



Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

<http://osservatorioautonomie.unipv.it>

Focus Regione n. 16

SCENARI DI RILANCIO NEL LEGAME TRA AMMINISTRAZIONE E LAVORO PUBBLICO

Si è già segnalata nei precedenti interventi la duplice centralità che la P.A. italiana si trova a giocare in questo passaggio della politica nazionale.

Essa si pone cioè quale leva essenziale per la definizione progettuale e per la concreta attuazione del *Recovery Plan* ed è oggetto al tempo stesso delle tre riforme chiave (Pubblica amministrazione, Semplificazioni e Giustizia) indicate dal Ministro dell'Economia Franco come base per lo stesso Piano: una scelta che discende anche da esplicite raccomandazioni della Commissione Europea.

Gli Enti locali, in particolare, saranno chiamati dal *Recovery Plan* ad uno sforzo realizzativo aggiuntivo che si tradurrà inevitabilmente in un incremento del carico amministrativo.

Si tratta di un ruolo che gli stessi Enti reclamano con forza, potendo mettere all'attivo delle performance di spesa e di investimenti di tutto rispetto (+ 30% di progetti attivati tra il 2018 e il 2019; + 27 % di procedure di affidamento di lavori pubblici dal 2013 al 2019), che non trovano riscontri negli altri settori dell'Amministrazione.

Ma gli Enti locali, i Comuni in particolare, in quali condizioni arrivano a questo appuntamento?

Lo possiamo leggere nella eloquente Nota *Il personale dei Comuni per la competitività del Paese*⁽¹⁾ che ANCI ha sottoposto, giorni or sono, al neo-ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta.

I dati parlano da soli: nei Comuni italiani lavoravano nel 2019 solo 361.745 unità, a fronte dei 479.233 del 2007, con un decremento di 117.500, quasi il 25% in meno, numeri che non conteggiamo le fuoriuscite più recenti, legate in particolare alla misura c.d. "quota 100".

I dati dicono anche di un drammatico invecchiamento, legato al blocco del *turn over* e al mancato accesso di nuove leve: solo il 18% dei dipendenti ha meno di 45 anni, mentre 67 lavoratori su 100 ne hanno più di 50.

Una caratteristica che si accentua nel caso dei dirigenti: infatti solo il 13% dei dirigenti ha un'età inferiore ai 50 anni.

La caduta del numero di dipendenti comunali si misura anche nella riduzione del numero di addetti per abitante, che è passato da 8 a 6 dipendenti ogni 1.000 abitanti nel periodo 2007-2019.

Sorte ancora peggiore è toccata alle Città Metropolitane, che hanno subito una riduzione della spesa collegata alle dotazioni di personale di almeno il 30%, in attuazione della l. n. 190/2014.

Certo non è una situazione che scopriamo solo oggi, in questi anni non sono mancati allarmi e denunce, per lo più inascoltate, ma è lo stato di fatto da cui tocca ripartire.

Per tale motivo è doveroso ed anche utile risalire alle ragioni di questo depauperamento: sono tutte da ricercare nei tagli alla spesa pubblica adottati in risposta alla crisi finanziaria del 2008. È stato in particolare con il d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010, che è stato introdotto un drastico taglio della spesa per il personale pubblico:

- a) dimezzando la spesa per formazione e aggiornamento rispetto al 2009;
- b) introducendo un sistema di tetto alla spesa per il trattamento economico dei dipendenti, per gli anni 2011-2013, congelandolo al 2010 con il conseguente congelamento delle retribuzioni all'origine del blocco della contrattazione collettiva, prolungatosi per anni, fino alla tornata del 2018.
- c) introducendo il tetto alle assunzioni nel limite del costo delle cessazioni dell'anno precedente, cioè il criterio del turnover;
- d) introducendo un tetto alla spesa per assunzioni flessibili, pari al 50% di quella del 2009, corretta con successive riforme al 100% per gli enti locali che risultassero virtuosi sotto alcuni aspetti finanziari. ⁽²⁾

Si tratta di un approccio che non è stato più modificato, se non marginalmente, nel decennio successivo.

È chiaro che il cambiamento auspicato passa in gran parte per il superamento di quella impostazione e la rimozione di quei vincoli.

Per un paradosso non nuovo della storia e della politica, tocca proprio al Ministro Brunetta, già Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nel governo Berlusconi IV dal 2008 al 2011, promuovere e guidare questo cambiamento.

Ma è stato lo stesso Brunetta a spiegare che “*siamo in una fase nuova, quella del Recovery*” e che “*la ricostruzione di questo dopoguerra da pandemia deve partire dal capitale umano pubblico*”⁽³⁾.

Per questo, il già citato Documento di ANCI indica un obiettivo strategico, ossia “*un piano straordinario di assunzioni che consenta l'immissione nei Comuni, nell'arco del prossimo quinquennio, di 60.000 unità di personale, in parziale sostituzione di quello perso negli ultimi anni*” e prospetta una serie di misure di cui si sollecita la tempestiva adozione.

Di fatto, si tratta di introdurre una netta semplificazione a regime delle procedure di reclutamento, in particolare semplificando la sequenza di ben 12 adempimenti preliminari che ora si frappongono prima di arrivare alla pubblicazione del bando di concorso per l'assunzione di personale comunale, con tempistiche medie che superano i 18 mesi.

Tra le misure concrete richieste da ANCI figurano in particolare:

- l'utilizzo di piattaforme digitali per lo svolgimento delle procedure selettive;
- la standardizzazione delle procedure concorsuali;
- la valutazione dei profili attitudinali e motivazionali del candidato;
- l'inserimento nei contratti del patto di prova;
- il superamento per le assunzioni a tempo determinato del vincolo di scorrimento delle graduatorie esistenti a tempo indeterminato;
- la sottrazione delle assunzioni a tempo determinato dei Comuni, funzionali alla attuazione del PNRR, ad ogni vincolo di carattere finanziario vigente, ed in particolare a quello di cui all'art. 9 co. 28 della l. n. 78/2010;

- il ricorso ad assunzioni a tempo determinato, collegate alla attuazione del PNRR anche in costanza di esercizio provvisorio, qualificandole come spese relative a servizi essenziali o comunque funzionali al mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi, similmente a quanto accade per altre assunzioni (es. nei servizi scolastici ed educativi).

I contenuti del documento qui richiamato sono stati oggetto di un primo incontro, l'8 marzo, tra il Ministro Brunetta e il Presidente di ANCI, De Caro.

Stando alle anticipazioni giornalistiche, sarebbero emerse convergenze importanti, ad esempio in ordine alla necessità di superare i tetti di spesa che limitano le assunzioni a tempo determinato, ossia la norma che impedisce alle pubbliche amministrazioni di dedicare al lavoro flessibile più del 50% di quanto speso nel 2009.

Ma si è parlato anche di superamento del disposto dei Commi 567 e 562 della l. n. 206/2006 che, nella versione attuale, limitano le spese di personale dei Comuni a quelle del 2008 e del 2011-2013, a seconda dei casi, nonché delle previsioni dell'articolo 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017 (noto come Decreto Madia) che impedisce agli enti pubblici di destinare al trattamento accessorio una somma superiore a quella del 2016⁽⁴⁾.

Ulteriore e ancor più significativo passaggio di questi giorni è stata la sottoscrizione il 10 marzo del *PATTO PER L'INNOVAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LA COESIONE SOCIALE* ⁽⁵⁾ da parte del Presidente del Consiglio Draghi, dal Ministro Brunetta e dai Segretari delle tre Organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, con il quale è stato tracciato il quadro di riferimento per gli interventi rivolti all'intera Pubblica Amministrazione.

Il documento ha un valore programmatico "alto", riconosce cioè il ruolo della Pubblica Amministrazione quale "*motore di sviluppo*" e per questo si ritengono indispensabili "*misure e piani mirati, che guardino alla stabilità e all'aumento dell'occupazione e alla valorizzazione professionale del lavoro pubblico*".

Il testo individua tre pilastri fondamentali dell'azione futura:

1. *l'ingresso di nuove generazioni di lavoratrici e lavoratori e la valorizzazione delle persone nel lavoro;*
2. *la definizione di un piano delle competenze su cui costruire la programmazione dei fabbisogni e le assunzioni del personale;*
3. *l'individuazione di modalità di riconoscimento formale delle competenze e delle esperienze del personale già in servizio.*

Si fa riferimento anche al tema della flessibilità, declinata sugli ambiti della gestione delle risorse umane, dell'organizzazione e della tecnologia.

Un passaggio qualificante è riservato allo *smart working* o lavoro agile, per il quale si prospetta la necessità - mediante linee di intervento che saranno negoziate in sede ARAN - di "*superare la gestione emergenziale mediante una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati*".

Il documento segna anche l'avvio dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2019-2021, per i quali il Governo si è impegnato ad emanare gli atti di indirizzo di competenza e assicurando stanziamenti aggiuntivi.

Vi si parla infine di revisione dei sistemi di classificazione professionale, di valorizzazione di specifiche professionalità non dirigenziali ma dotate di competenze e conoscenze specialistiche e si assume l'impegno a definire politiche formative di ampio respiro.

Da questi primi sviluppi, pare le questioni siano state evocate nella loro gravità e che tutti gli attori siano consapevoli dei nodi strutturali da sciogliere.

Il Patto per l'innovazione della P.A. è per ora solo una valida cornice: che andrà riempita di concreti contenuti riformatori, con la rapidità e l'efficacia che è richiesta dai ristretti tempi di attuazione del Piano finanziato dalle rilevanti risorse comunitarie in arrivo.

- ⁽¹⁾ ANCI, *Il personale dei Comuni per la competitività del Paese*, marzo 2021
- ⁽²⁾ L. Olivieri, *SBLOCCO TURNOVER PA/ Brunetta e la "toppa" agli errori di 11 anni fa*, in *IL SUSSIDIARIO*, 10.03.2021
- ⁽³⁾ G. Trovati, *P.A., via i tetti di spesa su contratti a termine e premi in busta*, in *IL SOLE 24 ORE*, 9.03.2021
- ⁽⁴⁾ F. Cerisano, *Il Pnrr rilancia le assunzioni*, in *ITALIAOGGI*, 9.03.2021; F. Bisozzi, *Statali, più controlli per lo smart working*, in *IL MESSAGGERO*, 11.03.2021; G. Trovati, *Concorsi digitali, concorrenza e turn over per cambiare la P.A.*, in *IL SOLE 24 ORE*, 10.03.2021
- ⁽⁵⁾ *Presidenza del Consiglio dei Ministri, PATTO PER L'INNOVAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LA COESIONE SOCIALE*, marzo 2021

Il Responsabile del Focus Regione

Dott. Giampaolo Ioriatti