

PNRR, GOVERNANCE E CAPACITA' AMMINISTRATIVA

Palazzo Baldassini - Roma
15 febbraio ore 10:30

1° FOCUS "PA & MERITO"

Le Pubbliche Amministrazioni hanno vissuto per decenni una fase di abbandono e di sottovalutazione del loro ruolo. Si è passati dalle stagioni in cui venivano utilizzate come serbatoio elettorale o come mero contenitore assunzionale, a quelle in cui sono state considerate unicamente un costo, una spesa improduttiva, o un indesiderabile orpello che impediva il libero dispiegarsi del mercato.

Ora l'attuazione del PNRR diventa l'occasione per fare giustizia su questi luoghi comuni e ridare alla Pubblica Amministrazione il ruolo che la Costituzione gli assegna.

La lettura dei dati consolidatisi in questi decenni è impietosa: il personale è in media inferiore del 50% rispetto alla dotazione organica ed è notevolmente al di sotto di tutti i Paesi dell'Unione Europea. L'età media supera i 50 anni confermando la difficoltà ad allineare le professionalità alle missioni e ai nuovi obiettivi proposti.

Nei Comuni manca mediamente il 40 per cento del personale previsto in organico, e solo l'1% ha meno di trent'anni, mentre più del 20% supera i sessanta. E la cosa non cambia di molto nelle Amministrazioni centrali, nella sanità e nella stessa scuola, dove si è fatto negli anni ricorso massiccio al precariato per coprire le spaventose carenze di organico.

In Europa siamo il Paese che investe meno sul personale pubblico, solo il 9,5% del PIL, molto dietro la Francia, che storicamente ha una tradizione importante nel riconoscimento delle funzioni pubbliche, ma anche meno di Spagna, Portogallo e Grecia. La Germania è sullo stesso rapporto, ma come è noto il PIL tedesco è notevolmente più elevato del nostro.

Oggi in Italia opera nel settore pubblico il 13,4% dei lavoratori, meno che in Francia che ha 5,6 milioni di dipendenti pubblici (il 19,6% del totale dei lavoratori), nel Regno Unito con 5,2 milioni (il 16%) o in Spagna con 3,2 milioni (il 15,9%), ma più della Germania con 4,8 milioni (il 10,8% del totale). Nel confronto con questi paesi è più basso anche il rapporto tra numero dei dipendenti pubblici e residenti: in Italia sono il 5,6%, in Francia l'8,4%, in Inghilterra il 7,8% e nella Spagna il 6,8%.

Ma anche il rapporto più generale Spesa pubblica/PIL ha visto negli ultimi vent'anni una netta contrazione degli investimenti e delle risorse a tale scopo destinate.

Sulla formazione dei dipendenti pubblici l'Italia continua ad investire poco. Come evidenzia un recente rapporto elaborato da Forum PA nel 2019, ad esempio, l'investimento è stato di 163,7 milioni di euro, 110 milioni in meno rispetto a 10 anni fa, che corrispondono a una media di 1,2 giorni di formazione l'anno.

Anche sul piano infrastrutturale il nostro Paese registra un evidente ritardo. Nel confronto con l'Europa, emerge come il divario tra investimenti attuali e fabbisogno al 2024 ammonta a 373 miliardi di euro, pari allo 0,73 del PIL, e i settori interessati sono, in ordine decrescente, il ferroviario, il portuale e l'energetico.

La sfida è quella di rimettere al centro dell'agenda del Paese, per almeno un decennio, tutte quelle iniziative strutturali necessarie che permettano di operare con maggiore efficacia ed equità nei settori decisivi per lo sviluppo del Paese (giustizia, educazione, istruzione, ricerca, sanità ed assistenza, sicurezza, fisco, politiche del lavoro e contrasto al sommerso, imprenditorialità, turismo e professioni), rilanciando una vera politica assunzionale, mirata alle professionalità che servono, e soprattutto non caratterizzata dalla precarietà del rapporto di lavoro.

Le azioni previste dal PNRR su questi temi sono contraddittorie: le risorse previste appaiono insufficienti e sottodimensionate, e l'approccio, essenzialmente di natura emergenziale, mancando di una visione sistemica, a regime, capace di riaffermare come la Pubblica Amministrazione sia il pilastro per il buon funzionamento del nostro Stato e della nostra democrazia.

Sulle politiche del reclutamento, che pure in questi ultimi due anni hanno visto un'inversione di tendenza almeno nel numero delle procedure avviate, il giudizio è caratterizzato da luci e ombre: se da un lato abbiamo apprezzato la velocizzazione delle modalità di espletamento dei concorsi, dall'altra non possiamo non rilevare come in molti casi il risultato raggiunto sia ancora largamente insufficiente. Non è certamente facile da un giorno all'altro reperire professionalità specialistiche che servono quando per decenni non si sono fatti concorsi o quando sono stati banditi lo si è fatto unicamente per profili genericamente amministrativi, mentre la prospettiva è quella di un salario di ingresso che a stento raggiunge i 1.500 euro, e non garantisce adeguate dinamiche di carriera e di sviluppo economico. Come pure hanno pesato in molti casi i costi legati al trasferimento di sede in realtà dove il costo della vita è molto alto e le Amministrazioni non sono in grado di garantire adeguate soluzioni abitative.

Un'altra criticità è dovuta al fatto che molte posizioni di lavoro fossero, come nel caso del Ministero della Giustizia, a tempo determinato. Ma il problema non riguarda solo le professionalità tecniche. Anche i concorsi gestiti da Formez che prevedono procedure trasversali per numerose Amministrazioni hanno scontato numerose difficoltà: procedure veloci, ma in molti casi estremamente generiche nei contenuti, e quindi, ove andate a buon fine, non permettono un'immediata operabilità nei processi se non previa adeguata formazione e professionalità. Inoltre il permanere di livelli retribuitivi differenziati tra le stesse Amministrazioni, su cui si sta operando in maniera ancora insufficiente, rendono ancora meno attrattivi enti come ad esempio l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, Il Ministero del lavoro, della salute, delle Imprese e del Made in Italy, nonostante la loro indubbia centralità istituzionale.

Per invertire la tendenza è necessario anche attivare pienamente gli istituti contrattuali, rendendoli sinergici con le iniziative strutturali e normative.

Bisogna dare corpo e sostanza al nuovo ordinamento professionale, scaturito dai Contratti nazionali di lavoro 2019/2021 e ancora inattuato. In questi anni è cambiato il modo di lavorare, la digitalizzazione seppur faticosamente si è fatta largo modificando i processi lavorativi e le modalità di rapportarsi con cittadini e imprese, il blocco reiterato della contrattazione e le incursioni legislative degli ultimi anni, hanno negato ogni vera prospettiva di carriera. Vanno individuate le famiglie professionali, riscritti i profili, inquadrato il personale nelle nuove aree, superando quella iniziale che non è coerente con gli attuali processi lavorativi, dando centralità all'area dei funzionari e a quella delle elevate professionalità, al momento colpevolmente lasciata vuota e priva di effetti, nonostante nelle amministrazioni esista da tempo, di fatto, un "*middle management*", ma tale funzione non è riconosciuta.

Uscire dalla retorica che in questi decenni ha impedito l'adeguamento degli stipendi all'aumento del costo della vita. Una crescita di salari e stipendi adeguata all'andamento del costo della vita permette non solo di tutelare il potere di acquisto, ma anche di rilanciare i consumi, evitando il rischio recessione.

Bisogna superare l'attuale inadeguato metodo di indicizzazione all'aumento dei prezzi (IPCA).

Il riferimento che si utilizza nei rinnovi contrattuali è infatti quello dell'inflazione programmata che viene fissato annualmente dal Ministero dell'Economia. L'indicatore, che esclude dal calcolo le variazioni dei prezzi dell'energia, è assolutamente inaffidabile e non più applicabile nella situazione attuale. Uno strumento reale di collegamento tra inflazione e stipendi può essere previsto, tenuto conto che è in vigore in altri Paesi dell'UE, come ad esempio il Belgio, senza che questo abbia comportato situazioni di paventato default.

Vanno rinnovati i CCNL scaduti a dicembre 2021, superando la logica degli slittamenti e farlo con criteri e metodologie nuove che tengano conto della situazione in corso.

Occorre inoltre puntare sul taglio del cuneo fiscale, la defiscalizzazione, anche nel settore pubblico, del salario accessorio, rivalutare il valore dei buoni pasto.

In tale ambito assume quindi una notevole importanza lo scenario di riferimento in cui si inserisce il lavoro pubblico, a partire dalla necessità del pieno dispiegarsi degli istituti di partecipazione e di relazione con le parti sociali. Le riforme per essere efficaci debbono essere accompagnate da un sistema di partecipazione diffusa, che coinvolga tutti gli attori, dal personale ai cittadini, alle imprese, a tutti gli stakeholders.

Il vero punto di svolta è passare dall'inaccettabile logica dei fannulloni e dei furbetti del cartellino, che ha permeato le azioni della cattiva politica di questi decenni, al pieno riconoscimento del ruolo e del valore del lavoro pubblico, che come recita la nostra Carta costituzionale è garanzia dell'esercizio corretto delle funzioni statali e volano per lo sviluppo economico.

Nonostante le tante inefficienze e le politiche fallimentari di questi anni le nostre Amministrazioni hanno comunque mantenuto in tanti casi adeguati livelli di efficienza ed è ingiusto negare tale evidenza.

Lo si è fatto grazie alla stragrande maggioranza delle donne e degli uomini che comunque hanno svolto fino in fondo con senso del dovere il proprio lavoro. Nonostante il persistere di modelli organizzativi "senza testa", procedure infinite e farraginose, commistione mai risolta tra politica e amministrazione, eccesso di regole, scarsa comunicazione tra gli enti, età media eccessivamente alta, ritardi nell'uso della digitalizzazione, mancata definizione di obiettivi e "irresponsabilità" rispetto ai risultati.

"Meriti" questi, per usare una parola in voga in questi giorni, sconosciuti e non valorizzati.

Ma il riconoscimento del merito non è una formula astratta e neanche può divenire l'ennesimo alibi della politica per evocare scorciatoie e armi di distrazione di massa.

Per riconoscere il merito bisogna attivare adeguate leve gestionali e organizzative, definire e pianificare con chiarezza gli obiettivi collettivi e individuali, riconoscere e valorizzare le competenze, privilegiare l'apporto propositivo e il lavoro per team, adottare modelli orizzontali, mettere al centro dell'azione il fruitore del servizio. Lavorare per un clima interno positivo, e soprattutto rendendo praticabile e fruibile il percorso professionale.

Se il Governo e la politica tutta non comprende l'importanza degli argomenti posti, il gap con le economie più strutturate non verrà colmato, e la sfida di una PA all'altezza dei compiti che gli chiede il PNRR, resterà una scommessa persa.