

La ristrutturazione della Funzione Pubblica **Alcuni spunti per il dibattito**

L'Associazione "M&M - Idee per un Paese migliore", riunisce imprenditori, manager, diplomatici, banchieri, esponenti del terzo settore, accademici e funzionari pubblici ed è impegnata a offrire suggerimenti e proposte per lo sviluppo del Paese.

M&M in questi mesi ha sviluppato una serie di proposte: Piano "Bridge" e "Bridge Plus" con proposte per una straordinaria erogazione di credito con garanzia dello Stato agli operatori economici del Paese; Piano Bridge 2 con proposte successive per facilitare investimenti e ricapitalizzazione delle imprese; Piano Bridge Sanità con proposte per una riforma del sistema sanitario utilizzando le risorse del MES; infine, Next Generation Italia, con proposte su come utilizzare il Piano EU per la ripresa post-Covid e come meglio attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Tutti gli elaborati dell'Associazione sono messi a disposizione #opensource di istituzioni, partiti politici, forze sociali e altri stakeholders e mira a suscitare dibattito e commenti.

Questo documento è il primo contributo di M&M in materia di riforma della amministrazione pubblica ed è in particolare dedicato agli aspetti del personale.

1. Introduzione

Il “contratto di espansione” previsto dal decreto Crescita (art. 26-*quater* d.l. 34/2019 convertito in l.n. 58/2019) è uno strumento che consente alle imprese che superano determinate soglie dimensionali (in origine mille dipendenti, ora ridotti a duecentocinquanta) di operare modifiche strutturali dei processi aziendali finalizzate all’ammodernamento tecnologico con conseguente necessità di procedere all’assunzione di lavoratori dotati delle professionalità necessarie.

Il contratto di espansione è sottoscritto all’esito di una consultazione con il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con le rappresentanze sindacali, e deve indicare il numero e le tempistiche di assunzione dei lavoratori con la precisazione dei profili professionali. Sottoscritto il contratto, le aziende possono accedere a misure di semplificazione e di contenimento del costo del lavoro in particolare sotto forma di intervento straordinario di integrazione salariale (CIGS) con riduzione dell’orario di lavoro fino al 30% e di possibilità di esodo anticipato per i lavoratori che si trovano a non più di cinque anni di distanza dell’età pensionistica.

Nell’ambito del pubblico impiego non è al momento previsto alcuno strumento analogo, nonostante le esigenze di ammodernamento tecnologico, di ristrutturazione organizzativa e di ricambio generazionale appaiano più urgenti di quelle nel settore privato. Soprattutto in una fase nella quale l’attuazione degli interventi previsti dal Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - che l’Italia dovrà sottoporre in sede europea entro il prossimo 30 aprile per poter accedere ai fondi previsti dal programma *Next Generation EU* - sarà richiesto

alle pubbliche amministrazioni un impegno eccezionale in modo da rispettare le tempistiche e i risultati anche intermedi (*milestones*) indicati nel piano in relazione ai singoli interventi.

Questa situazione è dovuta al parziale blocco del *turn over* a causa del quale nel periodo 2001-2018 l'età media dei dipendenti pubblici è cresciuta di oltre sette anni, arrivando a toccare i 50 anni e 7 mesi (pur con differenze fra i vari comparti, per esempio 54 anni e 9 mesi nei Ministeri). Il 16,9% di dipendenti ha più 60 anni e appena il 2,9% meno di 30. I dipendenti con età compresa tra i 30 e 34 anni erano, nel 2018, il 3,65% del totale (117.650); nel 2012 erano il 9,19% (304.960). I dipendenti pubblici di età compresa tra i 35 e 39 anni erano, nel 2018, il 7,56% del totale (243.658); nel 2012 erano il 14,80% (490.944). In base ai dati OCSE del 2015, riferiti ai dipendenti delle amministrazioni centrali, l'Italia è il Paese con la più alta quota di dipendenti con più di 55 anni, pari al 45,4%, (contro una media del 24,3%). Inoltre, l'Italia è all'ultimo posto se si considera la quota di dipendenti pubblici con meno di 35 anni, che è del 2,2% (contro una media del 18%). Tutte le analisi concordano nell'individuare nel non-ottimale funzionamento della pubblica amministrazione una delle cause della scarsa dinamica della produttività totale dei fattori, che nel periodo 1995-2019 (secondo i dati Istat) ha fatto registrare una crescita media pari a zero, determinando conseguentemente una debolissima dinamica di crescita del reddito.

La disciplina del pubblico impiego, anche quella relativa ai dipendenti privatizzati in seguito alle riforme degli anni Novanta del secolo scorso, presenta specificità che non consentono l'applicazione diretta del modello del contratto di espansione.

Tuttavia, al fine di realizzare le finalità di quest'ultimo potrebbero essere introdotte misure come qui di

seguito descritte.

2. Incentivi all'esodo

Una prima misura dovrebbe consistere in incentivi all'esodo del personale prossimo all'età pensionabile, in particolare di quello con professionalità non adeguate a cogliere la sfida dell'innovazione tecnologica o non più motivata a rimanere nel settore pubblico. Andrebbe introdotta una regola semplice, legata all'età anagrafica per facilità di applicazione, da attuare su base volontaria. Naturalmente, bisognerebbe reperire le risorse finanziarie necessarie.

3. Riforma dei concorsi

Una seconda linea di azione riguarda la riforma dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego in linea con il principio del concorso pubblico previsto dall'art. 97 della Costituzione. La disciplina legislativa andrebbe semplificata; oggi i concorsi si svolgono con procedure farraginose, con numeri elevatissimi di candidati, sulla base di prove (specie quelle preselettive a quiz con risposta multipla) che non assicurano l'assunzione dei candidati con la preparazione e le attitudini migliori. Le esperienze internazionali da prendere come riferimento sono numerose a partire dal sistema di reclutamento previsto a livello europeo affidato all'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO). Alcune modalità semplificate di selezione, sperimentate per esempio al Ministero dell'Economia e delle Finanze, potrebbero essere generalizzate. Queste potrebbero essere

sperimentate predisponendo fin da subito dei canali di reclutamento fast track per acquisire le professionalità necessarie (es. digitali) per attuare i progetti finanziati nell'ambito del PNRR.

4. Organizzazione e organigrammi

Riformare i concorsi pubblici è una delle priorità da affrontare per ammodernare la pubblica amministrazione, ma è necessario anche avviare un processo sistematico di valutazione dei fabbisogni del personale, partendo da una adeguata conoscenza dell'attuale composizione. Che personale ho? Quali professionalità? Potenzialità? Solo partendo da una adeguata valutazione della composizione della forza lavoro si può avviare un processo efficace di reclutamento del personale, con l'obiettivo di attuare una politica di selezione quali-quantitativa di risorse con competenze e potenzialità da inserire negli organici delle amministrazioni. Fino ad oggi la valutazione del fabbisogno è stata essenzialmente quantitativa. Cioè costruita sul turn over e su organici (organigrammi) vecchi. La lunghezza dei concorsi ha fatto sì che i nuovi assunti vengano inseriti nelle strutture per coprire esigenze improvvise e non per situazioni di effettiva esigenza professionale. L'attività di reclutamento si esaurisce sostanzialmente con la pubblicazione del bando di concorso tralasciando il vero obiettivo del reclutamento del personale e cioè quello di individuare le giuste professionalità, o per meglio dire, i talenti. Molto spesso si attirano alla PA i soggetti in cerca di un lavoro, indipendentemente dalle loro caratteristiche e professionalità.

Inoltre, a seguito della valutazione del fabbisogno, si può attuare una politica di prepensionamento, di cui al primo paragrafo, con incentivi per quelle figure professionali non più necessarie oppure che non abbiano più

interesse a rimanere al lavoro. Ovviamente si potrà fare su base volontaria e per evitare i costi eccessivi dell'operazione si può attuare un turn-over per questo personale di 3 a 1, cioè per ogni tre dipendenti che vanno in prepensionamento si può assumere 1 un giovane con elevata professionalità.

Un'altra azione importante è quella di procedere ad una riorganizzazione delle amministrazioni, premiando, con le facoltà assunzionali, quelle che avviano un processo di riduzione delle figure dirigenziali non strettamente necessarie, con conseguente riduzione di spesa.

Queste fasi più che gestirle attraverso interventi normativi, potrebbero essere supportate da una struttura creata *ad hoc*, oppure può essere lo stesso Dipartimento della funzione pubblica a svolgere una funzione di coordinamento e assistenza.

5. Mobilità interna ed esterna

Una terza azione riguarda la mobilità interna ed esterna alle pubbliche amministrazioni. Iniziando da quest'ultima, allo scopo di creare un'osmosi tra settore pubblico e settore privato sarebbe necessario introdurre meccanismi che, da un lato, consentano ai dipendenti pubblici, specie nella prima fase della carriera, di poter beneficiare di esperienze lavorative nel settore privato; dall'altro, consentano a dipendenti del settore privato con professionalità ed esperienze adeguate di essere immessi nei ruoli delle amministrazioni, sempre previa il superamento di prove selettive di tipo concorsuale (anche a questo riguardo sarebbe utile considerare meccanismi di reclutamento al pari di quelli, già citati, previsti dalle organizzazioni internazionali). Per realizzare

tali percorsi occorre modificare le norme che introducono vincoli eccessivi all'acquisizione di competenze dal settore privato (v. ad esempio l'art. 4 del D. Lgs. n. 39/2013), così come quelle che impongono, al termine di specifici incarichi pubblici, lunghi periodi di cooling off non retribuiti. L'obiettivo di prevenire conflitti di interesse cui queste disposizioni mirano può essere raggiunto attraverso obblighi diversi e meno invasivi (es. obbligo di astensione, ecc.). Si dovrebbe anche incentivare la possibilità, che anche oggi esiste, di periodi sabbatici per studio e altre esperienze. Un secondo intervento riguarda la progressione delle carriere dei dipendenti pubblici. Attualmente reclutamento e progressione nella carriera sono in larga misura scollegati in quanto mentre il primo si regge, pur con i limiti dei concorsi sopra sottolineati, sul principio del merito, la seconda è legata soprattutto all'anzianità in base all'idea ancora radicata che chi supera un concorso pubblico consegue un posto a vita con il diritto di ricevere una retribuzione indipendentemente dalla bontà delle prestazioni. Anche se la giurisprudenza costituzionale equipara le cosiddette progressioni verticali alle nuove assunzioni e dunque alla regola del concorso pubblico sarebbe necessario introdurre regole che comunque assicurino ai dipendenti pubblici migliori prospettive di carriera credibili e prevedibili. La lettera del dettato costituzionale richiama l'utilizzo del concorso per l'accesso al pubblico impiego, mentre sembra che l'utilizzo del concorso ai fini della carriera sia dovuta alla carenza di un sistema di valutazione e promozione anche su base discrezionale del personale dipendente al fine di evitare contenzioso. Anche in questo caso, progressioni come quelle previste in istituzioni come la Banca d'Italia potrebbero essere mutate. Si potrebbero anche pensare forme di fast track per eccellenze che ermettano di utilizzarne a pieno le potenzialità.

Un terzo intervento consiste nel favorire la mobilità interna tra le pubbliche amministrazioni in modo da

garantire maggiore flessibilità nello svolgimento delle attività e nell'adattamento delle strutture organizzative.

6. Riforma della dirigenza

Infine, occorre una riforma della dirigenza che dia alla formazione manageriale la necessaria attenzione: troppo spesso i dirigenti sono ottimi funzionari conoscitori delle norme e delle procedure ma non in grado di innovare i processi e motivare il personale, sul quale non ha alcuna possibilità di incentivo, che andrebbe introdotto. In quest'ottica, serve una riorganizzazione profonda della Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione e una definizione strutturata di collaborazioni con università italiane e internazionali per percorsi di formazione di alto livello. In particolare per i dirigenti si potrebbero introdurre dei target individuali, legati a quelli della struttura e oggettivamente misurabili, a cui legare parte della remunerazione.

7. Revisione dell'ordinamento professionale (ARAN)

I CCNL 2016-2018 hanno previsto la costituzione di Commissioni paritetiche per la revisione dell'ordinamento professionale dei dipendenti dei vari comparti. I lavori delle Commissioni non si sono ancora conclusi, ma qualche spunto tratto dai documenti ARAN può essere preso in considerazione.

Innanzitutto il nuovo ordinamento dovrebbe essere un modello "semplice" che individui con chiarezza le aree ed i rispettivi contenuti professionali e che l'ingresso dall'esterno a ciascuna Area avvenga solamente nella posizione iniziale. Questa costruzione elimina ambiguità e difficoltà applicative, che si sono verificate nel

passato, favorendo una progressione economica e di carriera interna.

Oltreché “semplice”, il modello dovrà essere sufficientemente “flessibile”, cioè definire “contenitori giuridici” ampi, dentro i quali la differenziazione tra le posizioni di lavoro sia affidata non solo alla classificazione per aree, ma anche ad istituti più dinamici e flessibili. Per spiegare meglio questo punto, si consideri che gli attuali sistemi di classificazione professionale già prevedono la possibilità di affidare, nell’ambito della medesima Area, incarichi di maggior responsabilità, a cui è correlata una retribuzione aggiuntiva: si tratta dei cosiddetti “incarichi di posizione organizzativa”, che hanno conosciuto una maggiore valorizzazione in alcuni degli ex comparti (Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici) e minore in altri (Ministeri). Ebbene, attraverso tali incarichi è possibile distinguere e differenziare le posizioni di lavoro, a parità di inquadramento giuridico contrattuale (ad esempio, nella Terza Area dei Funzionari l’incarico permette distinguere i Funzionari con PO ed i Funzionari senza PO). Nella sua proposta, l’Aran ha proposto un modello a tre aree: una prima, di mansioni esecutive o di supporto; una seconda, di mansioni impiegatizie; una terza, di mansioni implicanti elevata autonomia e responsabilità, dentro la quale si ha un *range* di variabilità di compiti e funzioni che va dall’attuale “funzionario” fino all’area quadri del privato). Sempre l’Aran ha inoltre indicato la valorizzazione ed il rafforzamento degli incarichi di posizione organizzativa (sia gestionali che professionali) come una delle direttrici di evoluzione degli attuali modelli.

Un’altra esigenza riguarda il “ripensamento” e la revisione dell’istituto delle progressioni economiche. Ricordiamo che tale istituto era nato con il lodevole obiettivo di valorizzare le competenze professionali, riconoscendo una retribuzione aggiuntiva (avente carattere irreversibile) in modo selettivo a chi, attraverso

procedure selettive, fosse stato riconosciuto in possesso di competenze professionali più elevate, a parità di inquadramento giuridico-contrattuale. In sintesi, una sorta di aumento di stipendio stabile teso a riconoscere la maggiore “bravura professionale” maturata all’interno di un’Area; riconoscimento non implicante un cambio di Area (cioè un avanzamento di carriera vero e proprio) e, quindi, anche in grado di indirizzare diversamente le aspettative di carriera. Nonostante queste premesse, l’istituto ha avuto applicazioni concrete molto distanti dal modello ideale. Aran ha evidenziato in particolare applicazioni dell’istituto con criteri di selezione poco o per nulla correlati al possesso di più elevate competenze (come l’anzianità o la mera frequenza di corsi di formazione), oltretutto caratterizzate da una notevole conflittualità, spesso sfociata in lunghi e defatiganti contenziosi. La proposta formulata da Aran va nella direzione di uno sdoppiamento dell’istituto: da un lato, un avanzamento economico basato su elementi di tipo formale, con un peso da riconoscere all’anzianità e con una maggiore prevedibilità: non veri e propri scatti di anzianità, ma un modello che preveda avanzamenti, con differenziali più bassi rispetto agli attuali, al trascorrere di un certo lasso di tempo, a chi abbia operato con livelli di performance superiori a una certa soglia; dall’altro, avanzamenti basati esclusivamente sulla valutazione riconosciuti ad una fascia limitata di persone che abbiano conseguito le valutazioni più elevate.