

I percorsi di razionalizzazione: proposte e idee per modelli di gestione più efficienti

di Francesco Verbaro

Lo scenario di finanza pubblica che si è delineato dopo la crisi finanziaria del 2008 e formalmente dopo il Patto europeo di stabilità e crescita del marzo 2011 costringe il Governo nazionale a dover prorogare le misure di risparmio della spesa delle pubbliche amministrazioni contenute già nel d.l. 78/2010 e a individuare nuove misure di rafforzamento dei risparmi al fine di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2014.

L'articolo che direttamente riguarda il pubblico impiego contiene da un lato la previsione inusuale di un regolamento di proroga dei provvedimenti straordinari già adottati con il d.l. 78/2010, ma al contempo contiene alcuni strumenti nuovi che sembrano delineare dei percorsi efficaci per conseguire dei risparmi che salvaguardino le funzioni *core* e non deprimano il settore pubblico. Nel merito risulta di grande interesse la previsione contenuta all'art. 16 dello schema di provvedimento, in materia di piani di razionalizzazione che tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 possono adottare per perseguire maggiori economie nell'ottica di un ridisegno delle strutture, superando in tal modo la logica del taglio lineare, al fine di finanziare la contrattazione di secondo livello.

In considerazione delle note polemiche che hanno preceduto anche questa manovra relativamente alla contrapposizione tra tagli lineari e tagli mirati, probabilmente la logica dei piani dovrebbe essere ampiamente adottata dagli organi di indirizzo politico. In mancanza del rinnovo contrattuale nazionale, per il triennio 2010-2012 e per quello successivo 2013-2015, la spinta ad individuare risorse per il livello di contrattazione e quindi ad adottare i piani porterà i datori di lavoro e, soprattutto, le organizzazioni sindacali a svolgere un ruolo nuovo e ad avviare delle relazioni sindacali virtuose nel settore pubblico.

Il compromesso tra politica e organizzazioni sindacali basato sulla crescita della spesa per il personale e volto da un lato a consentire alla politica di effettuare le proprie scelte di spesa, spesso inefficiente, attraverso esternalizzazioni che si sono rivelate spesso delle duplicazioni costose e dall'altro a garantire alle organizzazioni sindacali rinnovi di primo e secondo livello massimi senza avere in cambio flessibilità e produttività, che potrebbe venir meno nell'attuale contesto con lo strumento dei piani di razionalizzazione.

L'importanza dei piani in questa fase storica è rafforzata altresì da alcuni rilevanti fattori contingenti quali: l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale e l'individuazione dei fabbisogni standard alla luce delle funzioni fondamentali, il ridisegno della spesa pubblica, la creazione di un nuovo modello di *welfare state* sostenibile e responsabile, per non parlare della spinta verso un processo forte di digitalizzazione.

Il contratto di secondo livello è naturalmente il più idoneo ad accompagnare processi di ristrutturazione, in quanto consente di rivedere l'organizzazione del lavoro, di aumentare la flessibilità del personale a tempo indeterminato e di legare la retribuzione alla produttività e ai risparmi.

Interessante inoltre segnalare come la manovra costringa sempre più, oggi a guardare alle pubbliche amministrazioni anche nel loro aggregato consolidato, chiedendo di computare chiaramente le spese delle società interamente partecipate. La modifica all'art. 76 del d.l. 112/2008 relativamente alle

modalità di calcolo della spesa del personale, include anche le spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale. Gli stessi piani, afferma il comma 4 dell'art. 16, possono interessare le partecipate e il ricorso alla consulenza attraverso persone giuridiche, area vasta di inefficienze non facilmente comprimibile senza un intervento mirato dal basso. Questo porterà parte datoriale e organizzazioni sindacali a confrontarsi realmente su tutti i processi dell'Ente, nelle sue articolazioni. Piuttosto che ottenere forme di concertazione su atti datoriali sarà più strategico per un sindacato moderno del settore pubblico, un po' come avviene nel settore privato, intervenire sulle scelte di programmazione e spesa. La sfida economico finanziaria che abbiamo davanti richiede modelli nuovi di relazione sindacale, che riguardino innanzi tutto i processi ampi di riforma, che dovranno portare a ridisegnare il settore pubblico dei prossimi anni. I numeri contenuti nella recente manovra richiedono scelte coraggiose e per questo ruoli nuovi.

Se le amministrazioni centrali dello Stato saranno tenute nei prossimi mesi a razionalizzare i propri uffici periferici, a rivedere in riduzione gli organici, accorpare gli enti previdenziali, oltre a sperimentare la *spending review*, per gli enti locali si prevedono maggiori limiti in materia di assunzioni, l'inclusione delle spese di personale delle partecipate nei vincoli di riferimento, la razionalizzazione delle partecipate, la realizzazione di unioni per i comuni sotto i 1.000 abitanti, nonché la gestione associata delle funzioni fondamentali per i comuni da 1.000 a 5.000 abitanti. A questo, inoltre, occorre aggiungere per gli enti locali gli effetti dei tagli ai trasferimenti e gli obiettivi del patto di stabilità.

Il quadro è tale quindi da richiedere piani di razionalizzazione strutturali e nuovi modelli di gestione. Per questo occorre pensare ad alcune soluzioni organizzative e logistiche che già da tempo le amministrazioni avrebbero potuto adottare e che invece o sono rimaste sulla carta oppure hanno trovato un'applicazione distorta e inefficiente.

L'esempio classico e oggi più evidente è dato dalla gestione del personale, una funzione interna resa sempre più complessa dall'evolversi del quadro normativo e che assorbe molte energie e personale all'interno delle singole amministrazioni. Il paradosso è dato dal fatto che non solo ogni amministrazione ha un proprio ufficio per il personale, ma spesso ogni settore, dipartimento o direzione ha a sua volta una propria struttura dedicata. Un'area questa che potrebbe essere certamente esternalizzata e gestita in forma associata, migliorando così l'efficienza ma anche la qualità dei servizi. Nell'ambito della gestione del personale è possibile ad esempio ricorrere alle agenzie per il lavoro, che sono portatrici di un *know how* di rilievo nel settore della gestione delle risorse umane; questo consentirebbe alle amministrazioni interessate di liberare seriamente il settore pubblico da una serie di incombenze amministrative. Già l'art. 74 del d.l. 112/2008 aveva individuato i criteri di riorganizzazione e riduzione degli organici con particolare riferimento alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici e all'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali. Ma alla fine tutte le amministrazioni, paradossalmente, hanno proceduto al semplice taglio lineare. Tanti altri esempi si possono fare, spesso supportati da una esplicita previsione normativa: dall'ufficio relazione con il pubblico all'ufficio disciplinare, dall'organismo di valutazione alla gestione del sito internet, nonché alla gestione dei bilanci e degli appalti. Ma pur in presenza di una esplicita previsione normativa, le amministrazioni hanno sempre preferito gestire attraverso un proprio ufficio o settore oppure realizzarci persino delle società in house. Un'altra area da aggredire inoltre è quella della razionalizzazione degli immobili di proprietà e in locazione. Il blocco delle assunzioni per anni, i processi di semplificazione e digitalizzazione, le esternalizzazioni hanno ridotto sensibilmente il fabbisogno immobiliare delle pubbliche amministrazioni, ma resistenze interne e incapacità di mettere a valore gli immobili portano ad una spesa elevata e crescente delle pubbliche amministrazioni.

La migliore razionalizzazione inoltre è quella che avviene dal basso, che è più prossima, in quanto è in grado di scegliere tra spesa buona e spesa cattiva, di tagliare ma di effettuare investimenti. I piani

di razionalizzazione previsti dall'art. 16 del d.l. 98/2011 costituiscono un'occasione per avviare dei piani di razionalizzazione "industriali" e far nascere delle relazioni sindacali alte nel settore pubblico, non più fondate sul *deficit spending* ma sulle funzioni e i servizi che il pubblico dovrà assicurare.

Per questo sarà necessario eliminare i vincoli finanziari sulla formazione, soprattutto se finalizzata ad accompagnare i piani di razionalizzazione o il programma di revisione della spesa previsti dalla recente normativa. Per ristrutturare e razionalizzare e quindi per superare la logica e i tagli lineari occorre avere alcuni strumenti e alcune risorse, oltre a dei piani che le amministrazioni devono imparare ad adottare. Ne va della sopravvivenza delle funzioni, prima che delle strutture.

Francesco Verbaro

Consigliere giuridico del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali
Docente stabile presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione