

ADAPT – Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali ([www.adapt.it](http://www.adapt.it) – [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it))

## **Memoria per l’audizione sul ddl “Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica Amministrazione” (AS N. 1122)**

Senato della Repubblica, 2 luglio 2019

Audizione dell’Avv. Lorenzo Maria Pelusi, Collaboratore di ADAPT

\* \* \* \* \*

Il disegno di legge-delega muove dalla condivisibile esigenza di rilanciare l’efficienza dell’azione amministrativa e si propone di raggiungere questo obiettivo tramite una riforma del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, a partire dall’accesso al pubblico impiego e alla qualifica dirigenziale, fino alle procedure di mobilità, ai procedimenti di valutazione delle competenze e ai procedimenti disciplinari.

Quanto al merito del provvedimento, Adapt ritiene imprescindibile, nel riformare il pubblico impiego, passare da un approccio “per regole” a un approccio “per obiettivi”. In particolare paiono ancora valide le osservazioni già sollevate in sede di audizione rispetto al c.d. “ddl concretezza”, incentrate su due elementi di innovazione quali la digitalizzazione dei processi produttivi e la contabilità economica patrimoniale analitica per centri di costo.

Le tecnologie digitali, infatti, permettono e dovrebbero indurre a una profonda reingegnerizzazione non tanto dei singoli processi quanto di intere aree funzionali del settore pubblico. La stessa introduzione di nuove modalità di lavoro “agile” non è stata realizzata tanto in funzione di obiettivi di migliore conciliazione tra i tempi di vita (ottimo effetto collaterale) quanto allo scopo di condurre la prestazione lavorativa dal burocratico vincolo dell’orario al

sostanziale perseguimento di obiettivi e risultati con conseguenze sulle competenze, sulle mansioni, sugli inquadramenti, sulla carriera, sulla struttura della retribuzione, sul diritto-dovere all'apprendimento perpetuo. Le nuove tecnologie non servono infatti ad accelerare i tradizionali processi ma a ripensare ogni aspetto della organizzazione aziendale, compresi i profili fisici degli ambienti di lavoro. Sarebbe paradossale se le amministrazioni pubbliche, volano fondamentale del nostro sviluppo economico e sociale, si sottraessero a questa trasformazione resistendo ad essa o interpretandola al minimo per mere pulsioni corporative. Basti pensare ai benefici derivanti dalla loro totale interoperabilità o dalla elaborazione-analisi dei *big data*.

L'altro elemento rivoluzionario riguarda l'innovazione della scienza aziendale determinata dalla contabilità economica patrimoniale analitica per centri di costo che la Unione Europea chiede di introdurre sistematicamente nelle amministrazioni pubbliche dei Paesi membri entro il 2020 (con possibile estensione del termine al 2025). Introdotta dal d.lgs. n. 29/93, la modalità gestionale tipica delle aziende private è entrata a macchia di leopardo nella dimensione pubblica senza peraltro che il suo impiego diventasse lo strumento della assegnazione di obiettivi alle funzioni dirigenziali e soprattutto di efficiente controllo dei risultati da parte degli organi interni ed esterni. Ferme restando le esigenze di governo dei flussi finanziari, è evidente come la contabilità economica patrimoniale consente di verificare i costi operativi di ciascuna unità o amministrazione, dà rilievo alla massa salariale, sollecita razionalizzazioni del personale nelle realtà che nel confronto con quelle omologhe risultano più inefficienti, consente accordi collettivi di prossimità per distribuire concordemente una parte delle economie generate.

L'adozione sistemica di questo strumento sarebbe fondamentale per dare obiettivi misurabili, verificarne il raggiungimento e valutare di conseguenza la *performance* dei dipendenti pubblici. Gli obiettivi così definiti servono infatti a garantire quella autonomia (pur sempre nel rispetto degli indirizzi amministrativi dati) e quella responsabilità della dirigenza pubblica che sono perseguite proprio dal presente ddl. Nel provvedimento, peraltro, si delega al Governo la riformulazione dell'attuale disciplina in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle amministrazioni pubbliche, assicurando la riduzione degli oneri amministrativi, l'oggettività e la trasparenza dei procedimenti di valutazione, nonché il coinvolgimento dell'utenza, laddove

esistente, e di soggetti esterni alle amministrazioni pubbliche. Tali obiettivi di oggettività e trasparenza della misurazione, tuttavia, paiono raggiungibili esclusivamente attraverso la suddetta contabilità economica patrimoniale analitica per centri di costo, assente nella riforma che si delinea con questo provvedimento.

Si auspica inoltre che nel corso dell'esame parlamentare i principi e i criteri direttivi – attualmente ancora alquanto sfuggenti – per l'esercizio delle deleghe vengano definiti e circoscritti secondo l'obiettivo di avvicinare il pubblico impiego al lavoro dipendente nel settore privato. Tale armonizzazione del pubblico impiego rispetto al privato, ovviamente nei limiti di compatibilità fra i due settori, dovrebbe assurgere a criterio direttivo di esercizio della delega stessa. Ciò vale sia per le assunzioni, rispetto alle quali va ribadito che sarebbe assolutamente necessario introdurre l'apprendistato di I e III livello come strumento di accesso alla pubblica amministrazione, sia per la disciplina dei licenziamenti. Ma vale altresì per la misurazione della *performance* e per la flessibilizzazione del rapporto di lavoro tramite la contrattazione collettiva.

Va accolta con favore la delega volta a riconoscere incentivi alle regioni, ai comuni e loro consorzi e associazioni, nonché agli enti dagli stessi controllati, che decidano di procedere al reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali omogenee, tramite concorsi unici organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Questa razionalizzazione pare infatti muoversi in direzione di un risparmio della spesa pubblica perfettamente coerente con i principi che devono guidare l'azione della pubblica amministrazione.

In conclusione, ci permettiamo di segnalare le seguenti opportunità di correzione o integrazione dell'impianto normativo:

1. la ricognizione dei fabbisogni professionali dovrebbe collocarsi in più complessivi piani "industriali" di riorganizzazione prodotti dalle singole Amministrazioni, in modo da risultare coerente in termini di numero e di competenze dei nuovi assunti;
2. le procedure selettive potrebbero essere ulteriormente accorpate tra più amministrazioni – fra le quali vengono attualmente individuati nel provvedimento solo gli enti locali – per evidenti esigenze di efficienza e immediatezza dell'azione pubblica;

3. il provvedimento potrebbe introdurre il contratto di apprendistato per i nuovi assunti secondo il modulo del corso-concorso per dirigenti, ricordando che le PA utilizzavano in passato i contratti di formazione e lavoro;
4. le misure per il controllo dell'orario dei dipendenti potrebbero diventare cedevoli di fronte ad accordi collettivi di prossimità o individuali su nuovi moduli di controllo dei risultati delle prestazioni lavorative e sulla flessibilizzazione degli istituti economici fissi e degli inquadramenti previsti dai contratti nazionali.