

**Prospetto 28 – Numero degli scioperi - Anno 2007**

PROCLAMAZIONI SCIOPERI	NUMERO
Generali (tutto il personale del settore pubblico e del settore privato)	3
Pubblico Impiego Personale dirigente e non	4
Comparto Servizio Sanitario Nazionale Tutto o parte del personale dirigente	3
Comparto Servizio Sanitario Nazionale Personale infermieristico	2
Comparto Scuola Personale dirigente e non, personale docente	3
Comparto Scuola Personale non dirigente, personale docente	1
Comparto Scuola Assistenti Amministrativi	2
Comparto Scuola Personale docente	1
Comparto Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco Personale dirigente e non	4
Comparto Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale Personale dirigente e non	1
Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione Personale dirigente e non	1
Comparto Università Personale dirigente e non	1
Singole Amministrazioni del Comparto Ministeri Ministero per i beni e le attività culturali Personale dirigente e non	1
Singole Amministrazioni del Comparto Ministeri Ministero della Salute Personale dirigente medico e veterinario	1
Singole Amministrazioni del Comparto Enti pubblici non economici ACI Tutto il personale	3
Comparto Regioni - Autonomie Locali Lavoratori socialmente utili	1
Segretari Comunali e Provinciali	2
Banca d'Italia e Ufficio Italiano dei Cambi Tutto il personale	1
<b>Totale delle proclamazioni degli scioperi nazionali</b>	<b>35</b>

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Così come negli ultimi anni, nel 2007 le principali motivazioni poste a base delle indizioni attengono alle richieste di riforma della Scuola, dei Vigili del fuoco, del Servizio Sanitario Nazionale, dei trattamenti pensionistici e di fine rapporto, nonché ai solleciti dei rinnovi contrattuali e alla stabilizzazione del personale precario.

Le azioni di sciopero, a livello nazionale, comunicate al Dipartimento della funzione pubblica, sono riassunte nel prospetto che segue, significando che, in molti casi, con particolare riferimento agli scioperi generali riguardanti anche il pubblico impiego, nonché a quelli riguardanti il personale del Comparto Scuola, le organizzazioni e le confederazioni proclamanti hanno fissato lo stesso giorno per l'astensione dal lavoro.

### 2.3.5 L'andamento delle retribuzioni: il confronto retributivo pubblico-privato

#### *Dinamiche di lungo periodo*

Attraverso la lettura integrata dei dati dei conti nazionali Istat per settore di attività economica e per settore istituzionale, è possibile confrontare la dinamica delle retribuzioni di fatto nel settore pubblico con quelle nel settore privato. Possiamo così mettere a confronto la crescita delle retribuzioni pro capite<sup>15</sup> nell'insieme delle imprese operanti nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi privati e delle amministrazioni pubbliche (in qualunque settore di attività operino)<sup>16</sup>, nel periodo compreso tra il 1992 (anno base) e il 2007, in modo da valutare gli effetti retributivi del modello contrattuale varato con il Protocollo di luglio 1993<sup>17</sup>.

A titolo di premessa, occorre specificare che nel periodo precedente, tra il 1980 (primo anno per il quale si dispone di dati omogenei) e il 1992, le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici avevano già conseguito un significativo vantaggio nei confronti di quelle dei dipendenti privati, poiché erano cresciute, in termini nominali, del 265 per cento, mentre quelle dei privati soltanto del 234 per cento. Alla base della riforma del pubblico impiego mirata a una progressiva convergenza delle regole con quelle del settore privato sta, dunque, anche la necessità di contenere i fenomeni alla base della più accentuata dinamica retributiva, che già si erano manifestati nel periodo precedente.

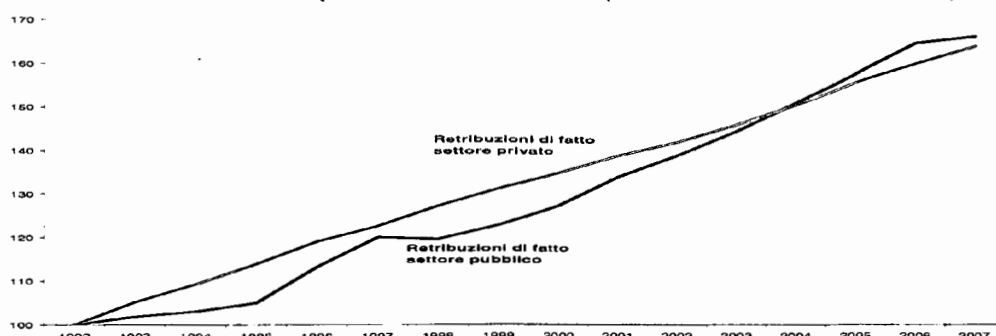
---

<sup>15</sup> Retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

<sup>16</sup> Stimata nell'ambito dei conti del settore istituzionale pubbliche amministrazioni.

<sup>17</sup> Agli effetti del nuovo modello contrattuale, si aggiungono in realtà quelli del decreto legislativo 29, sempre del 1993, che rinnovò in misura sostanziale la cornice istituzionale della contrattazione nel pubblico impiego, introducendo tra l'altro l'Aran, l'Agenzia per la rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni.

**Grafico 44 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato - Anni 1992-2007 (numeri indice in base 1992=100)**

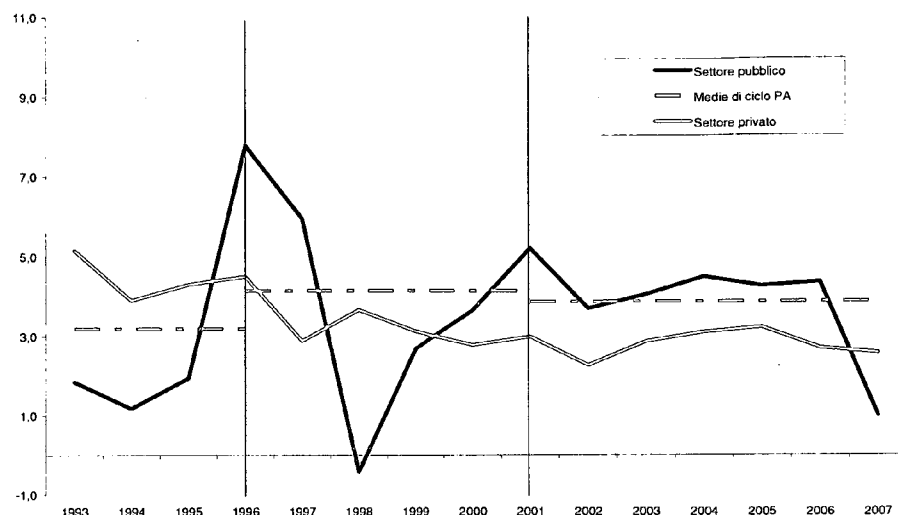


Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali.

Nell'arco temporale dell'applicazione delle regole del Protocollo del 1993, della durata di 15 anni, dinamiche simili caratterizzano il settore privato, con un incremento nominale complessivo pari al 64 per cento rispetto al valore dell'anno base (Grafico 44), e il settore pubblico, con un incremento del 66 per cento. Va però notato che, nel settore pubblico, mentre fino al 2000 la crescita si mantiene sensibilmente inferiore a quella del privato, dal 2000 in poi risulta costantemente e significativamente superiore e, dal 2004, l'incremento nominale rispetto al 1990 diventa superiore a quello del settore privato.

Il profilo evolutivo descritto può essere analizzato in dettaglio esaminando l'evoluzione dei tassi annui di variazione. Questa scelta ci consente di identificare nettamente tre cicli di crescita (da picco a picco) delle retribuzioni pubbliche (Grafico 45).

**Grafico 45 – Variazioni delle retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato - Anni 1993-2007 (tassi annui di variazione % e, per le pubbliche amministrazioni, tassi medi annui di periodo)**



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali

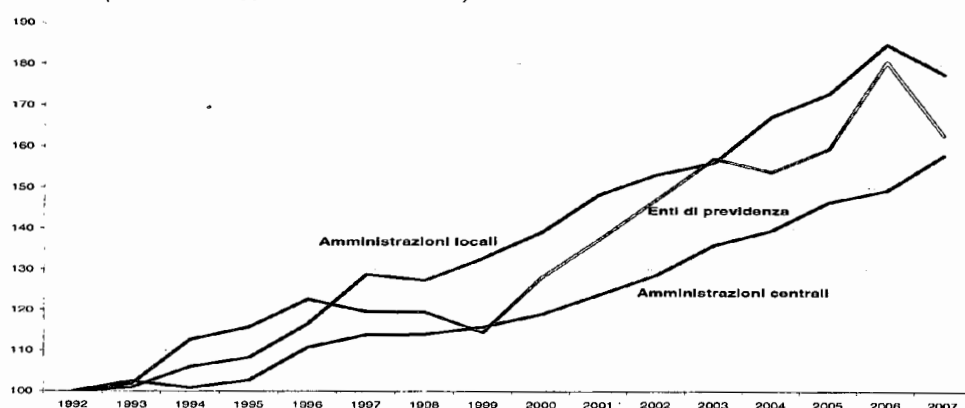
Il primo, corrispondente al quinquennio 1993-1996 (varo del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzato da una crescita annua per i dipendenti pubblici (3,2 per cento) sensibilmente inferiore a quella dei privati (4,5 per cento); nel secondo (1996-2001), mentre il settore privato rallenta (il tasso di crescita medio annuo scende al 3,3%), nel settore pubblico – pur con le discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi – la crescita salariale accelera e si porta in media al 4,1 per cento annuo; nel terzo ciclo (2001-2006) prosegue il rallentamento nel privato (2,8 per cento), ma nel pubblico impiego le retribuzioni continuano a presentare una dinamica relativamente sostenuta (3,9 per cento l'anno), frenata solo dal dato del 2007 (1 per cento).

Queste evidenze segnalano che, alla fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1993-1995), ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2006).

Disaggregando i dati a livello settoriale si evidenzia che la crescita retributiva del settore pubblico è stata trainata dalle amministrazioni locali, che dal biennio 1994-95 a quello 2000-01 hanno mantenuto profili di aumento sopra la media (Grafico 46). Del resto, la crescita è stata molto differenziata, tanto tra i comparti delle pubbliche amministrazioni, quanto tra i diversi periodi. In sintesi, nell'intero periodo 1992-2007, le retribuzioni di fatto di un dipendente a tempo pieno sono cresciute nelle amministrazioni locali del 78 per cento, mentre

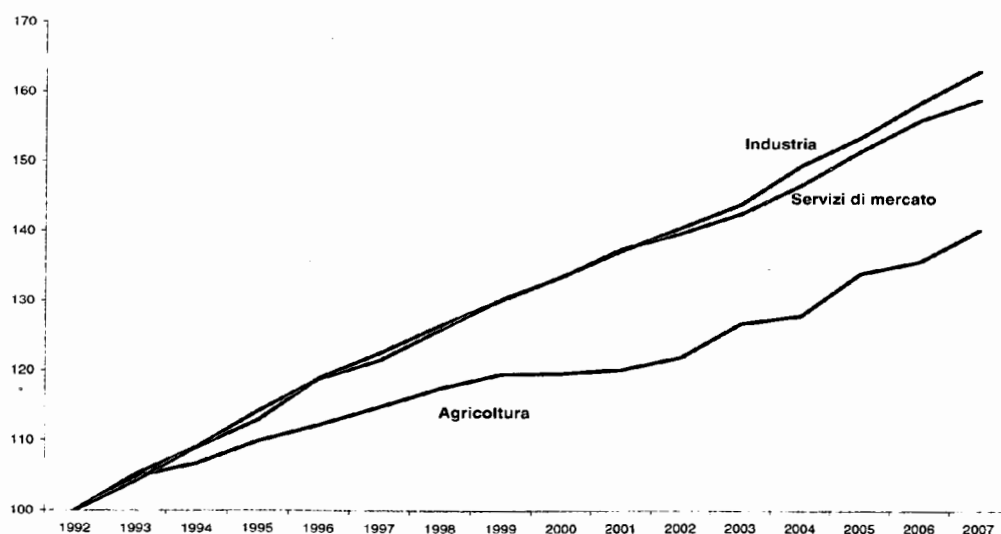
negli enti di previdenza l'incremento è stato del 63 per cento e nelle amministrazioni centrali soltanto del 58 per cento.

**Grafico 46 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle amministrazioni centrali, nelle amministrazioni locali e negli enti di previdenza - Anni 1992-2007 (numeri indice in base 1992=100)**



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore istituzionale

**Grafico 47 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi di mercato - Anni 1992-2007 (numeri indice in base 1992=100; servizi privati ad esclusione dei servizi sociali e personali)**



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica

Nel settore privato invece, mentre la crescita retributiva dell'industria e dei servizi al mercato è stata molto simile (rispettivamente del 63 e del 59 per cento), ma comunque inferiore a quella media del settore pubblico (66 per cento), le retribuzioni agricole hanno registrato aumenti quasi sempre assai inferiori e pari, nell'intero periodo, al 40 per cento (Grafico 47).

*Differenziali salariali e wage contour dei dipendenti pubblici*

Gli andamenti delle retribuzioni medie nel corso del tempo, tuttavia, non assicurano un esame comparativo sufficientemente attendibile: come è ovvio, è necessario considerare anche i differenziali di livello delle retribuzioni e gli effetti che le dinamiche hanno su di essi. Secondo i conti nazionali, la retribuzione media dei dipendenti pubblici, che nel 1992 era pari in valore assoluto al 132 per cento e nel 1995 si era ridimensionata al 122 per cento di quella del settore privato, nel 2007 risulta di nuovo pari al 134 per cento, con un aumento di 12 punti rispetto al minimo del 1995.

Questa sintetica evidenza aggregata indica, però, solo in prima approssimazione che tra i dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato si sono ristabilite le relatività precedenti all'applicazione del Protocollo del 1993. Infatti, anche volendo limitare l'analisi all'esame dei differenziali puntuali, per condurre una corretta comparazione è necessario individuare il cosiddetto "intorno salariale" (*wage contour*) dei dipendenti pubblici, ovvero i gruppi di lavoratori del settore privato che meglio possono paragonarsi ai dipendenti pubblici per caratteristiche sia personali (sesso, età, titolo di studio, qualifica, professionalità ecc.), sia del datore di lavoro o della posizione occupata (attività economica, complessità organizzativa, livello di responsabilità ecc.). In questo modo è possibile ridurre l'eterogeneità tra i lavoratori posti a confronto e condurre comparazioni significative del livello della retribuzione.

Un primo esercizio è possibile abbandonando, per il settore privato, i conti nazionali e utilizzando un'altra fonte statistica ufficiale, l'indagine mensile su Lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese, che ci consente di eliminare o limitare gli effetti di tre motivi di eterogeneità. Questa seconda fonte ci consente, anzitutto, di depurare il confronto dal fatto che i dati sul settore privato dei conti nazionali includono un numero consistente di dipendenti con qualifica operaia, assenti dal settore pubblico in ragione della natura dei processi produttivi che vi si svolgono. La presenza di operai e assimilati soltanto nel settore privato comporta un valore della retribuzione media notevolmente più basso e quindi una rilevante distorsione del confronto di livello retributivo con il settore pubblico.

In secondo luogo, le stime di contabilità nazionale (che hanno a obiettivo la misura esaustiva delle risorse impiegate nella produzione del prodotto lordo) includono non solo l'occupazione regolare, ma anche quella non regolare<sup>18</sup>. Questa si riscontra per definizione soltanto nel

---

<sup>18</sup> Si definiscono non regolari le posizioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria posizioni lavorative: 1) continuative; 2) occasionali svolte da studenti, casalinghe o pensionati; 3) svolte da stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, cioè ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali.

settore privato e ad essa, per convenzione statistica, vengono attribuite le retribuzioni lorde della classe dimensionale più bassa (cfr. nota 2). Poiché la retribuzione nella classe dimensionale più piccola è significativamente inferiore a quella media, l'inclusione del lavoro non regolare nei conti nazionali esercita un sensibile effetto addizionale di contenimento del valore delle retribuzioni lorde medie del settore privato, che distorce ulteriormente il confronto con il livello delle retribuzioni nel pubblico impiego.

Infine, data la tendenza delle retribuzioni a crescere con la dimensione dell'impresa, la preponderanza nella pubblica amministrazione di strutture organizzative di dimensioni elevate<sup>19</sup> suggerisce, ai fini di una più omogenea valutazione comparativa, un confronto con le sole imprese di grandi dimensioni.

Per minimizzare l'eterogeneità dei lavoratori posti a confronto è quindi possibile utilizzare, almeno come prima approssimazione, i dati della rilevazione mensile su *Lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese*<sup>20</sup>, che si riferiscono alle sole posizioni lavorative regolari e consentono di escludere dal confronto gli operai e apprendisti. Il Grafico 48 propone, con riferimento agli anni 2000 e 2005, un confronto tra le retribuzioni lorde per unità di lavoro dei dipendenti pubblici e quelle del totale dei dipendenti (regolari) o dei soli impiegati e quadri delle grandi imprese<sup>21</sup>.

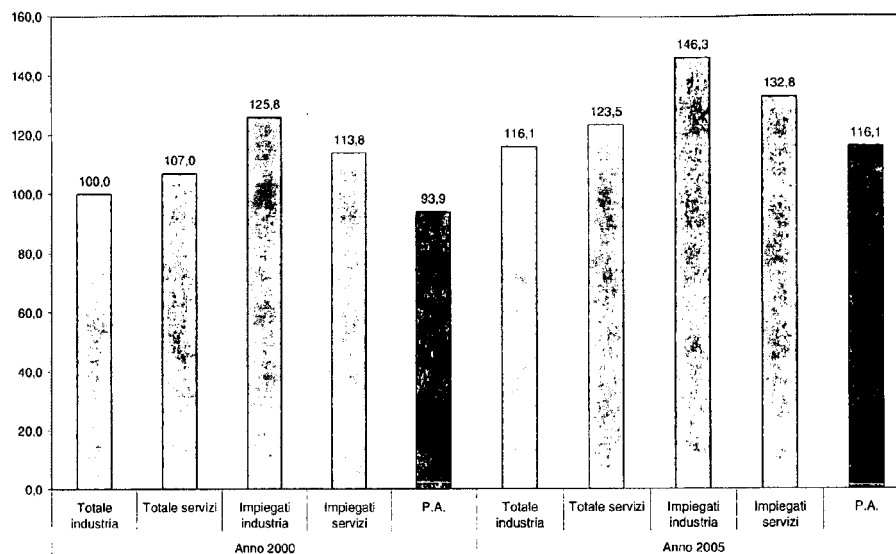
---

<sup>19</sup> Secondo i dati del censimento dell'industria e dei servizi 2001, il numero medio di dipendenti nelle istituzioni pubbliche è pari a circa 200 unità. Tale indicatore sintetico rappresenta in modo approssimativo una popolazione che è però molto eterogenea sotto i più svariati profili, ed è caratterizzata da una vasta dispersione della dimensione occupazionale.

<sup>20</sup> L'Indagine sulle grandi imprese (con 500 o più addetti), rileva mensilmente la retribuzione lorda totale (comprensiva cioè di compensi per lavoro straordinario, premi, mensilità aggiuntive, ecc.) dei dipendenti regolari delle grandi imprese del settore privato non agricolo.

<sup>21</sup> In realtà anche questo confronto risente di alcuni limiti metodologici, legati alla non piena coincidenza del campo di osservazione. Infatti, se le retribuzioni lorde stimate dai conti nazionali includono la totalità dei dipendenti (inclusi i dirigenti), quelle rilevate dall'indagine sulle grandi imprese li escludono. Va poi sottolineato che si tratta di un confronto tra equivalenti a tempo pieno, che quindi non tiene conto delle differenze negli orari di lavoro contrattualmente vigenti nei diversi settori. Questo elemento di eterogeneità è particolarmente rilevante nel caso degli insegnanti.

**Grafico 48- Retribuzioni di fatto per unità di lavoro nella pubblica amministrazione e nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati – Anni 2000 e 2005 (numeri indice in base totale industria 2000=100)**



Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

Nel 2000, la retribuzione lorda annua dei dipendenti pubblici risulta inferiore di circa 6 punti percentuali rispetto a quella dei dipendenti delle grandi imprese industriali (dove si riscontra, peraltro, un'elevata incidenza di qualifiche operaie), e di 13 punti rispetto a quella dei dipendenti delle grandi imprese dei servizi privati. Limitando il confronto agli impiegati, lo svantaggio del pubblico impiego cresce fino a 32 punti nei confronti dell'industria e a 20 punti nei confronti dei servizi privati.

Nel 2005, grazie all'accelerazione delle retribuzioni pubbliche che abbiamo visto nel paragrafo precedente, i differenziali si riducono sostanzialmente. Quello con il totale industria si annulla e quello con il totale servizi si dimezza, riducendosi a sette punti. Tuttavia, al netto dell'occupazione operaia, lo svantaggio dei dipendenti pubblici rimane ancora rilevante: 30 punti in meno rispetto agli impiegati delle grandi imprese industriali, 17 punti in meno rispetto a quelli delle grandi imprese dei servizi privati.

**Prospetto 29 - Differenziali retributivi impiegati-operai nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati - Anni 2000 e 2005 (retribuzioni lorde per unità di lavoro; scarti in punti percentuali rispetto agli operai e differenze in p.p.)**

	2000	2005	Differenze
Industria	53,0	58,5	5,5
Servizi	36,5	50,7	14,2
Totale	42,0	50,5	8,5

Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

Questo risultato è dovuto al contemporaneo, consistente ampliamento del vantaggio retributivo degli impiegati rispetto agli operai nelle grandi imprese (Prospetto 29), passato da 53 a 59 punti nell'industria e, addirittura, da 37 a 51 punti nei servizi privati.

Se guardiamo ai tassi di crescita, i dipendenti pubblici hanno conseguito un aumento del 23,6 per cento contro il 16,3 per cento degli impiegati delle grandi imprese industriali e il 16,8 per cento di quelli delle grandi imprese dei servizi, mentre le retribuzioni operaie crescevano del 12,3 per cento nelle grandi imprese industriali e del 5,7 per cento in quelle dei servizi (Prospetto 30). In valore assoluto, invece, fatto 100 il valore delle retribuzioni degli operai delle grandi imprese industriali nel 2000, tra il 2000 e il 2005 le retribuzioni dei dipendenti pubblici sono cresciute di 27 punti, quelle degli impiegati dell'industria sono cresciute di 25 punti e quelle degli impiegati dei servizi di 23.

**Prospetto 30 - Retribuzioni lorde per qualifica nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati e nelle pubbliche amministrazioni - Anni 2000 e 2005 (retribuzioni lorde per unità di lavoro; numeri indice in base operai industria 2000=100; differenze in p.p.)**

	2000	2005	Variazioni %	Differenze ass.
Industria	121,7	141,2	16,0	19,5
- Operai	100,0	112,3	12,3	12,3
- Impiegati	153,0	178,0	16,3	25,0
Servizi	130,2	150,2	15,4	20,0
- Operai	101,4	107,2	5,7	5,8
- Impiegati	138,4	161,6	16,8	23,2
Pubbliche ammin.	114,2	141,2	23,6	27,0

Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

I dati confermano quindi che, anche utilizzando un intorno salariale più appropriato, l'accelerazione retributiva dei dipendenti pubblici risulta evidente, anche se i differenziali negativi di partenza dei dipendenti pubblici si sono ridotti soltanto in misura limitata.

## 2.4 La formazione e il rafforzamento della capacità amministrativa

Anche per l'anno 2007 l'attività formativa ha continuato ad accompagnare i processi di cambiamento della pubblica amministrazione, in un quadro caratterizzato dal consolidamento della formazione in tutte le Amministrazioni ed in tutte le aree del Paese.

L'investimento in formazione è rimasto sostanzialmente stabile rispetto al precedente anno, confermando la contrazione già verificatasi nel 2006. Il rapporto dell'1% sulla massa salariale della spesa in formazione (individuato dal Dipartimento della funzione pubblica con la Direttiva ministeriale n. 14 del 24 aprile 1995 e fatto proprio dai CCNL di tutti i comparti), è stato raggiunto solo in alcuni comparti: Camere di commercio, Enti pubblici ed Autorità.

Dal punto di vista della partecipazione ai corsi, si è registrato un complessivo aumento di interventi che hanno riguardato le figure più operative e le tematiche relative all'ICT e alle competenze tecnico-specialistiche, ed una diminuzione di interventi diretti alla dirigenza, anche a causa della variazione della composizione delle qualifiche all'interno dell'Amministrazione.

Continua ad essere predominante, pur con percentuali in calo, la modalità della formazione in aula, cui si affiancano metodologie che utilizzano supporti tecnologici (*e-Learning*, laboratorio informatico, videoconferenza), cui, però, accedono meno province e comuni.

I dati ricavati dall'11° Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione – Dipartimento della funzione pubblica), consentono una rappresentazione completa ed articolata delle risorse e degli strumenti messi a disposizione dei dipendenti pubblici con i finanziamenti dello Stato.

L'indagine alla base del Rapporto censisce amministrazioni di tutti i comparti della P.A. per un totale di circa 880.000 dipendenti nel 2007.

Il tasso di partecipazione, sul totale dei dipendenti, è di circa il 60% di media generale, in lievissimo calo rispetto all'anno precedente, con significative differenze tra i vari comparti: nettamente al di sotto della media si collocano il comparto Ministeri (con l'eccezione del Ministero delle politiche agricole e del Ministero dell'Economia e delle finanze) e il comparto Sicurezza; di contro, nei comparti Camere di Commercio, Enti pubblici e Autorità molti dipendenti hanno partecipato a più di una iniziativa formativa.

Nel 2007 sono state erogate complessivamente oltre 1.100.000 ore di formazione in circa 48.000 interventi formativi: si registra, al riguardo, una significativa contrazione delle ore di formazione erogate (erano complessivamente 1.200.000 lo scorso anno), che tocca punte di

oltre il 25% nel comparto Ministeri. Nello specifico, le partecipazioni ad attività formative censite, nel corso del 2007, sono state circa 530.000, articolate nei diversi comparti secondo quanto riportato dal Prospetto 31

**Prospetto 31 – L'attività di formazione nel 2007 - Corsi e ore di formazione erogate e fruite**

Comparto	Totale corsi	Totale edizioni	Totale ore erogate	Totale partecipazioni	Totale ore fruite
PCM e Ministeri	2132	6996	216668	143533	4594677
Sicurezza	186	1112	81258	22808	2689105
Organi dello Stato	97	170	4390	2740	57242
Autorità	260	476	11304	4246	87748
Enti pubblici	3446	8020	152182	80642	1262735
Università	3607	4676	117682	49518	1180081
Camere di commercio	2288	2288	26753	11418	152013
Regioni	1714	5017	120701	77248	1778809
Province	non disponibile	4679	99744	37228	793603
Comuni	non disponibile	14847	301116	101752	2063659
<b>Totali</b>	<b>13.730</b>	<b>48281</b>	<b>1.131.798</b>	<b>531.133</b>	<b>14.659.672</b>

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

Il tasso di partecipazione alle attività formative è differenziato per le diverse categorie di dipendenti pubblici: nel corso del 2007 è diminuita la partecipazione di dirigenti e funzionari (pur rimanendo, in assoluto, le categorie più coinvolte nelle iniziative formative), segnalando un *trend* in controtendenza rispetto allo scorso anno, mentre è in crescita in tutti i comparti (con l'unica eccezione della Sicurezza) la partecipazione dei dipendenti aventi qualifiche maggiormente operative.

La partecipazione delle donne alle attività formative è stata superiore a quella degli uomini nei comparti Enti locali, Università e Sicurezza; negli altri comparti la partecipazione maschile è proporzionalmente più elevata di quella femminile, che risulta diminuita rispetto al 2006, in particolare nei comparti Ministeri, Enti pubblici e Camere di commercio.

I tagli che hanno colpito i bilanci delle amministrazioni pubbliche hanno costretto a ridurre le risorse destinate alla formazione e questo può far temere che a tale contrazione si accompagni una diminuzione del valore strategico attribuito alla formazione.

Come già rilevato, l'investimento in formazione nel sistema della pubblica amministrazione italiana è generalmente diminuito, ponendosi al di sotto della soglia dell'1% sul totale della

spesa per il personale (calcolata facendo riferimento alla massa salariale) posto dalla Direttiva n.14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la funzione pubblica alle amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale.

Risultati migliori della media sono stati raggiunti dai comparti delle Camere di commercio, che rimane il comparto con il dato più elevato, come avviene dal 2003 (1,76% per il 2007, praticamente invariato rispetto al 2006), delle Autorità (1,60%, a fronte dell'1,03% del 2006), degli Enti pubblici (1,17%; nel 2006 era all'1,22%). Al di sotto di tale soglia tutti gli altri comparti, con punte negative, come già negli anni precedenti, per i comparti dei Comuni, delle Università e della Sicurezza, che raggiungono o superano appena il limite dello 0,50%.

In una situazione di risorse scarse e di inflazione dovrebbe esserci maggiore attenzione nell'efficiente utilizzo della spesa.

**Prospetto 32 – La spesa per la formazione nel 2007 - Investimento in formazione (valori in euro)**

Comparto	Totale dipendenti	Massa salariale	Investimento in formazione	%Investimento su massa salariale	Investimento pro capite
PCM e Ministeri	272675	10692487466	91714349	0,86	336,35
Sicurezza	164237	7291078641	41235928	0,57	251,08
Organi dello Stato	4461	194054237	1630960	0,84	365,60
Autorità	2072	180598862	2882984	1,60	1391,40
Enti pubblici	65815	3710937383	43304981	1,17	657,98
Università	59496	1962769565	12943970	0,66	217,56
Camere di commercio	7716	290220681	5097572	1,76	660,62
Regioni	85987	4094194000	37706000	0,92	438,51
Province	46719	1136080000	8933000	0,79	191,21
Comuni	140284	3715835000	18428000	0,50	131,36

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

In una situazione di risorse scarse e di inflazione dovrebbe esserci maggiore attenzione nell'efficiente utilizzo della spesa. Dai dati riportati nell'11° Rapporto sulla formazione si rileva, invece, che nel 2007, in particolare nelle amministrazioni centrali, la spesa per ora di formazione erogata e fruita è aumentata in modo sensibile rispetto all'anno precedente, in cui vi era stato un miglioramento nell'utilizzazione delle leve dell'efficienza che aveva favorito il mantenimento dei livelli delle annualità pregresse, pur a fronte della contrazione delle risorse finanziarie disponibili.

Con riferimento alle tematiche oggetto di formazione, nel 2007 si è confermato l'andamento crescente, verificatosi negli ultimi anni, delle aree tecnico-specialistica che, unitamente all'area informatica e telematica, ha registrato il maggior numero di partecipazioni, e giuridico-normativa che, pur registrando, in generale, una lieve flessione rispetto agli anni precedenti, ha evidenziato valori superiori al 10% in quasi tutti i comparti, con punte del 48,9% nel comparto delle Autorità, del 45,7% in quello degli Organi dello Stato, e del 25,2 nelle Camere di commercio.

Se si confronta, inoltre, il dato relativo alle ore fruita per aree tematiche, che evidenzia non solo l'ampiezza della diffusione dei temi tra i dipendenti, ma anche l'impegno, in termini quantitativi, dedicato a ciascun tema, emerge che i settori prevalenti sono rappresentati dalle aree tecnico-specialistica, informatica e telematica e giuridico-normativa. Un dato a parte è

rilevato per il settore Sicurezza, dove c'è una netta prevalenza dell'area multidisciplinare, rilevante, tuttavia, anche nel comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, ed invece poco rilevante negli altri comparti. Da registrare la conferma della tendenza negativa, evidenziata già nel 2006, che riguarda le ore fruite per le tematiche manageriali complessivamente intese.

L'offerta formativa si presenta, pertanto, molto differenziata e privilegia, comunque, i settori che sviluppano le competenze tecniche, specialistiche ed informatiche che accompagnano i processi di innovazione. In termini tendenziali per la futura programmazione degli interventi e quali strumenti di accompagnamento al cambiamento, le amministrazioni assegnano maggiore rilevanza ad alcuni temi formativi specifici, quali la reingegnerizzazione dei processi, la comunicazione e il controllo di gestione. Da rilevare che, in particolare per questi ultimi due temi, l'importanza attribuita a livello strategico non ha trovato, in realtà, conferma, almeno per il 2007, nel volume della formazione effettivamente erogata.

**Prospetto 33 – Ore fruite per aree tematiche nel 2007 (%)**

Aree tematiche	Giuridico normativa	Organizzazione e personale	Manageriale	Comunicazione	Economico finanziaria	Controllo di gestione	Informatica e telematica	Linguistica	Multidisciplinare	Internazionale	Tecnico specialistica
PCM e Ministeri	8,9	2,5	1,9	1,7	11,1	0,1	23,1	4,9	29,8	0,4	15,8
Sicurezza	8,6	4,9	0,1	0,1	0,1	0	2,0	0,3	76,0	0	7,8
Organi dello Stato	45,7	3,2	0	5,0	12,4	2,4	29,7	0,5	0,0	0,5	0,7
Autorità	48,9	1,1	1,7	0,7	7,4	0	6,4	13,1	3,7	0,2	16,9
Enti pubblici	10,8	5,8	3,7	4,6	4,3	1,3	9,7	4,5	4,3	0,8	50,5
Università	16,6	5,0	14,0	4,2	6,8	1,6	18,1	13,2	7,6	0,6	12,3
Camere di Commercio	25,2	9,5	8,3	6,3	12,1	1,5	12,5	1,6	2,0	1,1	19,9
Regioni	18,7	16,5	3,3	5,8	7,6	1,6	22,0	5,9	3,5	2,9	12,3
Province	14,6	12,4	1,7	4,4	12,2	0,8	14,9	2,8	0,5	2,2	33,4
Comuni	15,4	7,9	2,1	3,9	11,9	1,0	14,9	1,5	2,1	0,9	38,3

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica

#### 2.4.1 Le attività ed i progetti maggiormente rilevanti per il supporto allo sviluppo delle capacità amministrative.

##### *Il processo di programmazione 2007-2013*

Il processo di programmazione dei fondi strutturali per il settennio 2007-2013, che in Italia ha avuto inizio con l'intesa sulle "Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013", sancita in sede di Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005, ha portato, nel corso del 2007, alla definitiva stesura del QSN, approvato dalla Commissione europea con la Decisione del 13 luglio 2007, n. 3329.

Il QSN, che stabilisce obiettivi, priorità e regole della politica regionale di sviluppo e orienta la programmazione operativa e l'attuazione delle diverse fonti di finanziamento della politica regionale per il periodo 2007-2013, è il frutto di un processo di approfondimento e condivisione che ha visto coinvolte tutte le istituzioni regionali, molteplici amministrazioni

centrali, i rappresentanti del partenariato economico e sociale e la stessa Commissione europea.

La strategia del QSN è articolata in 10 priorità:

- Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane
- Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività
- Priorità 3. Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo
- Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
- Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo
- Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità
- Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione
- Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
- Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
- Priorità 10. *Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Gli obiettivi e le priorità delineate nel QSN saranno perseguiti attraverso l'attuazione di Programmi Operativi (PO), Regionali, Nazionali ed Interregionali, che declinano le priorità strategiche per settori, tenendo conto delle specificità dei singoli territori.

Con l'attuazione del QSN 2007-2013, attraverso strumenti di politica regionale, si vuole contribuire in maniera significativa alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e, in particolare, alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno, attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata.

Caratteri distintivi della politica regionale (che la differenziano dalla politica ordinaria) e precondizioni per la sua efficacia sono l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale e l'aggiuntività. Anche la politica ordinaria è attenta all'articolazione territoriale, nell'ambito di un respiro strategico nazionale, ed entrambe le politiche sono programmate e gestite dal