LA P.A. DEL GIORNO: FEBBRI DA "MANOVRE"

Rosario DEL VECCHIO *

*Dirigente P.A.

La maggior parte degli studiosi è concorde nel definire "un falso storico" l'apologo che circola da tempo sulla fantomatica parola d'ordine *"facite ammuina"* (per i diversamente meridionali: "fate rumore, chiasso"), disposizione del Regolamento della *Real Marina delle Due Sicilie*[1] che indica, con intento denigratorio, quelle attività teatrali ma del tutto inutili, poste in essere dai marinai all'arrivo a bordo delle Autorità del Regno.

Le riflessioni di Francesco Verbaro[2] sulle recenti disposizioni in materia di amministrazione pubblica introdotte dalle "manovre" del 2011, sembrano evocare l'ordine in questione e l'atteggiamento pleonastico che ne consegue, poiché capaci di ingenerare una sorta di caos organizzativo, frammisto a un diffuso senso di precarietà operativa, una sorta di "vivere alla giornata" imposto a migliaia di lavoratori, funzionari e dirigenti, una sorta di *carpe diem* istituzionalizzato, poiché nei cassetti dei gabinetti ministeriali giacciono (*rectius*: "scalpitano" !) progetti di razionalizzazione organizzativa dalla fantasia spinta e dall'ardimento evolutivo almeno pari alla scarsa cognizione di processi la cui complessità attuativa richiederebbe una conoscenza approfondita della "macchina" su cui s'intende mettere le mani che, allo stato e per i redattori di quei testi, è poco più di un'aspirazione.

In un tale panorama, si rendono necessari riflessioni e approfondimenti ulteriori che possano perfino offrire ai detentori delle chiavi di quei cassetti ministeriali, se non altro, quanto meno occasioni di pensiero e "materiali da costruzione", magari senza etichette e griffe accademiche, ma sicuramente funzionali a un disegno strategico di cui, dal basso delle nostre scrivanie polverose del Regno di "Fannullonia", non possiamo che condividerne gli obiettivi generali, ma non certo le vie tortuose e i sentieri scoscesi e irti di pericoli che ci viene chiesto di percorrere per giungere ad una meta ancora persa tra le nebbie, convinti come siamo dell'esistenza di percorsi alternativi più agevoli e capaci di rigenerare quello spirito-guida che, nonostante tutto, ci ostiniamo a definire ancora *senso dello Stato*.

Un primo spunto. L'analisi sull'imbuto organizzativo venutosi a creare per effetto degli interventi più recenti sugli organici del personale è del tutto condivisibile. Da un lato si tagliano gli organici in maniera lineare e in misura percentuale, dall'altro si impone ai lavoratori, con interventi drastici sul sistema pensionistico, di lasciare la scrivania in età sempre più tarda. Non solo. Oltre agli organici, si "tagliano" anche uffici e strutture, in assenza di un disegno strategico razionale, per cui sopravvivono apparati centrali[3] di dubbia utilità organizzativa, funzionali più che altro

---

[1] "Regno delle Due Sicilie. Collezione dei Regolamenti della Real Marina - anno 1841, Capitolo XIX, Art. 27, par. 15"*FACITE AMMUINA! All'ordine "facite ammuina" tutti chilli che stanno a prora vann 'a poppa e chilli che stann 'a poppa vann'a prora, chilli che stann'a ddritta vann'a sinistra e chilli che stann'a sinistra vann'a dritta; tutti chilli che stanno abbascio vann'n'coppa passann'tutti p'o stesso pertuso: chilli che ce stanno n'coppa vann'abbascio, chi nun tene nient'affa, s'aremena a 'cca e a llà.* Ordine "Facite ammuina!", da usare in occasione di visite a bordo delle alte autorità del Regno. Il Maresciallo in capo dei legni e dei bastimenti della Real Marina: Mario Giuseppe Bigiarelli.

[2] F. VERBARO. *La PA tra riforme e razionalizzazioni*. www.adapt.it, 9 gennaio 2012.

[3] L'aggettivo "centrale" riferito ad Amministrazioni pubbliche viene spesso utilizzato, anche nei testi normativi, in maniera impropria, ove non addirittura fuorviante. Ai fini del nostro ragionamento, "centrale" è ciò che è ubicato materialmente al "centro", cioè nella "Roma Capitale". "Strutture centrali", perciò, sono le pletoriche e sovradimensionate direzioni centrali di Ministeri ed enti pubblici. Prendendo in esame il ruolo del personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze al 1° gennaio 2006, emerge che circa il 52 % del personale in servizio a quella data era assegnato a uffici e strutture di Roma.

all'individuazione di un dirigente di livello generale da preporre al loro vertice,[4] mentre viene disposta la soppressione di strutture periferiche delle medesime Amministrazioni, che per molti anni avevano assicurato, con pochissime risorse, l'erogazione di servizi ai cittadini su base territoriale e ciò non per assecondare velleità campanilistiche dal sapore antico, ma in ossequio a quel principio costituzionale fondamentale che, come qualcuno pure ricorderà, venne definito "decentramento amministrativo".[5] [6]

E' fatale perciò, come prospettato, che nei prossimi mesi verranno accertati esuberi nelle dotazioni organiche di fatto delle Amministrazioni pubbliche dalle dimensioni più o meno allarmanti[7], con la generazione spontanea e capillare di micro-conflitti e malcontento generalizzato determinato dalla concreta attuazione della dichiarazione di esubero (Chi è in esubero ? In quale Ufficio ? In quale posizione ordinamentale ?), con l'accendersi - *more solito* - di un contenzioso seriale dagli effetti devastanti.

Al contrario, l'ipotesi ventilata di un pre-pensionamento incentivato del personale è da prendere in seria considerazione, tanto più che, come si esporrà a breve, l'effetto dell'attuazione di un progetto di questo tipo avrebbe riflessi tutt'altro che negativi sugli equilibri di finanza pubblica.

In realtà, quando il "manovratore" di turno interviene in materia di trattamenti pensionistici, ha in mente l'idea, eccessivamente schematica, secondo cui misure restrittive che ritardino l'accesso alla pensione da parte dei lavoratori determineranno automaticamente riduzioni di spesa. Di "spesa", nell'immediato, sicuramente si; di "costi" (come sostenuto) probabilmente no o, almeno, non in maniera automatica.

Nel settore privato, quando un lavoratore attivo, la cui retribuzione è pagata dall'azienda, lascia il lavoro e accede al trattamento di pensione, corrisposto di regola dall'INPS, si ha un incremento secco della spesa previdenziale.[8] Nel settore pubblico, le cose stanno in maniera diversa, laddove quando un dipendente pubblico, che in attività di servizio percepisce la retribuzione a carico dello Stato va in pensione, sarà il proprio ente previdenziale (ora l'INPS per effetto della soppressione dell'INPDAP) ad erogare il trattamento di quiescenza.

Siamo perciò in presenza di una situazione in cui viene corrisposta una pensione (a carico del sistema di finanza pubblica globalmente inteso), a fronte della contemporanea cessazione del pagamento dello stipendio (anch'esso in precedenza erogato dal sistema di finanza pubblica). Ponendo, perciò, in raffronto la retribuzione del lavoratore pubblico in attività e la pensione dello stesso lavoratore che ha lasciato il servizio avremo, semplificando in maniera estrema :

---

[4] E' sufficiente visitare i siti internet delle Amministrazioni per individuare l'ostinata "resistenza" nelle strutture, appunto, "centrali", di direzioni centrali per la comunicazione, direzioni centrali per l'organizzazione, la pianificazione e il controllo strategico, di uffici dirigenziali di livello generale di collaborazione e supporto, di incarichi dirigenziali (sempre di livello generale) di studio, ricerca e consulenza.

[5] Art. 5 Cost. : *"La Repubblica, una e indivisibile,.....;* ***attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo."***

[6] Emblematici, al riguardo, gli esempi della soppressione delle Direzioni Territoriali dell'Economia e delle Finanze, disposta con effetto dal 1° Marzo 2011 dalla L. n. 73/2010, e della recentissima soppressione dell'INPDAP, ente previdenziale per i dipendenti del settore pubblico, stabilita dalla L. n. 214/2011. Al contrario, dell'unanimemente invocata soppressione delle Comunità Montane, ad. es., si sono perse le tracce !

[7] Il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con Circolare n. 2730 del 19 gennaio 2012, ha già avviato, a tal fine, una ricognizione del personale in servizio presso le Amministrazioni alla data del 31.12.2011.

[8] Anche in questo caso, tuttavia, l'incremento di spesa va depurato dall'eventuale cessazione del pagamento di trattamenti di sostegno al reddito (cassa integrazione guadagni, mobilità, indennità di disoccupazione, ecc.).

- Trattamento economico di attività (emolumenti pensionabili fissi al lordo di ogni ritenuta a carico del lavoratore + accessori pensionabili in media - c.d. "quota B"; FUA, ecc.) = retribuzione globale[9]
- Pensione (base pensionabile media x aliquote di rendimento (quote A + B) = pensione lorda.

Perciò, il rapporto tra la pensione determinata con le regole attualmente vigenti e l'ultima retribuzione percepita dal lavoratore pubblico in attività determina il c.d. "coefficiente di sostituzione". Quest'ultimo, secondo dati INPDAP determinati per le pensioni liquidate nell'anno 2007, è pari al 76,4%. Alla luce degli ulteriori interventi restrittivi disposti, sopratutto, negli anni 2010 e 2011[10] è ragionevole quantificare, a partire dal 2012, un coefficiente di sostituzione "retribuzione-pensione" per i lavoratori del settore pubblico non superiore al 75,5 %.
Ovviamente si tratta di un valore medio, suscettibile di oscillazioni più o meno ampie, in presenza di anzianità contributive inferiori a quella massima.
Se, dunque, ipotizziamo un piano di pre-pensionamento dei lavoratori del settore pubblico, che oltre tutto non richiederebbe incentivi di sorta in presenza della crescente sfiducia degli stessi per il proprio "futuro pensionistico", avremmo per ogni 100 euro di retribuzione lorda erogata in precedenza, una spesa pensionistica pari a circa 75 euro, con una riduzione media dei costi intorno al 25 % (!).
Non c'è dubbio che l'attuazione di una tale iniziativa avrebbe senso solo se accompagnata da un organico, capillare e, sopratutto, da un "razionale" disegno strategico teso a innovare profondamente "la funzione pubblica", concetto quest'ultimo molto più ampio di quello di "lavoro pubblico" che ha attraversato innumerevoli "riforme e riformine" negli ultimi 20 anni che altro non hanno prodotto se non una progressiva decadenza dell'orgoglio e del senso di appartenenza alla Repubblica che tuttavia, e a dispetto delle campagne denigratorie e qualunquistiche degli ultimi anni, sopravvivono ancora nelle coscienze di molti e fanno sì che anche domattina, a dispetto di manovre, riforme, tagli e pseudo-razionalizzazioni, ci sarà qualcuno al suo posto di lavoro a rappresentare, a difendere e tutelare lo Stato e, in nome suo, i cittadini.
Sarebbe un modo molto efficace, infine, per ridurre in maniera sensibile l'età media dei lavoratori pubblici, oggi alquanto elevata e che, secondo dati recenti del CNEL, colloca l'Italia al primo posto tra i paesi OCSE.[11]
Qualche idea, in proposito, ci permettiamo di esporla, solo per lanciare una suggestione, magari impropria e inadeguata, ma di sicuro orientata a un salto di qualità nel processo riformatore in atto.
L'estrema, obiettiva e lampante obsolescenza dello schema di riferimento denominato dalla manualistica universitaria "organizzazione per ministeri" è sotto gli occhi di tutti e non richiede ulteriori commenti. Né può ritenersi ragionevole, oltre che efficiente ed efficace, mantenere in vita, a Roma, una pletora di costose sovrastrutture centrali e, in periferia, una struttura territoriale frammentaria, incoerente e priva di apprezzabili capacità gestionali. Senza parlare di strutture di livello regionale che, in molti casi, si sono rivelate mere, inutili duplicazioni di centri decisionali operanti altrove.

---

[9] Si è ritenuto di non considerare gli oneri riflessi determinati dalla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro e dall'IRAP pagata dall'Amministrazione alla Regione interessata, considerato che, a fronte dalla cessazione di tali erogazioni, avremmo una minore entrata per l'ente previdenziale e per la Regione, con un effetto neutro nella situazione da noi presa in esame.

[10] Con particolare riferimento all'abolizione del metodo di calcolo c.d. "retributivo" a partire dal 1° gennaio 2012 disposto dall'art. 24, c. 2, della L. n. 214/2011 (conv. in legge c.d. "Decreto salva Italia").

[11] Nella classifica dell' OCSE, l' organizzazione dei 34 Paesi più sviluppati, l' Italia figura al primo posto per percentuale di dipendenti pubblici con più di 50 anni: il 49,2% del totale nel 2009. Era il 42,6% nel 2005 e il 37,2% nel 2000. V. Corriere della Sera. 28 dicembre 2011.

Il modello dell'Agenzia, strutturata su base provinciale e operante in attuazione di un contratto di servizio con il Ministero di riferimento, che dal canto suo dovrebbe trasformarsi in organismo di indirizzo, vigilanza e controllo, rimane un'opzione praticabile agevolmente e in tempi contenuti.
Non sembra peregrina di istituire un'unica Agenzia per i Servizi territoriali dello Stato, in cui far confluire le strutture periferiche dei Ministeri, salvo pochissime e giustificate eccezioni, così come appare di grande interesse la possibilità di unificare le attuali Agenzie fiscali in un unico soggetto, formulata da alcuni emendamenti recentemente presentati in Parlamento.
Né, d'altro verso, è contestabile l'ipotesi di fondo di allocare le (sempre più scarse) risorse umane su base territoriale secondo un modello organizzativo "a geometria variabile", che assicuri la presenza di ogni servizio erogato dallo Stato in qualsiasi ambito territoriale, con strutture locali presenti, ma calibrate per dimensione e modalità gestionali in relazione a specifici parametri funzionali (popolazione, utenza, contesto geografico e socio-economico, ecc.), magari assecondando tali processi con percorsi pianificati e sostenibili di progressiva sostituzione dei lavoratori più anziani e meno motivati al cambiamento, con forza lavoro giovane e consapevole di avere davanti a se una vita lavorativa ancora lunga.
Si tratterebbe, in conclusione, non di agitarsi tra la poppa e la prua di una nave alla fonda in un porto abbandonato perfino dai marosi più accaniti, secondo il noto(e falso) adagio borbonico, ma di ricercare, con il metodo semplice ed estremamente efficace della condivisione e messa a fattor comune di idee e progetti diversi, meglio ancora se generati dall'esperienza e dal buon senso di chi lavora "in trincea" (anche se tra reticolati ormai arrugginiti), soluzioni animate dal "PER" e non dal "CONTRO" qualcosa o qualcuno, dallo "spendere meglio" piuttosto che dallo "spendere meno",[12] dalla creazione di serenità lavorativa più che di ansie e paure, dal recupero di energie e potenzialità per troppo tempo inutilizzate.

[12] Fondamentale e sempre attuale il lavoro di D. Osborne e T. Gaebler. *Dirigere per governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione.* Milano, 1995.