

OSSERVAZIONI AL DDL
“INTERVENTI PER LA CONCRETEZZA DELLE AZIONI DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI E LA PREVENZIONE DELL’ASSENTEISMO”
(AS N. 920)

Lunedì 26 novembre 2018, Senato della Repubblica

a cura di **ADAPT – Associazione per gli studi internazionali e comparati**
sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali

Il provvedimento muove dalla condivisibile esigenza di introdurre nelle pubbliche amministrazioni personale giovane e portatore di nuove competenze nei limiti di spesa indicati. Tale scelta prioritaria interviene dopo lunghi anni di blocco delle assunzioni, di ridimensionamento della formazione, di andamenti retributivi minimali ed egualmente distribuiti a seguito della recente ripresa della contrattazione collettiva. Esso ipotizza strumenti quali un ulteriore Nucleo denominato “della concretezza” presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, un “Piano triennale delle azioni concrete per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni” a cura dello stesso Dipartimento, piani dei fabbisogni professionali ad opera delle singole amministrazioni, un decreto interministeriale di semplificazione delle procedure concorsuali.

A ciò si aggiungono misure per la prevenzione dell’assenteismo e di adeguamento dei fondi per il trattamento accessorio del personale.

In linea teorica gli obiettivi e gli strumenti possono effettivamente corrispondere ad un approccio non più “per regole” ma “per obiettivi” dopo ben venticinque anni di continui - e non lineari - interventi normativi sulla organizzazione delle funzioni pubbliche dalla dubbia efficacia. Giova infatti ora, più che ripercorrere i tentativi del passato o analizzare le diffuse inefficienze, considerare le potenzialità di “concreti” e radicali cambiamenti offerte da due ordini di strumentazioni tecniche: le nuove tecnologie destinate a continua e imprevedibile innovazione e la 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).

Nel primo caso si tratta di constatare quanto stia rinnovandosi la dimensione privata della produzione di servizi come, ad esempio, il sistema delle aziende di credito. Le tecnologie digitali hanno determinato una profonda reingegnerizzazione non più tanto di singoli processi quanto di intere aree funzionali o aziendali. 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*.

Analogo effetto “sovversivo” è atteso dalla adozione sistemica della contabilità economica patrimoniale analitica per centri di costo, riconciliata con la tradizionale contabilità finanziaria. 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, da 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 una parte delle economie concordemente generate.

Ciò premesso, le signore e i signori parlamentari dovranno verificare, anche alla luce dei caratteri di resilienza verificati nelle amministrazioni pubbliche rispetto alle innovazioni, se i percorsi e gli strumenti ipotizzati dal provvedimento potranno ragionevolmente generare gli effetti attesi in termini di maggiore efficienza, efficacia ed economicità anche alla luce delle trasformazioni ora possibili. Si ribadisce quindi il favore per la scelta compiuta di un approccio per obiettivi quali il ricambio generazionale e l’innesto di nuove competenze, soprattutto di ordine economico, tecnico e tecnologico. Ma si segnala al contempo il pericolo che l’ulteriore impianto regolatorio possa compromettere quegli obiettivi.

Ci permettiamo quindi 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) il "nucleo della concretezza" potrebbe assistere la redazione di questi piani destinati poi a comporre i "Piani Triennali delle Azioni Concrete" del Dipartimento FP;
- 3) le deroghe ai criteri dovrebbero limitarsi al venti per cento (non 80%!) delle assunzioni in modo da soddisfare solo i bisogni immediati e incompressibili;
- 4) il governo dovrebbe promuovere un immediato confronto con le organizzazioni sindacali sui profili professionali e gli inquadramenti così da farli corrispondere alla attrazione delle migliori competenze;
- 5) le procedure selettive possono essere assistite dal nuovo nucleo ed accorpate tra più amministrazioni per evidenti esigenze di efficienza e immediatezza;
- 6) 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;
- 7) 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.

È evidente che il fallimento qualitativo di una poderosa operazione di assunzioni nello Stato (complessivamente inteso) potrebbe esaltare e non ridurre le tradizionali inefficienze come gli oneri impropri che pesano sui bilanci.