

REVISIONE DELLA SPESA

Gruppo di lavoro orizzontale n. 4 "Pubblico impiego: mobilità del lavoro (compresa l'esplorazione di canali di uscita e rivalutazione delle misure sul turnover) e armonizzazione del sistema retributivo e contrattualistico nel pubblico impiego, anche al fine di incentivare la mobilità tra Amministrazioni e funzioni"

Premessa e sintesi delle principali proposte

La presente nota reca alcune proposte volte a favorire e ad incentivare la mobilità del lavoro nel pubblico impiego, scaturite a seguito delle riunioni del gruppo di lavoro orizzontale sul pubblico impiego, costituito nell'ambito della prevista attività di revisione della spesa pubblica¹.

La prima parte svolge alcune riflessioni propedeutiche e a supporto dell'adozione di alcune misure di breve termine, a operatività tendenzialmente immediata, relative ad alcune modifiche in materia di mobilità tra amministrazioni e all'eventuale adozione di un piano straordinario per la gestione degli esuberi. In particolare esse riguardano: *i*) una revisione dell'attuale disciplina in materia di mobilità obbligatoria, volta a facilitare l'applicazione in concreto dello strumento; *ii*) alcuni chiarimenti e semplificazioni procedurali in materia di mobilità volontaria, anche attraverso una migliore pubblicità dei posti vacanti disponibili; *iii*) il possibile ricorso a strumenti di mobilità in uscita (revoca dei trattenimenti in servizio già autorizzati, pensionamenti sulla base dei requisiti pre riforma Fornero e esoneri dal servizio) per la gestione, in via straordinaria, di una parte degli esuberi; *iv*) la predisposizione di una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento dei dipendenti pubblici previsti nei diversi comparti.

La seconda parte prospetta ulteriori misure, sempre di breve periodo, sulle quali sono in corso approfondimenti all'interno del gruppo di lavoro, inerenti: *i*) al ricorso ai fabbisogni standard di personale da parte delle Amministrazioni; *ii*) all'introduzione di meccanismi premiali tesi a incentivare, contemporaneamente, la riduzione volontaria delle dotazioni organiche e la concreta adozione e il rispetto dei fabbisogni standard da parte delle Amministrazioni; *iii*) alla predisposizione di misure di raccordo con le recenti procedure di "stabilizzazione" dei precari; *iv*) ai limiti al conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti terzi rispetto alla pubblica Amministrazione.

La terza parte, infine, individua aree di intervento a carattere più generale, le cui criticità sono ritenute alla base delle problematiche strutturali della mobilità nel pubblico impiego, illustrando misure di medio-lungo termine, tra le quali: *i*) una "liberalizzazione" dei percorsi di mobilità, con contemporaneo ripensamento del ruolo e delle responsabilità dei dirigenti e ricorso ai fabbisogni standard di personale; *ii*) la revisione della disciplina dei licenziamenti individuali; *iii*) la riduzione della variabilità del trattamento economico; *iv*) l'introduzione di politiche di monitoraggio e contenimento della spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni. E, infatti, importante che l'attuazione degli interventi di breve termine sia prevista in un quadro organico di riforma e di

¹ Cfr. l'art. 49-bis del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, poi convertito nella l. 9 agosto 2013, n. 98, e il successivo Programma di lavoro presentato il 12 novembre 2013 dal Commissario Straordinario per la revisione della spesa. Il gruppo è composto dal Coordinatore, Antonio Naddeo, dal dr. Sergio Gasparini dell'Aran, dalla dott.ssa Marina Protopapa, dal dr. Sandro D'Amico e dal dr. Andrea Riccardi del Ministero dell'economia e delle finanze, dalla dott.ssa Mariella Cozzolino e dalla dott.ssa Daniela Marchesi dell'Istat, dalla dott.ssa Cristina Giorgiantonio della Banca d'Italia, dal prof. Giovanni Valotti dell'Università Bocconi.

complessivo riassetto del sistema, nel quale siano chiaramente individuati le finalità, gli obiettivi di medio periodo, le implicazioni e i benefici.

Potrebbe essere anche valutata un'azione di semplificazione e riordino della normativa in materia, attraverso una delega *ad hoc* che interessi il Testo Unico sul Pubblico Impiego – TUPI (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), al fine di superare le difficoltà e le incertezze determinate dalla forte instabilità del quadro regolatorio², le cui linee direttrici fondamentali potrebbero essere delineate fin d'ora.

Infine, l'efficacia e l'efficienza degli interventi beneficerebbero dell'introduzione di sistemi di controllo rispetto agli obiettivi e di accountability basati su dati quantitativi, idonei a misurare i progressi compiuti. Statistiche attendibili, articolate e tempestive costituiscono un supporto indispensabile per pianificare e successivamente valutare gli interventi di riforma, garantire maggiore trasparenza dell'azione amministrativa, responsabilizzare i soggetti pubblici e privati, contrastare fenomeni di corruzione.

1. Misure di breve termine

i) Mobilità obbligatoria. Nonostante le modifiche (anche recenti) che hanno interessato la disciplina della mobilità obbligatoria (artt. 33 e 34 TUPI), lo strumento non ha di fatto trovato applicazione. Al fine di favorirne il ricorso in concreto, si potrebbero attribuire maggiori poteri decisionali e di impulso al Dipartimento della Funzione Pubblica, ad esempio prevedendo che – in presenza di personale in disponibilità – quest'ultimo provveda, sulla base di specifici criteri e d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, al suo collocamento d'ufficio presso le Amministrazioni che presentino vacanze in organico. Il potere di queste di non accettare tali assegnazioni di personale andrebbe limitato, subordinandolo a strette verifiche dell'incongruenza del personale comandato rispetto al fabbisogno segnalato. A regime, andrebbe introdotto un meccanismo di mercato all'interno del macro comparto pubblico. Nel contempo, andrebbe previsto che il personale in disponibilità cessi dal servizio in caso di rifiuto dell'assegnazione d'ufficio.

Inoltre, si potrebbe stabilire una tempistica più celere per l'intera procedura e, in linea con quanto già previsto per i casi di mobilità volontaria (art. 30, comma 2-*quinquies*, TUPI), chiarire che – in caso di passaggio del personale ad altra Amministrazione – il trattamento economico sarà esclusivamente quello dell'Amministrazione di destinazione. Si potrebbero, inoltre, esplicitare i criteri (che dovrebbero essere oggettivi e verificabili) in base ai quali selezionare i dipendenti da collocare in disponibilità, attualmente non previsti.

ii) Mobilità volontaria. Al fine di favorire il ricorso alla mobilità volontaria, si potrebbero migliorare le forme di pubblicità relative ai posti disponibili. Allo stato attuale è prevista la preventiva pubblicazione dei posti in organico disponibili mediante passaggio diretto da altre Amministrazioni (art. 30, comma 1, TUPI). È stato, altresì, stabilito l'avvio – da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica – di un monitoraggio dei posti vacanti presso le

² Il settore è stato interessato negli ultimi anni da numerosissimi interventi di modifica normativa, spesso a brevissima distanza l'uno dall'altro e non sempre tra loro coerenti. Tra i principali si ricordano: *i)* il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, poi convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133; *ii)* la l. 4 marzo 2009, n. 15; *iii)* il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150; *iv)* il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, poi convertito nella l. 30 luglio 2010, n. 122; *v)* la l. 4 novembre 2010, n. 183; *vi)* il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, poi convertito nella l. 15 luglio 2011, n. 111; *vii)* il d.lgs. 1° agosto 2011, n. 141; *viii)* il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, poi convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148; *ix)* l. 12 novembre 2011, n. 183; *x)* il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, poi convertito nella l. 22 dicembre 2011, n. 214; *xi)* la l. 28 giugno 2012, n. 92; *xii)* il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, poi convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 135; *xiii)* la l. 6 novembre 2012, n. 190; *xiv)* il d.l. 21 giugno 2013, n. 69, poi convertito nella l. 9 agosto 2013, n. 98; *xv)* il d.l. 28 giugno 2013, n. 76, poi convertito nella l. 9 agosto 2013, n. 99; *xvi)* il d.l. 31 agosto 2013, n. 101, poi convertito nella l. 30 ottobre 2013, n. 125.

Amministrazioni pubbliche e la redazione di un elenco, da pubblicare sul relativo sito web³. Si potrebbero ulteriormente rafforzare i compiti di monitoraggio, pubblicità e coordinamento del Dipartimento della Funzione Pubblica in tal senso e le strutture a essi dedicate, eventualmente anche coinvolgendo nell'attività di raccordo e diffusione l'Aran e i soggetti sindacali.

iii) *Mobilità in uscita*. Data la natura "straordinaria" di una parte degli esuberanti (in particolare quelli scaturenti da interventi di fusione e soppressione di Amministrazioni), accanto alle forme di mobilità in precedenza descritte, che comunque dovrebbero rappresentare gli strumenti "ordinari" per la gestione delle eccedenze di personale, si potrebbero considerare anche strumenti di mobilità in uscita.

In primo luogo, si potrebbero revocare i trattenimenti in servizio già autorizzati⁴. Inoltre, nei limiti della compatibilità finanziaria e su base sperimentale per il prossimo triennio, si potrebbe far ricorso a: a) pensionamenti sulla base dei requisiti pre riforma Fornero⁵; b) esoneri dal servizio⁶. Tra i due strumenti proposti, sarebbe probabilmente preferibile incentivare l'utilizzo dell'esonero dal servizio, seppure con alcuni adattamenti (ad esempio, specificando che comporta la soppressione del posto). Infatti, il ricorso ai pensionamenti sulla base delle regole pre-Fornero, oltre a ingenerare disparità di trattamento con i lavoratori del settore privato, comporta un aumento della spesa pensionistica (pur se a fronte di una diminuzione complessiva del totale della spesa pubblica), che potrebbe essere difficile da giustificare⁷.

iv) *Tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento professionale*. L'accertamento del requisito della corrispondenza tra il profilo da ricoprire e quello di appartenenza del dipendente da trasferire può risultare foriero di alcune incertezze, soprattutto quando si tratti di Amministrazioni appartenenti a differenti comparti, per i quali la contrattazione collettiva prevede sistemi contrattuali di classificazione del personale non uniformi. La predisposizione di una tabella di equiparazione, almeno per i casi di mobilità obbligatoria, potrebbe mitigare tali incertezze e migliorare la confrontabilità dei sistemi di inquadramento del personale, facilitando così il ricorso allo strumento⁸. La misura sarebbe coerente con le (e potrebbe essere il primo passo per dare attuazione alle) previsioni dell'art. 29-bis TUPI, introdotto dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che già affida a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali e delle organizzazioni sindacali, la definizione della tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione.

³ Il personale iscritto negli elenchi di disponibilità può presentare domanda di ricollocazione nei posti di cui al medesimo elenco e le amministrazioni sono tenute ad accogliere le domande, individuando criteri di scelta nei limiti delle disponibilità in organico. Le amministrazioni che non accolgono le domande di ricollocazione non possono procedere ad assunzioni. Cfr. l'art. 2, comma 13, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 135.

⁴ L'istituto del trattenimento in servizio accorda la facoltà ai dipendenti pubblici di chiedere la permanenza in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo. L'accoglimento dell'istanza è soggetto alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione di appartenenza. Cfr. l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, così come modificato dall'art. 72, comma 11, del d.l. 25 giugno 2012, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2012, n. 133.

⁵ Come già realizzato dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 135, e dal d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito nella l. 30 ottobre 2013, n. 125, che hanno derogato alla l. 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. riforma Fornero).

⁶ Istituto (originariamente previsto dall'art. 72 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133, e successivamente abrogato dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, poi convertito nella l. 22 dicembre 2011, n. 214) in base al quale il dipendente può chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dei requisiti per il pensionamento. Durante tale periodo al dipendente spetta un trattamento temporaneo pari alla metà di quello complessivamente goduto.

Senza contare i problemi connessi all'erogazione del trattamento di fine rapporto.

⁸ Della predisposizione di tale tabella si è incaricata l'Aran, individuando le corrispondenze sulla base delle ex qualifiche funzionali.

2. Ulteriori misure di breve termine sulle quali sono in corso approfondimenti

i) *Ricorso ai fabbisogni standard.* Sia per le Amministrazioni locali, sia per quelle centrali il legislatore ha previsto l'adozione di fabbisogni standard, cui – tra l'altro – parametrare le esigenze di personale: per le Amministrazioni locali, essi sono in corso di definizione nell'ambito dei processi di attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge delega 5 maggio 2009, n. 42⁹; per quelle statali, a partire dal 2012, in attuazione di quanto previsto dal d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella l. 15 luglio 2011, n. 111, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha avviato la predisposizione di metodologie per quantificare i fabbisogni delle Amministrazioni con dislocazioni periferiche sul territorio.

Sarebbe opportuno completare e dare concreta attuazione al processo di determinazione e concreta adozione dei fabbisogni standard di personale, in modo da avere parametri di riferimento obiettivi per ciascuna Amministrazione. In tal senso, potrebbe ipotizzarsi l'adozione di linee guida per orientare gli enti sui criteri e sulle metodologie da seguire nella predisposizione dei fabbisogni standard. Si potrebbe partire, eventualmente affinandole a seconda del contesto specifico di riferimento, da alcune metodologie già in corso di sperimentazione, che mettono in relazione la spesa sostenuta da ciascuna Amministrazione con variabili sintomatiche delle esigenze dei diversi territori, rappresentabili – ad esempio – da grandezze economiche quali il reddito pro-capite locale, la popolazione, la densità di imprese, la demografia, e così via¹⁰.

Specificata attenzione potrebbe essere, poi, dedicata alle posizioni dirigenziali, che – a fronte di una complessiva riduzione del numero dei dipendenti pubblici – risultano comunque in crescita¹¹. Potrebbero stabilirsi dei criteri di riferimento per determinare il rapporto che deve sussistere fra personale non dirigente e dirigente (quanti non dirigenti per ogni dirigente), ancorandovi le procedure selettive per le promozioni.

ii) *Incentivi alla riduzione volontaria delle dotazioni organiche e all'adozione dei fabbisogni standard.* Potrebbero, poi, individuarsi (con carattere sperimentale: per un periodo di tre o di cinque anni) dei meccanismi incentivanti da applicare alle sole Amministrazioni che procedano a una riduzione volontaria delle proprie dotazioni organiche e purché tale riduzione avvenga in presenza, per quello specifico comparto, di parametri oggettivi e predeterminati di riferimento (in particolare, dei fabbisogni standard di personale) ed entro limiti che siano con essi coerenti.

Il meccanismo incentivante, nei limiti della compatibilità finanziaria, potrebbe – ad esempio – consistere nella possibilità per l'Amministrazione: a) laddove si tratti di soppressione di posizioni dirigenziali, di procedere a una nuova assunzione di personale non dirigente; b) qualora si tratti di soppressione di posizioni non dirigenziali, di computare la cessazione nell'ammontare di spesa per cessazioni utile per calcolare la percentuale del 20 per cento per nuove assunzioni. L'applicazione di tale meccanismo, anche al fine di limitarne possibili distorsioni¹², dovrebbe essere subordinata

⁹ Cfr., in particolare, il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216. Più di recente, nella riscrittura dell'art. 16 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 135, i fabbisogni standard sono stati – inoltre – indicati, non solo come criterio per il finanziamento degli enti locali, ma anche come punto di riferimento per la revisione della spesa delle stesse amministrazioni. In ambito regionale, v. anche il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, che fa riferimento ai fabbisogni standard per la regolamentazione dei costi e delle risorse relative al settore sanitario.

¹⁰ Cfr. il Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti del dicembre 2012, nel quale sono presentati i risultati di un esercizio di simulazione nell'applicazione di tale metodologia alle Ragionerie Territoriali dello Stato.

¹¹ Secondo i dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, in media per il pubblico impiego si è passati da 12,3 non dirigenti per dirigente nel 2003 a 11,5 nel 2010 (a fronte, peraltro, di una complessiva riduzione del totale dei dipendenti pubblici nello stesso periodo, passati da 3.534.990 nel 2003 a 3.396.255 nel 2010: 138.735 unità in meno). Cfr. il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato del 2012.

¹² Gli incentivi previsti (assunzione di personale non dirigente e possibilità di computo della cessazione nell'ammontare di spesa per cessazioni utile per calcolare la percentuale del 20 per cento per nuove assunzioni) potrebbero ridondare a favore delle Amministrazioni meno virtuose e a discapito di quelle più virtuose, che avranno

alla presenza congiunta delle condizioni di seguito indicate: a) la ricognizione degli esuberi e la conseguente riduzione delle piante organiche sia stata fatta volontariamente e sulla base di parametri oggettivi e predeterminati di riferimento (ad esempio, fabbisogni standard di personale, incidenza del personale dirigente su quello non dirigente, presenza di strutture di autoamministrazione) e siano con essi coerente; b) risultino delle deficienze di organico rispetto ad alcune sedi, aree o qualifiche; c) le nuove assunzioni siano effettivamente destinate a ripianare tali deficienze. Dovrebbe, inoltre, condizionarsi l'applicazione degli incentivi all'adozione dei fabbisogni standard di personale a livello trasversale per singola tipologia di ente (singolo Ministero e relativa articolazione territoriale, ecc.).

iii) *Introduzione di misure di raccordo con le procedure di "stabilizzazione" dei precari.* L'art. 4 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito nella l. 30 ottobre 2013, n. 125 ha stabilito alcune misure per la "stabilizzazione" dei c.d. precari nella pubblica Amministrazione: in estrema sintesi, fino al 31 dicembre 2016 – nel limite del 50 per cento delle risorse per assunzioni – le Amministrazioni possono svolgere concorsi riservati a personale già impiegato a tempo determinato con almeno 3 anni di servizio negli ultimi 5. Una possibilità potrebbe essere quella di ricomprendere i soggetti in mobilità e i c.d. precari nello stesso complessivo limite del 50%. Alternativamente, si potrebbe prevedere – nei limiti della compatibilità finanziaria – che, laddove una quota (ad esempio, la metà) di tali risorse sia destinata ai passaggi di lavoratori in mobilità, invece che all'assunzione di precari, tali passaggi non si computino (entro un certo limite) ai fini del rispetto dei limiti al *turnover* e determinino, quindi la possibilità di effettuare altre assunzioni (nel limite corrispondente) con procedure concorsuali non "riservate" o tramite mobilità.

iv) *Conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti terzi rispetto alla pubblica Amministrazione.* Andrebbe, altresì, considerato un abbassamento delle percentuali di incarichi conferibili a contratto a soggetti esterni alle pubbliche Amministrazioni¹³, viste le note distorsioni da essi prodotte sul piano dei rapporti tra politica e amministrazione e sull'effettiva garanzia del principio di separazione/distinzione tra i due ambiti.

3. Misure di medio-lungo termine

i) *"Liberalizzazione" dei percorsi di mobilità, con contemporaneo ripensamento del ruolo e delle responsabilità dei dirigenti e ricorso ai fabbisogni standard di personale.* Secondo le regole attualmente vigenti, non è possibile passare da un'Amministrazione a un'altra, senza il preventivo consenso dell'Amministrazione di appartenenza. La rimozione di tale vincolo – "liberalizzando" quindi i passaggi – potrebbe fluidificare il "mercato", consentendo – attraverso un più facile incontro tra domanda e offerta – di utilizzare al meglio le concrete capacità professionali, talvolta dissipate. Inoltre, potrebbe incentivare i dirigenti delle strutture a valorizzare maggiormente le risorse umane da essi gestite, nel timore di "perdere" quelle più produttive o qualificate, mettendo in atto strategie per trattenere, motivare, sviluppare, ma anche per utilizzare in modo più razionale e

tendenzialmente meno esuberi da dichiarare. Proprio per tali ragioni, è necessario ponderare attentamente l'applicazione degli incentivi a Regioni ed Enti locali, per i quali le distorsioni potrebbero essere particolarmente rilevanti. Come noto, infatti, sussistono cospicue divaricazioni territoriali nelle dotazioni organiche sia delle Amministrazioni centrali con articolazioni territoriali, sia di Regioni ed Enti locali (di regola, tali dotazioni sono molto più numerose nel Mezzogiorno). Tuttavia, mentre le Amministrazioni centrali con articolazioni territoriali – a fronte della soppressione di posti nelle strutture sovradimensionate – potranno destinare le nuove assunzioni alle articolazioni sottodimensionate, Regioni ed Enti locali destineranno le nuove assunzioni nell'ambito del proprio territorio, con il rischio di mantenere discutibili divari territoriali.

¹³ Attualmente pari, per le Amministrazioni statali, al 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia (cfr. l'art. 19, comma 6, TUIPI). Limiti diversi sono stabiliti per gli Enti locali (cfr. l'art. 19, comma 6-*quater*, TUIPI).

corretto strumenti come la valutazione delle prestazioni o delle posizioni¹⁴. Ciò a maggior ragione se tale intervento si accompagnasse a un complessivo ripensamento del ruolo e delle responsabilità dirigenziali, allineando maggiormente le sorti professionali di chi gestisce all'andamento reale delle Amministrazioni¹⁵.

I rischi che, in tali passaggi, prevalgano prevalentemente gli interessi dei singoli (al riavvicinamento familiare piuttosto che al ritorno al proprio paese di origine), senza effettiva attenzione ai problemi di efficienza allocativa del sistema, potrebbero essere arginati ricorrendo in modo stabile e continuativo, nella determinazione delle dotazioni organiche e degli eventuali soprannumeri o vacanze, a parametri oggettivi come i fabbisogni standard di personale, per far sì che la "domanda" di lavoro da parte delle Amministrazioni sia realmente ancorata ai fabbisogni organizzativi e, in ultima analisi, ai fabbisogni dei cittadini e dei territori (cfr. il precedente paragrafo 2). Inoltre, si dovrebbe assicurare una predefinizione trasparente dei requisiti e dei criteri di selezione del personale, ai quali dovrebbe essere accordata un'adeguata pubblicità (ad esempio, sui siti delle Amministrazioni interessate e anche attraverso un'attività di raccordo e di diffusione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, dell'Aran e dei soggetti sindacali).

La rimozione del vincolo del "nulla osta" da parte dell'Amministrazione di provenienza dovrebbe essere accompagnato, anche con finalità di contenimento dei costi, da una revisione delle modalità di accesso al pubblico impiego, ad esempio attraverso un più esteso ricorso al c.d. concorso unico, come in parte già realizzato – a partire dal 1° gennaio 2014 – per il reclutamento dei dirigenti e per le figure professionali comuni a tutte le Amministrazioni dello Stato (art 4 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito nella l. 30 ottobre 2013, n. 125). Andrebbero, altresì, disegnati sentieri di carriera e curve retributive maggiormente legate ai risultati, nell'ambito dei quali percorsi che contemplino più esperienze di lavoro fatte in diverse Amministrazioni e in differenti contesti lavorativi siano valutati in termini di qualificazione e sviluppo del personale¹⁶.

ii) *Revisione della disciplina sui licenziamenti individuali.* In un'ottica di maggiore responsabilizzazione sia dei singoli lavoratori, sia dei dirigenti delle strutture, nonché di miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema, sarebbe opportuna una revisione della disciplina sul licenziamento individuale: istituto di fatto raramente applicato nella prassi e quindi rivelatosi un deterrente poco efficace contro l'improduttività e i comportamenti opportunistici dei dipendenti, nonostante sia stato oggetto di significativi interventi di modifica negli ultimi anni, che ne hanno esteso l'operatività potenziale.

Oltre alla pure avvertita esigenza di un riordino della materia, tale revisione dovrebbe essere tesa a instillare elementi di maggiore meritocrazia nelle Amministrazioni, in particolare intervenendo sull'ipotesi di licenziamento per scarso rendimento, il cui accertamento dovrebbe essere effettuato sulla base di parametri di natura tendenzialmente oggettiva e predeterminati dall'Amministrazione interessata e nell'ambito di procedure nelle quali sia garantito il pieno rispetto del contraddittorio e il massimo della trasparenza.

Soprattutto essa dovrebbe cercare di superare il problema vero del licenziamento nelle pubbliche Amministrazioni, rappresentato dalla ritrosia del *management* a ricorrervi come

¹⁴ Nelle pubbliche Amministrazioni è generalmente assente il riferimento a concetti come il *retaining* delle risorse umane, agendo sia sulla leva retributiva, sia su variabili *soft* come la motivazione e il clima organizzativo. Tanto meno, sono state attuate misure per qualificarsi all'esterno come "datore di lavoro attraente". Questa disattenzione al tema di come attrarre o trattenere le risorse deriva, almeno in parte, anche dalla mancanza – per i lavoratori – di un'opzione di "uscita", da esercitare mediante il passaggio ad altra Amministrazione. Cfr. il Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti del dicembre 2012.

¹⁵ Si rammenta come la questione dell'aumento della produttività delle pubbliche Amministrazioni e della qualità del servizio da esse offerto sia stata finora principalmente affrontata in relazione alle *performance* individuali, a discapito della revisione dei modelli organizzativi, necessaria per un'Amministrazione moderna.

¹⁶ Ancor prima che quali strumenti per il recupero di efficienza.

strumento “fisiologico” di gestione del personale. In tal senso potrebbero giovare: *a*) il già segnalato maggiore allineamento tra le sorti professionali di chi gestisce (ed è, quindi, chiamato ad assumere tali decisioni) all’andamento reale delle Amministrazioni; *b*) la previsione, sempre in un’ottica incentivante, della possibilità – in caso di accertamento definitivo del licenziamento per scarso rendimento – di poter sostituire la risorsa cessata, secondo procedure trasparenti e predeterminate, in deroga a qualunque blocco del *turnover*.

iii) Riduzione della variabilità del trattamento economico. Il trattamento economico dei dipendenti pubblici continua a essere alquanto eterogeneo tra i diversi comparti e, spesso in concreto, anche diversificato all’interno dello stesso comparto: si consideri che, secondo i dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, nel periodo 2003-2010 le retribuzioni unitarie per comparto sono cresciute, a fronte di un dato medio dell’intero settore pubblico di circa il 20 per cento, del 60 e del 52 per cento, rispettivamente, nel comparto della carriera diplomatica e in quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri; mentre sono aumentate del 16 per cento nei Ministeri (cfr. Tav. 1 in Appendice). Potrebbe essere opportuno, anche per facilitare la mobilità del lavoro nel settore, un maggiore allineamento nei trattamenti economici nei vari contesti amministrativi, attraverso una graduale eliminazione delle sperequazioni retributive esistenti tra settori della pubblica Amministrazione a equivalenza di funzioni.

iv) Introduzione di più attente politiche di monitoraggio e contenimento della spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni. Si rammenta come – secondo i dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato – nel periodo 2003-2010, a fronte di una diminuzione del numero complessivo dei dipendenti pubblici (diminuzione pari a 138.735 unità: circa il 4 per cento in meno rispetto al 2003), vi sia stato un incremento della spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni pari a 27.336 milioni di euro¹⁷ (circa il 20 per cento in più di quanto speso nel 2003, con un tasso di crescita medio annuo del 2,5 per cento). La spesa si è cominciata a ridurre solo a partire dal 2011, passando da 172.085 milioni di euro a 170.052 (l’1,2 per cento in meno), a seguito degli interventi sul blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti attuati con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, poi convertito nella l. 30 luglio 2010, n. 122 (art. 9, commi 1, 2 nella parte vigente, 2-*bis* e 21), e di recente prorogati (e ulteriormente inaspriti)¹⁸.

Benché tali interventi possano essere efficaci nel determinare risparmi anche significativi, si tratta di misure di emergenza dirette a congelare i trattamenti economici (e a ridurre drasticamente l’occupazione), che non sembrano sostenibili in condizioni economiche normali. Sarebbe opportuno predisporre fin d’ora una “strategia” per la gestione della fase post-crisi. Potrebbe essere, tra l’altro, considerata l’introduzione di più attente politiche di monitoraggio della consistenza e dell’evoluzione di tale voce di spesa¹⁹, attraverso analisi e “mappature” *ad hoc* delle singole componenti del trattamento retributivo dei dipendenti pubblici (che distinguano per comparto, struttura e specifica qualifica funzionale), al fine di individuare le effettive cause della sua levitazione (ad esempio, in punto di ruolo giocato dalla contrattazione collettiva di primo e secondo livello o, comunque, dall’erogazione di risorse non aventi carattere generale e continuativo) e individuare gli opportuni correttivi (come la modifica nel calcolo di alcune voci retributive o un maggiore allineamento con il settore privato).

¹⁷ Che in tale periodo è passata da 144.749 a 172.085 milioni di euro. Cfr. il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato del 2012.

¹⁸ Fino al 31 dicembre 2014 attraverso il combinato disposto dell’art. 16, comma 1, del d.l. 6 luglio 2011, poi convertito nella l. 15 luglio 2011, n. 111 e del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122, e successivamente per il periodo 2015-2017 dalla l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014).

¹⁹ Già in parte previste dagli artt. 39 e 41 della l. 31 dicembre 2009, n. 196.

APPENDICE

Tav. 1 – Retribuzioni unitarie per comparto (2003-2010)

Comparti	Variazione % 2010-2003	Tasso % medio annuo crescita 2003-2010
Servizio sanitario nazionale	23,4	3,1
Enti pubblici non economici	30,3	3,9
Enti di ricerca	20,3	2,7
Regioni e autonomie locali	25,2	3,3
Regioni a statuto speciale	29,5	3,8
Ministeri	16,0	2,1
Agenzie fiscali	29,1	3,7
Presidenza del consiglio dei ministri	51,8	6,1
Vigili del fuoco	28	3,6
Monopoli	26,7	3,4
Scuola	16,2	2,2
A.F.A.M.	24,6	3,2
Università	23,0	3,0
Corpi di polizia	22,0	2,9
Forze armate	21,0	2,8
Magistratura	31,9	4,0
Carriera diplomatica	60,2	7,0
Carriera prefettizia	18,6	2,5
Carriera Penitenziaria	-	-
Valore medio pubblico impiego	22,5	2,9

Fonte: Ragioneria generale dello Stato (Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato del 2012)