di interesse del sistema contrattuale 1998-2001 è rappresentato dalle posizioni organizzative. Con questo istituto è stata di fatto introdotta una nuova figura negli assetti organizzativi delle amministrazioni, nell'ottica di completare il reticolo delle responsabilità formali tra le categorie elevate al fine di agevolare il coordinamento di una struttura, istituendo altresì funzioni di direzione negli enti sprovvisti di dirigenza. Nelle amministrazioni dell'Emilia-Romagna il ricorso a questo ruolo appare un elemento consolidato, a prescindere dalle dimensioni dell'ente (vedi tabella 29).

Tabella 29 – Istituzione delle posizioni organizzative, per tipologia di amministrazione (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
SI	v.a.	1	9	12	26	59	107
	%	100%	100%	92%	93%	98%	96%
NO	v.a.	0	0	1	2	1	4
	%	0%	0%	8%	7%	2%	4%
TOTALE	v.a.	1	9	13	28	60	111
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte: (0)

L'applicazione di questo istituto avviene, infatti, in modo compatto negli enti di grandi (Regione e Province) e piccole dimensioni (Comuni fino a 15.000 abitanti), come già sottolineato da altre ricerche a carattere nazionale⁴ e dai dati del 2001⁵, ma la tendenza è oramai diffusa anche nei Comuni grandi e in quelli medi.

Nella maggior parte delle amministrazioni, inoltre, sembra che avvenga una comparazione e una graduazione tra i diversi ruoli di responsabilità e di conseguenza una relativa differenziazione del valore economico da assegnare a ciascuno; infatti oltre i 2/3 degli enti afferma di diversificare la retribuzione delle posizioni organizzative in fasce distinte (vedi tabella 30).

Tabella 30 –Differenziazione della retribuzione per posizioni organizzative in più fasce, per tipologia di amministrazione (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	ProvinceComuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
SI	v.a.	1	8	10	20	42	81
	%	100%	89%	83%	77%	71%	76%
NO	v.a.	0	1	2	6	17	26
	%	0%	11%	17%	23%	29%	24%
TOTALE	v.a.	1	9	13	26	59	107
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte: (4) 3,6%

Una propensione in linea con i dati del 2001, segno dell'affermarsi di una strategia consolidata nella gestione dello strumento retributivo. Questa rappresentazione lineare contiene, tuttavia, anche approcci differenti delle amministrazioni, emblematico a tal riguardo l'atteggiamento della Regione che nel 2002, a differenza del 2001, preferisce articolare la retribuzione delle posizioni organizzative in più fasce.

La scelta di analizzare e graduare le posizioni organizzative comporta per lo più l'individuazione di tre o quattro fasce retributive (vedi tabella 31). Si ritrovano in questo contesto quasi la metà delle amministrazioni emiliano romagnole (46%) oggetto dell'analisi. Un risultato perfettamente speculare a quello del 2001. Dal raffronto con i dati dello scorso anno è possibile, comunque, cogliere una nuova tendenza: quella di istituire più di quattro fasce di retribuzione (+5%), soprattutto per quanto concerne le Province (+12%) e i Comuni da 15 a 50.000 abitanti (+16%), un elemento che potrebbe far presupporre l'affermarsi di soluzioni tecniche tese ad agevolare le comparazioni tra i vari centri di responsabilità, con la finalità di graduarne l'importanza e conseguentemente il valore economico da assegnare ad ognuno.

4 Cfr. ARAN "La contrattazione integrativa e la gestione del personale nelle P.A.", a cura di L. Bordogna, Franco Angeli Editore, 2002

5 Cfr. "Quaderni dell'Osservatorio n.1 2003", pg. 40

Tabella 31 – Distribuzione dei singoli Enti in base al numero di fasce istituite per la retribuzione di posizione per tipologia di amministrazione (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
	v.a.	0	0	2	6	11	19
Fascia Unica	%	0%	0%	20%	23%	21%	19%
	v.a.	1	3	2	4	6	16
Due fasce	%	100%	38%	20%	15%	11%	16%
	v.a.	0	1	4	3	16	24
Tre Fasce	%	0%	13%	40%	12%	30%	24%
	v.a.	0	2	2	5	13	22
Quattro fasce	%	0%	25%	20%	19%	25%	22%
	v.a.	0	2	0	8	7	17
Oltre 4 fasce	%	0%	25%	0%	31%	13%	17%
	v.a.	1	8	10	26	53	98
TOTALE	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte: (9) 8,4%

L'articolazione in fasce comporta dei riflessi anche sui differenziali salariali. Come già avvenuto lo scorso anno si è preferito utilizzare la differenza tra fascia massima e fascia minima come indice della tendenza delle diverse amministrazioni ad aprire il ventaglio retributivo (vedi tabella 32).

Tabella 32 – Distribuzione dei singoli Enti in base alla differenza tra fascia massima e minima della retribuzione di posizione per posizioni organizzative, per tipologia di amministrazione (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
	v.a.	0	0	2	6	11	19
Nessuna differenza	%	0%	0%	15%	21%	18%	17%
	v.a.	0	1	4	4	11	20
Entro 1500 euro	%	0%	11%	31%	14%	18%	18%
	v.a.	1	3	2	1	6	13
Da 1501 a 2500 euro	%	100%	33%	15%	4%	10%	12%
	v.a.	0	4	3	9	21	37
Da 2501 a 5000 euro	%	0%	44%	23%	32%	35%	33%
	v.a.	0	1	2	8	11	22
Oltre 5000 euro	%	0%	11%	15%	29%	18%	20%
	v.a.	1	9	13	28	60	111
TOTALE	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte: (0)

Il numero maggiore di amministrazioni differenzia la retribuzione in valori compresi tra i 2.500 e i 5.000 euro (33% delle amministrazioni), elevato anche il numero degli enti che supera la soglia dei 5.000 euro (20%). Sono soprattutto i Comuni medi e quelli di piccole dimensioni ad aprire il ventaglio retributivo, la Regione rientra nella fascia che va dai 1.500 ai 2.000 euro, quasi

la metà delle Province (44%) in quella immediatamente successiva; mentre i Comuni di grandi dimensioni appaiono quelli meno propensi ad ampliare la forbice per retribuire i diversi incarichi di responsabilità.

Tra le diverse voci che compongono il "salario accessorio", l'incentivazione della produttività rappresenta la parte quantitativamente più significativa. Nato con la finalità di collegare la remunerazione alla produzione realizzata, questo strumento, inizialmente mutuato dal settore privato, da oltre un decennio fa parte delle relazioni sindacali, sia per quanto concerne il premio collettivo che per il riconoscimento individuale. La tendenza, nel corso degli anni, è stata quella di non differenziare in modo eccessivo tale retribuzione, determinando spesso una distribuzione "a pioggia", che coinvolgeva tutto il personale. Una distribuzione generalizzata non inficiata neanche dal CCNL 1998-2001 che, sebbene abbia portato ad un'erosione dell'istituto, non ha determinato sostanziali mutamenti nelle modalità di erogazione, trasformando l'istituto in uno strumento di mera integrazione salariale.

In Emilia Romagna la propensione appare comunque quella di ridurre il personale coinvolto. Nel 2002 è ancora elevata la quota di amministrazioni che riconosce questo incentivo a tutto il personale (84%), soprattutto nelle amministrazioni di grandi dimensioni (vedi tabella 33).

Tabella 33 – Assegnazione del fondo di produttività collettiva a tutto il personale, per tipologia di amministrazione (valori assoluti e percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
SI	v.a.	1	8	9	21	52	91
	%	100%	89%	69%	75%	87%	82%
NO	v.a.	0	1	4	7	8	20
	%	0%	11%	31%	25%	13%	18%
TOTALE	v.a.	1	9	13	28	60	111
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte: (0)

Rispetto all'anno precedente, tuttavia, la quota si riduce in tutti i diversi segmenti istituzionali, in modo significativo soprattutto per i Comuni di dimensioni medie (-25%).

La quota media erogata pro-capite varia dai 500 ai 1700 euro, a seconda delle differenti categorie professionali (vedi tabella 34).

Tabella 34 – Quota media erogata pro-capite per categoria del fondo di produttività collettiva, per tipologia di amministrazione (in euro).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Categoria A	0	592,81	681,50	558,83	463,33	517,22
Categoria B	3042,37	1347,33	823,24	841,81	2267,55	1675,61
Categoria C	3198,38	1536,19	938,10	971,23	2168,29	1691,01
Categoria D	3347,25	1864,31	1151,15	1216,92	1409,01	1385,30

N° Mancate Risposte: (8) 7,2%

Negli enti di grandi e medie dimensioni si preferisce premiare le categorie superiori, la scelta dei Comuni piccoli, forse anche in funzione delle diverse professionalità presenti, è quella di privilegiare gli occupati delle categorie B e C.

Differenze, legate alla grandezza delle organizzazioni, si ripropongono anche per quanto riguarda l'individuazione dei criteri per assegnare i fondi di tale istituto (vedi tabella 35).

Tabella 35 – Presenza dei diversi criteri utilizzati per retribuire la produttività collettiva, per tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Presenza in servizio	100%	67%	62%	75%	75%	73%
Inquadramento professionale	100%	67%	46%	75%	62%	64%
Progetti realizzati da gruppi	0%	44%	42%	48%	44%	44%
Valutazione individuale	0%	56%	58%	60%	54%	56%
Altro	0%	22%	17%	4%	8%	9%

N° Mancate Risposte: (0)

In generale, così come nel 2001, le amministrazioni dell'Emilia-Romagna affermano di utilizzare criteri poco selettivi e non in linea con le finalità dell'istituto, come la presenza in servizio (73% dei casi) e l'inquadramento professionale (64%). Nei Comuni medio-piccoli, più che negli altri comparti, il riconoscimento della retribuzione avviene anche attraverso la valutazione individuale e dei progetti realizzati in gruppo.

Criteri più meritocratici, al contrario, sembrano essere alla base dell'assegnazione della produttività individuale (vedi tabella 36).

Tabella 36 – Presenza dei diversi criteri utilizzati per retribuire la produttività individuale, per tipologia di amministrazione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Presenza in servizio	100%	43%	18%	33%	47%	40%
Valutazione individuale	100%	71%	73%	90%	91%	87%
Altro	100%	29%	36%	29%	21%	27%

N° Mancate Risposte: (0)

La valutazione individuale è, infatti, l'elemento utilizzato in quasi il 90% dei casi, sebbene anche la presenza in servizio, calcolata in base alle giornate lavorative, si affianchi in modo significativo (40% dei casi totali) nella determinazione del diritto alla percezione dell'incentivo.

Le Amministrazioni possono valutare e verificare i risultati raggiunti uno o più volte all'anno, provvedendo di volta in volta alla relativa erogazione del salario. Questo approccio, fortemente innovativo, che prevede la capacità degli enti di dotarsi di moderni sistemi di pianificazione e di controllo, nel complesso è ancora poco diffuso all'interno delle amministrazioni emiliano-romagnole. Il 37% delle amministrazioni campione prevede, infatti, forme di retribuzione della produttività in periodi diversi dell'anno (vedi tabella 37). Anche in questo caso la dimensione gioca un ruolo determinante nella definizione delle strategie adottate dai diversi enti.

Tabella 37 – Modalità di erogazione delle retribuzioni della produttività, per tipologia di amministrazione (valori assoluti e percentuali).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Tutti i mesi	v.a.	0	0	0	5	3	8
	%	0%	0%	0%	18%	5%	7%
Una volta all'anno	v.a.	0	5	10	15	41	71
	%	0%	56%	77%	54%	68%	64%
Due o più volte all'anno	v.a.	1	4	3	8	16	32
	%	100%	44%	23%	29%	27%	29%
Totale	v.a.	1	9	13	28	60	111
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte: (0)

Un ultimo elemento di interesse, legato all'incentivazione della produzione, riguarda l'indennità di progettazione prevista dalla "Legge Merloni". L'ammontare medio, collegato come nel 2001⁶ alla grandezza delle diverse organizzazioni, risulta in crescita in tutti i segmenti considerati, con una quota media totale quasi raddoppiata rispetto all'anno precedente (vedi tabella 38).

Tabella 38 – Ammontare medio delle risorse erogate per l'indennità di progettazione ex Legge Merloni, per tipologia di amministrazione (in euro).

	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Anno 2002	189.719	83.188	215.561	25.016	14.448	50.310

N° Mancate Risposte: (17) 15,3%

6 Cfr. "Quaderni dell'Osservatorio n.1 2003", pag. 47

3. CONTENUTI DELLA CONTRATTAZIONE E POLITICHE RETRIBUTIVE NEI DIRIGENTI

Viene qui presentato un breve profilo sia dei contenuti più significativi della contrattazione collettiva, sia della struttura della retribuzione dei dirigenti.

Tabella 39 *Riepilogo materie di contrattazione e tipologia di contrattazione (personale dirigente), anno 2002*
(valori assoluti e percentuali)

MATERIA	ACCORDO SCRITTO SI	ACCORDO SCRITTO NO	MANCATE RISPOSTE
Criteri generali per la distribuzione delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e risultato	37 (74%)	13 (26%)	(6) 11%
Criteri generali per l'elaborazione dei programmi pluriennali e annuali di formazione e aggiornamento	20 (40%)	30 (60%)	(6) 11%
Pari opportunità	11 (22%)	39 (78%)	(6) 11%
Risorse aggiuntive	26 (52%)	24 (48%)	(6) 11%
Criteri per la valutazione della prestazione dei dirigenti	34 (68%)	16 (32%)	(6) 11%
Valutazione della posizione dei dirigenti (individuazione dei criteri, punteggi, articolazione posizioni)	33 (66%)	17 (34%)	(6) 11%
Criteri generali per l'applicazione delle norme relative alla sicurezza nei luoghi di lavoro	13 (26%)	37 (74%)	(6) 11%
Atto di individuazione delle posizioni dei dirigenti	24 (48%)	26 (52%)	(6) 11%
Criteri per l'affidamento e la revoca di incarichi dirigenziali	14 (28%)	36 (72%)	(6) 11%
Atti generali di organizzazione interna	16 (32%)	34 (68%)	(6) 11%
Fabbisogno del personale dirigenziale	10 (20%)	40 (80%)	(6) 11%
Criteri per la disciplina della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro	16 (32%)	34 (68%)	(6) 11%
Bandi di concorso per la dirigenza	7 (14%)	43 (86%)	(6) 11%
Altro	3 (6%)	46 (94%)	(6) 11%

Dalla tabella 39 si può cogliere quali siano i temi contrattuali (potenzialmente) più presenti nella contrattazione integrativa dei dirigenti. Si può sostenere che, in sostanza, esistono tre tipi di contenuti rispetto alla contrattazione effettivamente sviluppata: innanzitutto quelli molto presenti - più dei due terzi - nella dinamica sindacale e riconducibili ai criteri generali per la distribuzione delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e risultato; ai criteri per la valutazione della prestazione dei dirigenti; alla valutazione della posizione dei dirigenti (individuazione dei criteri, punteggi, articolazione delle posizioni). In secondo luogo quelli mediamente presenti – tra un range del 33% e 66% - nel processo negoziale e riconducibili ai criteri generali per l'elaborazione dei programmi pluriennali e annuali di formazione e aggiornamento; alle risorse aggiuntive; all'atto di individuazione delle posizioni dei dirigenti. Infine quei contenuti considerabili “marginali” in quanto poco presenti – meno del 33% - nella contrattazione collettiva. In questo caso ci riferiamo, per fare degli esempi, alle pari opportunità; ai criteri generali per l'applicazione delle norme relative alla sicurezza nei luoghi di lavoro; al fabbisogno del personale dirigenziale ecc.

Dall'esame dei contenuti della contrattazione risulta quindi evidente come, per i dirigenti, è piuttosto centrale il tema delle politiche retributive che qui approfondiamo cercando di delinearne le caratteristiche fondamentali.

Innanzitutto possiamo cogliere - cfr. tabella 40– che la retribuzione accessoria dei dirigenti (comprendente quindi la retribuzione di posizione, quella di risultato e altre indennità) è di circa 18000 euro media pro-capite annua. Dalla stessa tabella si possono osservare – in una logica di benchmarking delle politiche retributive – come le differenze fra i diversi Enti siano di una certa consistenza in quanto si va dai 15.000 euro dei dirigenti operanti nei Comuni di media dimensione ai quasi 27.000 euro dei dirigenti regionali.

Tabella 40 – Procapite medio del fondo per la retribuzione accessoria dei dirigenti, per tipologia di amministrazione (in euro)

	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Anno 2002	26813	23951	17512	14944	18023	17920

N° Mancate Risposte (12) 21%

In secondo luogo la tabella 41 ci indica un forte peso della retribuzione di posizione, intorno all'80% delle disponibilità per la retribuzione accessoria, ed una sostanziale omogeneità nella distribuzione delle voci retributive fra i diversi Enti. In quest'ultima direzione va solo osservato un certo peso delle “indennità varie” nei Comuni grossi ed in quelli piccoli.

Tabella 41 – Media distribuzione percentuale delle risorse tra le diverse voci della retribuzione dei dirigenti (valori percentuali)

Anno 2002	Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Retribuzione posizione		81,8%	80,87%	80,14%	79,40%	72,85%	79,31%
Retribuzione risultato		18,2%	17,48%	15,58%	19,80%	21,22%	18,53%
Altre indennità		0%	1,64%	4,27%	0,8%	5,93%	2,16%
N° Mancate Risposte (13) 23%							

Riflettendo intorno alla (eventuale) presenza di una logica meritocratica, alcuni segnali, coerenti ma non totalmente lineari con questa ottica, si possono individuare dalla tabella 42 e dalla tabella 43. In esse si possono notare, da un lato, che in circa l'80% degli Enti del nostro campione (anche se 11 mancate risposte potrebbero avere un certo peso nel risultato finale) viene utilizzata, per la retribuzione di posizione, una politica di differenziazione attraverso lo strumento delle fasce retributive; dall'altro che lo stesso strumento delle fasce retributive è meno utilizzato per la gestione delle retribuzioni di risultato.

Tabella 42 – Determinazione di fasce per l'assegnazione della retribuzione di posizione (valori assoluti e percentuali)

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a.	1	7	10	13	4	35
	%	100%	78%	91%	68%	80%	78%
NO	v.a.	0	2	1	6	1	10
	%	0%	22%	9%	32%	20%	22%
TOTALE	v.a.	1	9	11	19	5	45
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (11) 20%

Tabella 43 – Determinazione di fasce per l'assegnazione della retribuzione di risultato (valori assoluti e percentuali)

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a.	1	5	7	9	4	26
	%	100%	56%	78%	56%	80%	65%
NO	v.a.	0	4	2	7	1	14
	%	0%	44%	22%	44%	20%	35%
TOTALE	v.a.	1	9	9	16	5	40
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (16) 29%

Infine una ultima considerazione sull'utilizzo di questi strumenti di gestione e valorizzazione delle politiche retributive.

Le tab. 44 e 45 ci indicano che ormai tali tecniche sono entrate nella cultura contrattuale di quasi tutti i Comuni.

Tabella 44 – Amministrazioni che assegnano la retribuzione di risultato a tutti i dirigenti, per tipologia amministrativa (valori assoluti e percentuali)

Anno 2001		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a.	1	8	6	19	4	38
	%	100%	89%	50%	90%	80%	79%
NO	v.a.	0	1	6	2	1	10
	%	0%	11%	50%	10%	20%	21%
TOTALE	v.a.	1	9	12	21	5	48
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (8) 14%**Tabella 45 – Amministrazioni che assegnano la retribuzione di risultato a tutti i dirigenti, per tipologia amministrativa (valori assoluti e percentuali)**

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a.	1	7	6	15	5	34
	%	100%	100%	67%	88%	100%	87%
NO	v.a.	0	0	3	2	0	5
	%	0%	0%	33%	12%	0%	13%
TOTALE	v.a.	1	7	9	17	5	39
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (17) 30%

4. LE ALTRE POLITICHE DI GESTIONE E SVILUPPO DEL PERSONALE

Nella gestione degli organici intervengono diversi aspetti: un ruolo rilevante, oltre alle politiche retributive, rivestono anche le politiche di pianificazione e sviluppo delle risorse umane.

4.1 Le politiche di gestione degli organici

Oltre la metà delle amministrazioni dell'Emilia-Romagna afferma di realizzare una pianificazione dei propri organici (vedi tabella 46).

Tabella 46 – Amministrazioni che prevedono sistemi di pianificazione delle risorse umane, per tipologia amministrativa (valori assoluti e percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
SI	v.a.	1	8	11	21	23	64
	%	100%	89%	92%	78%	38%	59%
NO	v.a.	0	1	1	6	37	45
	%	0%	11%	8%	22%	62%	41%
TOTALE	v.a.	1	9	12	27	60	109
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (2) 1,8%

Rispetto al 2001 si assiste ad una leggera crescita dei valori complessivi (+3%), in generale, tuttavia, non sembrano mutate le peculiarità dell'utilizzo di questa tecnica. Negli enti di grandi dimensioni, infatti, il fenomeno è più presente, mentre nei Comuni piccoli si utilizza meno questo strumento, forse perché il governo delle risorse umane presenta una complessità inferiore.

Una maggior vivacità si denota nella scelta di nuove forme di reclutamento del personale (vedi tabella 47).

Tabella 47 - Amministrazioni che attuano modalità diverse di pubblicità per il reclutamento del personale, per tipologia (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
SI	v.a.	1	9	12	19	31	72
	%	100%	100%	100%	68%	52%	65%
NO	v.a.	0	0	0	9	29	38
	%	0%	0%	0%	32%	48%	35%
TOTALE	v.a.	1	9	12	28	60	110
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (1) 0,9%

In particolare tutti i Comuni di grandi dimensioni, le Province e la Regione affermano di affiancare ai canali tradizionali del reclutamento, nuove forme di ricerca del personale da inserire all'interno dell'ente. Anche in questo caso non esistono significative differenze rispetto al 2001.

Nuove modalità si affacciano anche per quanto concerne la selezione del personale (vedi tabella 48).

Tabella 48 - Amministrazioni che attuano modalità di selezione differenti dalle tradizionali concorsuali, per tipologia (valori assoluti e percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
SI	v.a.	0	5	12	22	27	66
	%	0%	56%	100%	79%	45%	60%
NO	v.a.	1	4	0	6	33	44
	%	100%	44%	0%	21%	55%	40%
TOTALE	v.a.	1	9	12	28	60	110
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (1) 0,9%

Al tradizionale percorso concorsuale si affiancano test, colloqui attitudinali e forme associate di selezione (vedi tabella 49)

Tabella 49 - Presenza delle diverse modalità di selezione, per tipologia (valori percentuali).

Anno 2002	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Forme associate	60%	17%	95%	85%	74%
Corso-concorso	60%	33%	27%	22%	29%
Test/Colloqui	40%	58%	55%	48%	52%
Società di selezione	60%	50%	27%	22%	32%
Altro	20%	0%	0%	11%	6%

N° Mancate Risposte (0)

Ancora una volta non esistono grandi differenze tra la rilevazione del 2001 e quella del 2002, cresce in modo consistente solo il ricorso a società di selezione, ma solo nei comparti provinciali e nei Comuni di piccole dimensioni.

Continuano, invece, a rappresentare una criticità le politiche di inserimento lavorativo del personale neoassunto. In appena il 20% dei casi totali esistono forme definite di inserimento ed in tutti i diversi segmenti la percentuale non supera mai il 50%, sebbene le maggiori difficoltà le incontrino le amministrazioni più piccole (vedi tabella 50)

Tabella 50 - Amministrazioni che prevedono forme definite di inserimento per il personale neo-assunto, per tipologia (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a. 1	4	4	7	6	22
	% 100%	44%	33%	25%	10%	20%
NO	v.a. 0	5	8	21	54	88
	% 0%	56%	67%	75%	90%	80%
TOTALE	v.a. 1	9	12	28	60	110
	% 100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (1) 0,9%

Le amministrazioni emiliano-romagnole non tendono a sviluppare forme di inserimento articolate (vedi tabella 51), affidandosi in modo prevalente ad un modulo formativo (gli enti di grandi dimensioni) o alla leadership del capo (i Comuni medi e quelli fino a 15.000 abitanti).

Tabella 51 - Presenza delle diverse modalità delle forme di inserimento del personale, per tipologia (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Modulo formativo	100%	80%	75%	43%	67%	65%
Tutorship del capo	100%	60%	25%	71%	67%	61%
Periodo di rotazione	0%	20%	25%	29%	0%	17%
Altro	0%	20%	0%	14%	0%	9%

N° Mancate Risposte (2) 9,1%

Sul versante delle uscite, sette organizzazioni affermano di aver avviato procedure di incentivazione (vedi tabella 52): sono per lo più enti di grandi dimensioni, a differenza del 2001, quando questo fenomeno poteva ascrivere principalmente alle amministrazioni di dimensioni contenute.

Tabella 52 - Amministrazioni che hanno realizzato esperienze di incentivazione all'uscita, per tipologia (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a.	0	3	3	1	0	7
	%	0%	38%	27%	4%	0%	6%
NO	v.a.	1	5	8	27	60	101
	%	100%	63%	73%	96%	100%	94%
TOTALE	v.a.	1	8	11	28	60	108
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (3) 2,7%

Un' ultimissima considerazione va fatta sui sistemi di valutazione, presenti, grazie alle previsioni contrattuali, in quasi tutte le amministrazioni (vedi tabella 53).

Tabella 53 - Amministrazioni che hanno sistemi di valutazione dei risultati del personale dirigente e non dirigente, per tipologia (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a.	1	9	12	28	57	107
	%	100%	100%	100%	4%	0%	6%
NO	v.a.	0	0	0	0	2	2
	%	100%	63%	73%	96%	100%	94%
TOTALE	v.a.	1	9	12	28	59	109
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (2) 1,8%

4.2 La formazione

Nel corso degli ultimi anni la formazione è diventata un elemento indispensabile per promuovere le attività di supporto necessarie al processo di riforma e cambiamento in atto nella Pubblica Amministrazione, acquisendo una grande centralità⁷ nella vita amministrativa dei diversi enti e proponendosi come leva permanente a sostegno dell'innovazione. Le pagine che seguono delineano il fenomeno nel territorio emiliano-romagnolo, definendo in modo sintetico tre aspetti legati alla formazione:

- ❑ gli orientamenti strategici dei diversi enti, focalizzando l'attenzione sulla programmazione e la valutazione;
- ❑ le caratteristiche (contenuti, metodologia, modalità organizzative);
- ❑ le dimensioni del fenomeno (persone coinvolte, ore destinate alla formazione, volume e modalità di finanziamento).

4.2.1 Gli orientamenti strategici

La determinazione dei fabbisogni formativi è un primo aspetto da considerare per cogliere gli atteggiamenti delle amministrazioni dell'Emilia-Romagna. L'utilizzo di questa funzione operativa è molto diffuso. Oltre il 60% degli enti determina i fabbisogni formativi per tutti gli interventi posti in essere, meno del 20% solo per alcuni, appena un'amministrazione su cinque non si affida a questo strumento (vedi tabella 54).

Tabella 54 - Amministrazioni che attuano analisi dei fabbisogni, per modalità, tipologia e dimensione (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a.	1	9	11	16	26	63
	%	100%	100%	92%	59%	49%	61%
Solo per alcuni	v.a.	0	0	1	10	8	19
	%	0%	0%	8%	37%	15%	19%
NO	v.a.	0	0	0	1	19	20
	%	0%	0%	0%	4%	36%	20%
TOTALE	v.a.	1	9	12	27	53	102
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (9) 8,1%

⁷ Una centralità riconosciuta dalla "Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle Pubbliche amministrazioni" (GU n. 26 del 31 gennaio 2002), emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica

La Regione e tutte le Province promuovono interventi più consolidati mentre i Comuni prendono decisioni in modo più selettivo. L'ampiezza demografica incide in maniera evidente: oltre un terzo dei Comuni di piccole dimensioni non definisce i bisogni di formazione del personale, mentre quasi tutti i Comuni medi e tutti i Comuni grandi si servono, seppur in modo differente, di questa tecnica. L'atteggiamento dei Comuni con oltre 50.000 abitanti è, inoltre, praticamente identico a quello della Regione e delle Province; soltanto un ente, infatti, analizza i fabbisogni solo per alcuni interventi formativi, gli altri applicano questa modalità di valutazione in modo sistematico.

Oltre la metà delle amministrazioni ha un piano di formazione (vedi tabella 55). Questa rappresentazione sintetica non coglie tuttavia le differenze che intercorrono nei diversi ambiti amministrativi.

Tabella 55 - Amministrazioni che hanno un piano di formazione, per tipologia (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002		Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a.	1	8	12	17	23	61
	%	100%	100%	100%	63%	39%	57%
NO	v.a.	0	0	0	10	36	46
	%	0%	0%	0%	37%	61%	43%
TOTALE	v.a.	1	8	12	27	59	107
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (4) 3,6%

Hanno adottato un piano di formazione la Regione, tutte le Province ed i Comuni di grandi dimensioni, imitati dal 63% dei Comuni medi e solo dal 39% dei Comuni di piccole dimensioni. Il dato generale è comunque in linea con la tendenza di altre amministrazioni italiane⁸; ciò che sorprende, se raffrontato con l'atteggiamento di identiche istituzioni amministrative, è la propensione alla programmazione che denotano le Province e i Comuni con oltre 50.000 abitanti. Le percentuali raggiunte da queste due tipologie di amministrazioni non si riscontrano, non solo in ambito nazionale, ma neanche se si considerano le sole amministrazioni del Nord-Est. Questo risultato colloca, con un anno di anticipo, le Province e i Comuni del territorio emiliano-romagnolo in linea con la Legge n. 3/2003, che obbliga ogni amministrazione a redigere un proprio piano di formazione.

8 Cfr. "6° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione – 2002" – Scuola Superiore della Pubblica

Divari tra le amministrazioni si ripropongono anche quando si considera la valutazione degli interventi formativi. Poco più della metà delle amministrazioni non attua alcuna forma di valutazione sui percorsi formativi posti in essere (vedi tabella 56).

Tabella 56 - Amministrazioni che valutano gli interventi formativi, per modalità, tipologia e dimensione (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
SI	v.a.	1	3	7	6	3	20
	%	100%	33%	58%	21%	6%	19%
Solo per alcuni	v.a.	0	5	4	10	12	31
	%	0%	56%	33%	36%	23%	30%
NO	v.a.	0	1	1	12	38	52
	%	0%	11%	8%	43%	72%	50%
TOTALE	v.a.	1	9	12	28	53	103
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (8) 7,2%

In questo dato, tuttavia, confluiscono realtà diverse: la Regione, 1/3 delle Province e oltre la metà dei Comuni grandi valuta in modo sistematico gli interventi realizzati, mentre solo due di questi enti (una provincia e un grande comune) non attuano alcuna forma di valutazione. La prassi si mostra poco diffusa, al contrario, nei Comuni medi e soprattutto nei piccoli; in particolare in questo segmento istituzionale quasi i 3/4 delle amministrazioni non si serve di questo processo.

4.2.2 Le caratteristiche

In questa sezione verranno descritte le caratteristiche del fenomeno formazione. I parametri utilizzati per descrivere l'approccio dei diversi enti su questo versante sono stati diversi. In primo luogo sono stati analizzati i contenuti dei percorsi formativi, successivamente sono state considerate le metodologie proposte e le modalità organizzative.

Per quanto concerne i contenuti della formazione, la propensione è quella di privilegiare le competenze specialistico- professionali. Sono nettamente inferiori i percorsi attivati per promuovere tematiche manageriali e le nuove procedure legate allo sviluppo tecnologico (vedi tabella 57).

Tabella 57 - Classificazione delle amministrazioni per contenuto formativo, tipologia e ampiezza demografica (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Specialistico professionale	8%	46%	47%	61%	75%	64%
Trasversale manageriale	50%	27%	30%	20%	13%	19%
Aggiornamento tecnologico	43%	27%	24%	19%	12%	17%

N° Mancate Risposte (27) 24,3%

E' questa la realtà dei Comuni medi e piccoli, ma al crescere della complessità organizzativa si delineano diversi atteggiamenti. Province e Comuni con oltre 50.000 abitanti sostengono principalmente l'aggiornamento professionale, ma non tralasciano gli altri contenuti formativi. Completamente differente il comportamento della Regione che, forse anche in conseguenza alla minor erogazione dei servizi, preferisce far acquisire ai suoi dipendenti competenze manageriali e tecniche dell'e-governement.

Il livello di diffusione delle nuove metodologie a supporto dei processi di apprendimento non è ancora elevato (vedi tabella 58).

Tabella 58 - Amministrazioni che utilizzano la tecnica della formazione a distanza, per tipologia e ampiezza demografica (valori assoluti e valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
SI	v.a. 1	2	5	4	7	19
	% 100%	22%	42%	14%	12%	18%
NO	v.a. 0	7	7	24	50	88
	% 0%	78%	58%	86%	88%	82%
TOTALE	v.a. 1	9	12	28	57	107
	% 100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (4) 3,6%

Meno di un' amministrazione su cinque propende per la scelta di formare a distanza le proprie risorse, la tendenza è piuttosto generalizzata; si attestano su posizioni diverse la Regione e quasi la metà dei Comuni con oltre 50.000 abitanti (42%).

Un' ultima considerazione su questo versante va fatta per quanto concerne le attività di docenza del personale collocato nei diversi enti. In quasi tutti gli enti di grandi dimensioni il personale svolge attività di docenza anche in altre amministrazioni oltre che nella propria. Questo accade anche nella metà dei Comuni medi (vedi tabella 59).

Tabella 59– *Classificazione delle amministrazioni per modalità di impiego del personale preposto alla docenza, tipologia e dimensione (valori percentuali).*

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Non svolge attività di docenza	0%	11%	0%	14%	52%	32%
Svolge attività di docenza presso la propria amministrazione	0%	0%	0%	7%	5%	5%
Svolge attività di docenza presso altre Amministrazioni	0%	0%	17%	29%	31%	26%
Svolge attività di docenza interna e presso altre Amministrazioni	100%	89%	83%	50%	12%	37%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte (3) 2,7%

Colpisce tuttavia l'incapacità dei Comuni di utilizzare, in molti casi, personale interno nelle attività di formazione, nonostante queste risorse abbiano le competenze per svolgere docenze presso altri enti. Probabilmente a queste amministrazioni sfugge il vantaggio che comporterebbe l'internalizzazione di competenze ed esperienze che risultano spendibili sul mercato.

4.2.3 Le dimensioni

In media nel territorio emiliano-romagnolo vengono formati quasi il 60% dei lavoratori pubblici (vedi tabella 60). Questa volta delle differenze emergono solo se si prende in considerazione la Regione. L'amministrazione regionale conferma una grande attenzione nei confronti della formazione, la partecipazione ai corsi supera le unità del personale lavorativo censito raggiungendo livelli nettamente superiori a quelli di tutti gli altri comparti (arrivando addirittura al 244% rispetto alle unità di personale ⁹).

Tabella 60 – *Media dei lavoratori formati in rapporto al personale in servizio, per tipologia di amministrazione e ampiezza demografica (valori percentuali).*

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti
Percentuale formati	244%	59%	51%	53%	58%

N° Mancate Risposte: (19) 17,1%

⁹ Occorre segnalare infatti che il dato si riferisce al numero di utenze totali che non sempre coincide con il numero di persone che ha usufruito delle attività formative. Uno stesso dipendente, infatti, può partecipare a più corsi.

Negli altri ambiti amministrativi non è possibile cogliere differenze sostanziali: le Province e i Comuni di piccole dimensioni raggiungono risultati pressoché uguali (59% i primi, 58% i secondi), mentre sono i Comuni con oltre 50.000 abitanti a coinvolgere mediamente meno lavoratori degli altri enti nei percorsi formativi (51%).

Le attività di formazione si rivolgono a tutto il personale. L'attenzione maggiore è rivolta ai dirigenti e poi, proporzionalmente, alle categorie superiori (vedi tabella 61). Guardando ai diversi segmenti istituzionali, il coinvolgimento delle diverse categorie varia a seconda della tipologia. La Regione mostra un'attenzione molto elevata a tutte le categorie, le Province puntano a coinvolgere soprattutto le figure di vertice nei percorsi formativi; i Comuni formano pochi dipendenti delle categorie più basse, investendo molto di più per la categoria D e per il personale dirigenziale. Fanno eccezione i Comuni fino a 15.000 abitanti che formano i propri dirigenti in modo più selettivo.

Tabella 61 - Classificazione delle Amministrazioni per formati di ogni categoria rispetto al totale occupati (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE	
Categoria A	0 - 15%	0%	60%	71%	80%	70%	73%
	16 - 35%	0%	0%	14%	10%	7%	8%
	36 - 55%	0%	20%	0%	5%	4%	5%
	Oltre 55%	0%	20%	14%	5%	19%	14%
	TOTALE	0%	100%	100%	100%	100%	100%
Categoria B	0 - 15%	0%	17%	43%	52%	51%	47%
	16 - 35%	0%	50%	43%	30%	22%	28%
	36 - 55%	100%	0%	14%	13%	12%	13%
	Oltre 55%	0%	33%	0%	4%	15%	12%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Categoria C	0 - 15%	0%	17%	14%	9%	10%	11%
	16 - 35%	0%	33%	43%	43%	33%	37%
	36 - 55%	0%	17%	43%	22%	26%	25%
	Oltre 55%	100%	33%	0%	26%	31%	28%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Categoria D	0 - 15%	0%	40%	0%	4%	8%	8%
	16 - 35%	0%	20%	14%	4%	31%	20%
	36 - 55%	0%	20%	43%	39%	21%	28%
	Oltre 55%	100%	20%	43%	52%	41%	44%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dirigenti	0 - 15%	0%	0%	14%	40%	78%	38%
	16 - 35%	0%	0%	29%	0%	11%	7%
	36 - 55%	0%	0%	29%	20%	11%	17%
	Oltre 55%	100%	100%	29%	40%	0%	38%
	TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N° Mancate Risposte: (19) 17,1%

La formazione viene in media effettuata attraverso percorsi brevi, soprattutto per quanto concerne le categorie inferiori (vedi tabella 62).

Tabella 62 – Media delle ore di formazione pro-capite per categoria, tipologia di amministrazione e dimensione (in ore).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Categoria A	0	4	15	13	14	12
Categoria B	17	6	21	19	18	18
Categoria C	16	6	20	21	25	22
Categoria D	24	9	23	23	21	21
Dirigenti	27	12	22	26	17	22
Totale	19	8	21	22	22	21

N° Mancate Risposte (29) 26,1%

Lo sviluppo della formazione comporta il ricorso ad un impiego di risorse sempre più rilevante. Già nel 1995 la *Direttiva alle Amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale*, n. 14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la Funzione Pubblica, poneva agli enti pubblici l'obiettivo di raggiungere l'1% del monte salari come quota da destinare all'investimento in formazione. Una volontà ribadita dai Contratti collettivi nazionali di lavoro 1998-2001, sia dei dirigenti che del personale non dirigente del comparto Regioni-Autonomie locali.

In Emilia-Romagna l'obiettivo non è lontano, secondo quanto emerge dall'analisi dei dati relativi ai diversi enti (vedi tabella 63).

Tabella 63 – Incidenza della spesa della formazione sulla spesa complessiva per il personale, per tipologia amministrativa e ampiezza demografica (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Percentuale spesa formazione	1,30%	0,62%	0,54%	0,81%	0,77%	0,75%

N° Mancate Risposte: (8) 7,2%

L'investimento in formazione raggiunge lo 0,75% della spesa complessiva per il personale. In questo quadro è possibile cogliere tuttavia delle eccezioni. In assoluto è la Regione a investire di più, sfondando il muro dell'1% del monte salari, sopra la media generale i risultati raggiunti dai Comuni medi e da quelli con meno di 15.000 abitanti, mentre le Province e i Comuni di grande dimensioni riescono ad incidere di meno su questo versante.

Elementi interessanti emergono se si confrontano gli *score* raggiunti dalle amministrazioni emiliano romagnole con quelli di altre presenti sul territorio nazionale. Dal raffronto è possibile cogliere infatti elementi di interesse nei diversi segmenti istituzionali. La Regione Emilia-Romagna si pone sopra la media nazionale del comparto¹⁰, le Province scontano differenze significative sia nel raffronto nel suo complesso (-26%) che nell'ambito territoriale delle Province del Nord-Est (-30%)¹¹. Sostanzialmente in linea con i dati di altri enti di uguali dimensioni sono i Comuni con oltre 50.000 abitanti, mentre i Comuni medi e piccoli, infine, raggiungono percentuali superiori¹².

Un' ultima considerazione va fatta sulle fonti finanziarie di approvvigionamento per la formazione. Tutte le amministrazioni affermano che in gran parte provengono dai propri bilanci, ma molte riescono anche ad intercettare i finanziamenti comunitari (vedi tabella 64).

Tabella 64 – Presenza delle diverse forme di finanziamento impegnate come risorse nella formazione, per, tipologia di amministrazione e dimensione (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Fondi dell'Amministrazione	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Finanziamenti nazionali	0%	0%	8%	0%	6%	4%
Fondi Comunitari	0%	56%	58%	50%	22%	37%
Altro	0%	0%	8%	14%	12%	11%

N° Mancate Risposte (1) 0,9%

Rispetto all'anno 2001¹³ cresce l'importanza dei fondi Comunitari (+11%), soprattutto nei Comuni medi (+30%) e grandi (+18%), mentre si dimezza il contributo dei finanziamenti nazionali (-4%), in primo luogo nelle amministrazioni provinciali (-26%). La Regione, come già nel 2001, provvede al fabbisogno economico della formazione solo attraverso proprie risorse.

Le informazioni raccolte consentono di esprimere alcune considerazioni d'insieme per descrivere i diversi approcci delle amministrazioni nei confronti della formazione.

10 Cfr. SSPA – 2004 – pg. 170

11 Cfr. SSPA – 2004 – pg. 262

12 Cfr. SSPA – 2004 – pg. 245

13 Cfr. "Quaderni dell'Osservatorio n.1 2003", pg. 80

In generale le amministrazioni sembrano aver colto l'importanza dello strumento formativo. La Regione, in particolar modo, programma e valuta gli interventi, coinvolge sia il vertice che la base nelle attività formative, guarda con attenzione allo sviluppo di nuove competenze, investe in modo consistente, e solo con risorse proprie, nella formazione. Per quanto concerne Province e Comuni, la dimensione sembra incidere fortemente nella determinazione delle politiche legate alla formazione. E' possibile infatti dividere queste amministrazioni in due gruppi: da un lato le organizzazioni grandi, dall'altro Comuni medi e piccoli. Le Province e Comuni con oltre 50.000 abitanti mostrano un approccio sistematico ed integrale alla formazione. In gran parte determinano i fabbisogni formativi, programmano gli interventi da porre in essere, ne valutano i risultati. Questi enti coinvolgono gran parte del personale negli interventi attuati, preferendo formare le figure di vertice e le categorie superiori; denotano, inoltre, una buona propensione all'utilizzo dei fondi comunitari, investendo risorse proprie, sebbene siano ancora lontani dal raggiungimento della soglia dell'1% del monte salari. Quest'ultimo obiettivo sembra prossimo al raggiungimento da parte dei Comuni medi e piccoli. In generale, tuttavia, queste amministrazioni appaiono più indietro, sia nelle scelte dei contenuti formativi, sia soprattutto nella definizione degli orientamenti strategici; in particolare i Comuni fino a 15.000 abitanti per quanto concerne la valutazione. Per questo segmento istituzionale dai dati emerge, inoltre, una scarsa correlazione tra le attività di determinazione dei fabbisogni e quelle di valutazione.

Queste considerazioni non intaccano la visione di fondo dell'approccio delle amministrazioni emiliano-romagnole nel definire le politiche formative dei propri organici; nel complesso infatti la logica di utilizzo della formazione, come elemento cardine per promuovere politiche di sviluppo delle risorse umane, sembra progressivamente affermarsi.

4.3 La Comunicazione e l'ascolto

Il tema della motivazione del personale impiegato nella pubblica amministrazione ha da sempre trovato ampio spazio nelle riflessioni fatte sulla gestione degli organici. I profondi cambiamenti apportati sul piano dei livelli professionali, degli istituti retributivi e contrattuali, se da un lato hanno risposto alla strategia di fondo di disegnare un'Amministrazione pubblica più efficace e più efficiente, nello specifico hanno cercato di rispondere proprio all'esigenza di motivare maggiormente i lavoratori di ciascun ente, offrendogli la

possibilità di crescita della propria professionalità e di più cospicui guadagni, attraverso lo sviluppo di sistemi di valutazione maggiormente meritocratici. Anche in virtù di questi cambiamenti, le considerazioni degli ultimi anni hanno focalizzato l'attenzione su due strumenti in particolare: la gestione delle carriere e le politiche retributive, tralasciando, sovente, l'importanza dell'investimento nelle relazioni interne, come elemento di stimolo alla produzione e di condivisione delle strategie dell'organizzazione. Il passaggio dall'amministrazione del personale alla gestione del personale può, infatti, completarsi appieno se alle politiche di incentivazione si affiancano la comunicazione tra vertice organizzativo e base lavorativa e le politiche dell'ascolto dei dipendenti. Questi strumenti non rappresentano solo due modalità di gestire le relazioni interne. Nei nuovi contesti organizzativi la comunicazione, intesa non più come semplice leva manageriale per la gestione dei servizi ma come strumento del *policy making* per governare la complessità organizzativa, e l'ascolto, mirante a raccogliere l'umore del personale interno, debbono assumere un ruolo centrale per l'agire amministrativo.

Esistono diverse forme di comunicazione e negli ultimi anni le innovazioni tecnologiche hanno aumentato la possibilità di differenziare i modi di comunicare all'interno di ogni Amministrazione. In Emilia-Romagna la propensione è quella di privilegiare le forme tradizionali di comunicazione. Le circolari interne e l'utilizzo delle bacheche rappresentano ancora gli strumenti preferiti per far circolare le informazioni (vedi tabella 65).

Tabella 65 - Presenza delle diverse modalità di Comunicazione e informazione utilizzate nei confronti dei lavoratori, per tipologia (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Circolari	100%	100%	100%	96%	98%	98%
Bacheche	100%	67%	69%	71%	75%	73%
Newsletter	100%	33%	31%	32%	10%	21%
Mailing list	100%	33%	31%	36%	13%	23%
Seminari informativi	100%	22%	38%	7%	5%	12%
Convention	100%	0%	0%	0%	2%	2%
Iniziative premiali	0%	0%	8%	0%	0%	1%
Altro	100%	44%	31%	21%	17%	23%
N° Mancate Risposte (0)						

La strategia sembra consolidata. Il raffronto con la rilevazione del 2001 mostra, infatti, una sostanziale linearità dei dati. Nelle grandi amministrazioni si organizzano seminari ad hoc,

ma sono pochi i casi (la Regione ed alcuni Comuni con oltre 50.000 abitanti) di convention o iniziative premiali. E' possibile, tuttavia, cogliere un fenomeno interessante: nel 2002 cala la percentuale di amministrazioni che utilizza le bacheche (-10%), crescono, al contrario, gli enti che si servono delle *newsletters*, un risultato correlato alle dimensioni delle diverse organizzazioni. E' come se fosse avvenuto un travaso, frutto dell'evoluzione del medesimo strumento, che da fisso (la bachecca) si trasforma in elettronico (la newsletter), ma che sottende alla stessa strategia e alla medesima finalità, non un'innovazione gestionale, ma semplicemente un cambiamento dovuto all'evolversi della tecnologia.

Anche per quanto concerne le forme di ascolto la tendenza è quella di utilizzare le tradizionali modalità di incontro e, in misura nettamente inferiore, i gruppi di lavoro (vedi tabella 66). Regioni e Province valutano anche il clima all'interno dell'organizzazione.

Tabella 66 - Presenza delle diverse modalità di ascolto e partecipazione adottate per migliorare le attività dei dipendenti, per tipologia (valori percentuali).

Anno 2002	Regione	Province	Comuni oltre 50.000 abitanti	Comuni da 15 a 50.000 abitanti	Comuni fino a 15.000 mila abitanti	TOTALE
Questionari sul clima organizzativo	100%	63%	27%	12%	2%	14%
Focus group	100%	0%	18%	0%	2%	4%
Cassetta dei suggerimenti	100%	0%	0%	0%	2%	2%
Incontri periodici	100%	63%	55%	88%	79%	77%
Gruppi di lavoro tematici	100%	63%	55%	42%	38%	44%
Altro	0%	13%	9%	4%	11%	9%

N° Mancate Risposte (0)

Ancora il confronto con i dati del 2001 non mostra sostanziali mutamenti, lasciando presupporre strategie che tendono a consolidarsi anche su questo versante. Nel 2002, tuttavia, l'utilizzo, in termini percentuali, dei diversi strumenti cala, seppur mai in modo consistente. Un dato che potrebbe far presupporre un abbandono delle politiche dell'ascolto, il rischio in questo caso sarebbe quello di generare relazioni tra vertice strategico e base unilaterali, basate sull'informazione ai dipendenti delle attività da svolgere, ma non completate dalla possibilità data a questi ultimi di esprimere pareri ed opinioni sullo sviluppo e l'andamento dell'organizzazione.

Nel complesso, comunque, non sono intervenuti sostanziali mutamenti nelle politiche di gestione delle relazioni interne. Laddove si sono verificati dei cambiamenti sembrano legati più all'innovazione tecnologica che all'affermarsi di nuove strategie, tese a coinvolgere in modo più diretto e partecipato il personale dipendente di ciascuna amministrazione.

Per facilitare una comparazione fra gli elementi più significativi che emergono nei diversi anni, avendo come quadro di riferimento la struttura delle considerazioni conclusive del primo report, ci pare opportuno soffermare l'attenzione su alcune questioni che ci paiono essere particolarmente interessanti, soprattutto nell'ottica di verificare se le direttrici di cambiamento emerse nella prima indagine¹⁴ si sono consolidate o, al contrario, sono emerse nuove tendenze.

Questo approccio, che certo privilegia una valenza più descrittiva che interpretativa, dovrebbe permetterci di cogliere eventuali "segnali" che la ricerca empirica offre alla Comunità dei decisori ovunque collocati nella macchina amministrativa.

Una prima questione è relativa all'assetto strutturale degli organici o, con un linguaggio meno tecnico, ai problemi dell'occupazione.

Su questo versante si confermano alcune direzioni del cambiamento e emergono alcuni altri elementi che dovranno essere "monitorati" nel corso delle prossime rilevazioni.

Fra le prime (direttrici del cambiamento) segnaliamo:

- Che la composizione della forza lavoro va verso categorie a più alto profilo professionale confermando una tendenza già riscontrata precedentemente;
- Che rimane presente - anche se la non perfetta comparabilità dei dati non ci permette rigorosi confronti fra gli anni - un robusto ricorso a rapporti di lavoro non standard quali, soprattutto, il lavoro a tempo determinato e le collaborazioni coordinate e continuative. Si va quindi profilando uno scenario nel quale la scelta di una particolare tipologia di rapporti di lavoro si inserisce nella più generale strumentazione di politiche e di governo del personale;

Fra gli elementi, diciamo così, nuovi vanno messi in evidenza:

- Una diminuzione della cosiddetta "occupazione standard", soprattutto nella componente femminile, salvo nella categoria a più alta qualificazione professionale e cioè quella che, nel linguaggio sindacale della contrattazione collettiva, viene denominata come categoria D. Tale diminuzione ci porta a sostenere, sul piano della conoscenza più puntuale di questo fenomeno, la necessità di approfondire

¹⁴ Quaderni dell'osservatorio n° 1 2003. Contrattazione collettiva integrativa e politiche del personale negli anni 2000-2001

meglio i processi di esternalizzazione dei servizi che, certamente, possono essere uno dei fattori utili per interpretare l'andamento del fenomeno occupazionale.

- Una forte presenza - nonostante qualche segnale di segno contrario - della componente femminile se messa al confronto con dati medi di tipo nazionale. Anche questo elemento può essere "letto" nella direzione di prestare ancora maggiore attenzione alle politiche di conciliazione fra tempo di lavoro e tempo di cura;
- Siamo in presenza di un fenomeno non marginale di nuove assunzioni che sono caratterizzate, da un lato, dal non incidere in modo significativo sullo stock qualitativo dell'occupazione presente e, dall'altro, di fare un certo uso di quello che potremmo chiamare il "mercato del lavoro interno" in quanto le politiche di reclutamento guardano nella direzione di persone che hanno già maturato esperienze nello stesso luogo di lavoro, tramite rapporti di lavoro non standard.

L'analisi delle strategie di gestione e sviluppo del personale permettono di individuare almeno due fuochi di lettura: gli esiti delle politiche retributive previste dall'attuazione degli istituti contrattuali e l'andamento delle politiche di formazione e sviluppo delle risorse umane.

I risultati dell'analisi delle politiche retributive, legate all'applicazione dei contratti, mettono in luce due elementi che ci paiono particolarmente forti:

- da un lato la tendenza a consolidare le scelte effettuate in una linea di continuità con il precedente periodo di osservazione. Dopo il primo periodo di attuazione delle novità previste dal sistema di inquadramento professionale, che avevano introdotto profondi mutamenti negli assetti retributivi, le amministrazioni sembrano ora orientate ad un processo di adattamento e consolidamento delle scelte strategiche effettuate nel precedente periodo.
- dall'altro l'affermarsi di strategie diversificate tra amministrazioni. Iniziano a delinearsi in modo netto scelte specifiche e distintive in funzione di esigenze differenti, evidenziando come i margini offerti dalla contrattazione integrativa abbiano effettivamente indotto un ventaglio più dinamico di opzioni strategiche e di politiche di gestione.

Queste considerazioni emergono con evidenza se si osservano i risultati dell'analisi più nel dettaglio. A questo proposito gli aspetti che appaiono più interessanti, in termini di

analisi dei trend rispetto al passato, sono tre:

- ❑ Il fondo unico di amministrazione tende a stabilizzarsi e le amministrazioni che puntano a integrarlo sono meno che in passato. Tuttavia coloro che hanno effettuato tale scelta nel precedente periodo confermano la strategia adottata e incrementano le risorse investite.
- ❑ La distribuzione delle risorse tra le voci del fondo tende anch'essa a stabilizzarsi: fa eccezione una prevedibile, anche se lenta e graduale, erosione della produttività a vantaggio delle progressioni economiche orizzontali che continua ad essere l'istituto di cui maggiormente beneficiano le categorie inferiori.
- ❑ Le posizioni organizzative sembrano consolidarsi in termine di assorbimento percentuale di risorse, ma mostrano una nuova e interessante propensione ad aumentare il ventaglio delle differenze retributive. Su questo piano si evidenziano scelte piuttosto differenti se si osservano i comportamenti delle diverse tipologie istituzionali: ciò potrebbe indurre a ritenere che a seconda delle caratteristiche organizzative delle amministrazioni le posizioni organizzative possano assumere una diversa finalità nel quadro delle politiche retributive. La distribuzione del ventaglio retributivo ci fa ipotizzare che la Regione propenda per un impiego volto a valorizzare le figure di professional, i Comuni grandi a istituire figure intermedie di quadri e i Comuni più piccoli a riconoscere agli apicali non dirigenti un ruolo organizzativo di rilievo "para-dirigenziale".

Anche sul piano delle scelte di formazione e sviluppo delle risorse umane sembra delinearci un quadro di sostanziale continuità. Tuttavia emergono quattro questioni che ci sembra importante sottolineare:

- ❑ Il disallineamento tra programmazione e valutazione della formazione. Le amministrazioni hanno infatti quasi sempre introdotto piani di formazione, ma raramente questi vengono accompagnati da azioni di valutazione. Questa evidenza può essere spiegata in molti modi, ma certamente pone numerosi interrogativi sulla chiarezza degli obiettivi definiti in sede di programmazione. Risulta infatti difficile ipotizzare che obiettivi chiaramente definiti in termini di qualità o apprendimento o impatto non vengano poi valutati in termini di risultati effettivamente conseguiti.
- ❑ La formazione, soprattutto nelle amministrazioni di dimensioni minori appare ancora molto impostata sul piano dei tradizionali modelli dell'aggiornamento

professionale. Minore sembra essere l'attenzione per le forme più innovative di apprendimento e l'attenzione allo sviluppo di competenze trasversali e di integrazione.

- ❑ Il quadro dei volumi di investimento, non disponibile nella scorsa analisi mette in luce due universi molto differenziati: la Regione spicca per quantità di risorse investite, numerosità del personale coinvolto, livelli organizzativi toccati. In tutti questi casi non solo è superiore a qualsiasi amministrazione del territorio ma supera ogni media nazionale e territoriale. Le altre amministrazioni invece sono in linea con i tradizionali parametri nazionali: non raggiungono l'obiettivo dell'1% della massa salariale previsto dai contratti di lavoro e concentrano l'investimento formativo sulle categorie professionali superiori.
- ❑ Le politiche di ascolto e Comunicazione con il personale rimangono ancora un fenomeno residuale. Nonostante le opportunità offerte dalle tecnologie, sono ancora rare le amministrazioni (con l'eccezione positiva della Regione) davvero impegnate in questa direzione. Solamente un maggiore ricorso alle newsletter sembra un dato apprezzabile, ma pare troppo riduttivo sul piano del contributo a sviluppare motivazione e senso di appartenenza. Questo dato sembra particolarmente critico se si confronta con quello dell'andamento occupazionale e delle politiche di outsourcing: amministrazioni che sempre più concentrano la propria azione sul governo delle politiche, anziché sulla produzione diretta dei servizi e ridefiniscono i propri organici, aumentando il livello professionale degli addetti, richiedono livelli di coinvolgimento, partecipazione e condivisione elevati e più adeguati strumenti di relazione con i lavoratori.

Elenco degli Enti che hanno partecipato all'indagine

N.ro	Ente
1	Regione Emilia-Romagna
2	Provincia di Bologna
3	Provincia di Ferrara
4	Provincia di Reggio Emilia
5	Provincia di Modena
6	Provincia di Rimini
7	Provincia di Parma
8	Provincia di Piacenza
9	Provincia di Ravenna
10	Provincia di Forlì-Cesena
11	Comune di Bologna
12	Comune di Ferrara
13	Comune di Reggio Emilia
14	Comune di Modena
15	Comune di Forlì
16	Comune di Rimini
17	Comune di Parma
18	Comune di Piacenza
19	Comune di Ravenna
20	Comune di Anzola dell'Emilia
21	Comune di Budrio
22	Comune di Calderara di Reno
23	Comune di Casalecchio di Reno
24	Comune di Castel San Pietro Terme
25	Comune di Castenaso
26	Comune di Crevalcore
27	Comune di Imola
28	Comune di Ozzano dell'Emilia
29	Comune di Pianoro
30	Comune di San Giovanni in Persiceto
31	Comune di San Lazzaro di Savena
32	Comune di Sasso Marconi
33	Comune di San Pietro in Casale
34	Comune di Monteveglio

35	Comune di Castello d'Argile
36	Comune di Porretta
37	Comune di Gaggio Montano
38	Comune di Argenta
39	Comune di Bondeno
40	Comune di Cento
41	Comune di Codigoro
42	Comune di Copparo
43	Comune di Portomaggiore
44	Comune di Poggio Renatico
45	Comune di Tresigallo
46	Comune di Lagosanto
47	Comune di Casalgrande
48	Comune di Castelnovo ne' Monti
49	Comune di Guastalla
50	Comune di Novellara
51	Comune di Quattro Castella
52	Comune di Rubiera
53	Comune di Scandiano
54	Comune di Albinea
55	Comune di Montecchio Emilia
56	Comune di Carpi
57	Comune di Castelfranco Emilia
58	Comune di Finale Emilia
59	Comune di Fiorano Modenese
60	Comune di Maranello
61	Comune di Mirandola
62	Comune di Nonantola
63	Comune di Novi di Modena
64	Comune di Pavullo nel Frignano
65	Comune di Sassuolo
66	Comune di Soliera
67	Comune di Spilamberto
68	Comune di Concordia sulla Secchia
69	Comune di Castelvetro di Modena
70	Comune di Montese
71	Comune di Zocca
72	Comune di Cesena
73	Comune di Cesenatico
74	Comune di Forlimpopoli
75	Comune di Savignano sul Rubicone

76	Comune di Gambettola
77	Comune di Bertinoro
78	Comune di Meldola
79	Comune di Bellaria-Igea Marina
80	Comune di Cattolica
81	Comune di Riccione
82	Comune di Santarcangelo di Romagna
83	Comune di Misano Adriatico
84	Comune di Coriano
85	Comune di San Clemente
86	Comune di Collecchio
87	Comune di Fidenza
88	Comune di Salsomaggiore Terme
89	Comune di Borgo Val di Taro
90	Comune di Medesano
91	Comune di Sorbolo
92	Comune di Bedonia
93	Comune di Bardi
94	Comune di Sala Baganza
95	Comune di San Secondo Parmense
96	Comune di Castel San Giovanni
97	Comune di Fiorenzuola d'Arda
98	Comune di Borgonovo Val Tidone
99	Comune di Rottofreno
100	Comune di Podenzano
101	Comune di Cadeo
102	Comune di Castelvetro Piacentino
103	Comune di San Giorgio Piacentino
104	Comune di Alfonsine
105	Comune di Bagnacavallo
106	Comune di Cervia
107	Comune di Faenza
108	Comune di Lugo
109	Comune di Russi
110	Comune di Massa Lombarda
111	Comune di Solarolo

