*Camera dei Deputati*

*I Commissione (Affari Costituzionali) e XI Commissione (Lavoro pubblico e privato*

**Disegno di legge C 1114  
"Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche” Istituzione del salario minimo orario”**

Audizione informale

Sergio Gasparrini

Magistrato della Corte dei conti e docente temporaneo SNA

Roma, 10 maggio 2023

Desidero innanzitutto ringraziare i Presidenti e tutti i Componenti delle Commissioni parlamentari Affari Costituzionali e Lavoro pubblico e privato per l’invito rivolto.

In accordo con i vertici della Corte dei conti e della Scuola Nazionale di Amministrazione, è necessario da parte mia premettere che le opinioni e valutazioni riguardanti il disegno di legge all’esame delle Commissioni Parlamentari saranno da me espresse a titolo personale.

L’art. 1, comma 2 prevede che, al fine di rafforzare l’organizzazione della pubblica amministrazione, sono autorizzati incrementi delle dotazioni organiche per un consistente numero di amministrazioni centrali, le quali provvedono, entro il 30 ottobre 2023, alla conseguente riorganizzazione mediante procedure semplificate.

Innegabilmente, le numerose disposizioni che intervengono sulla consistenza delle “dotazioni organiche” rappresentano un positivo cambio di passo rispetto al mancato ricambio generazionale del personale, che ha caratterizzato il passato decennio in ragione delle politiche di contenimento della spesa. Tra le motivazioni poste supporto delle modifiche proposte in aumento dei fabbisogni di personale emerge principalmente la necessità di dare piena attuazione ai programmi di investimento e di riforme che l'Italia ha assunto come impegno per garantire il pieno utilizzo delle risorse previste dal piano nazionale di ripresa e resilienza. Altre motivazioni che giustificano un aumento della forza lavoro fanno riferimento alle modifiche intervenute, nel corso degli ultimi anni, sugli assetti istituzionali ovvero sull'ampliamento e la diversificazione dei molteplici compiti assegnati alle amministrazioni pubbliche. Non c'è alcun dubbio che il buon esito delle sfide che nostro paese è chiamato ad affrontare nei prossimi anni dipenderà in larga misura dalle effettive capacità del personale delle pubbliche amministrazioni di assolvere con professionalità e competenza le funzioni proprie dell’area di appartenenza o dell’incarico di livello dirigenziale affidato. In questo senso, è particolarmente rilevante non solo l’aumento delle dotazioni organiche, ma l’esatta individuazione da parte di ciascuna amministrazione dei profili (famiglie) professionali più adatti a coprire le lacune che si sono progressivamente determinate.

Nel provvedimento in esame diverse amministrazioni si dotano di un numero maggiore di uffici di livello dirigenziale generale cui affidare nuovi compiti oppure la gestione di attività che si caratterizzano per un maggiore livello di complessità. A questo riguardo, giova ricordare che per l’attività di coordinamento connessa all’attuazione del PNRR sono state già istituite le unità di missione presso ciascuna amministrazione coinvolta nella programmazione, gestione e rendicontazione elle risorse europee; pertanto, le ulteriori posizioni dirigenziali previste dal disegno di legge sembrano riferibili a modifiche organizzative giudicate necessarie per un migliore assetto funzionale. Le motivazioni espresse nel testo del disegno di legge costituiscono, in linea generale, dei condivisibili presupposti per la creazione di nuovi ed ulteriori posti di livello generale, anche se appare certamente difficile esprimere una valutazione in concreto della effettiva migliore funzionalità del nascente assetto organizzativo rispetto alla situazione data.

In relazione con gli ampliamenti proposti sul numero degli uffici di livello dirigenziale sembrerebbe porsi anche la disposizione (art. 1, comma 1) con cui viene estesa la percentuale degli incarichi dirigenziali affidabili a personale estraneo alla PA. Si tratta dell’art. 19, comma 6, del Dlgs 165/2001: norma molto controversa che, a distanza di molti anni dalla sua introduzione, vede ancora contrapporsi chi ritiene si tratti di un indispensabile strumento per arricchire il patrimonio professionale della dirigenza pubblica con rapidi e mirati innesti di personale con esperienze maturate in altri ambiti e chi, invece, legge in tale disposizione un modo per aggirare, o tuttalpiù, velocizzare le forme di reclutamento ordinario della dirigenza pubblica.

La modifica proposta dall’art. 1, comma 1, sembra andare nella direzione della ulteriore valorizzazione delle competenze professionali del personale estraneo alla PA riconoscendo la facoltà di assegnare incarichi dirigenziali senza ricorrere al concorso pubblico per il 12% dei posti di prima e seconda fascia.

Da valutare in senso certamente positivo l’ampliamento dei posti sui quali reclutare personale appartenente all’area dei “funzionari” (ex area I). Si tratta certamente dell’area sulla quale si avverte maggiormente la necessità di investire, considerando che annovera al proprio interno i lavoratori strutturalmente inseriti nei processi produttivi e nei sistemi di erogazione dei servizi e che assicurano la qualità dei servizi e dei risultati, la circolarità delle comunicazioni, l’integrazione dei processi, e, laddove necessario, anche attività di consulenza.

Tuttavia, osservando nel dettaglio alcuni dei commi contenuti nell’art. 1, nonché l’art. 3, comma 5, (personale degli enti territoriali) non può non notarsi che non di rado si propongono soluzioni che mirano a “sanare” situazioni pregresse di personale reclutato con modalità alternative al rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Si tratta, evidentemente, di situazioni marginali ma che dopo il lungo e complesso percorso di stabilizzazione del personale “flessibile” della PA, avviato con l’art. 20 del dlgs n. 75 del 2017, ci si sarebbe aspettati che fossero quasi del tutto estinte.

L’Articolo 2, (Monitoraggio delle riforme per la pubblica amministrazione) introduce il comma 8 -bis all’articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 prevedendo l’istituzione presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri dell’Osservatorio nazionale del lavoro pubblico, con la finalità di promuovere lo sviluppo strategico del Piano e le connesse iniziative di indirizzo in materia di lavoro agile, innovazione organizzativa, misurazione e valutazione della performance, formazione e valorizzazione del capitale umano e la piena applicazione alle attività di monitoraggio di cui all’articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 2022, n. 81, anche con riguardo all’attuazione del PNRR.

Pur auspicando che tale Osservatorio possa effettivamente offrire un valido contributo alla promozione e allo sviluppo delle numerosissime attività ricondotte all’interno del PIAO, resta il timore che l’ampiezza dei compiti (di gran lunga più estesi rispetto a quelli già previsti dal comma 3-bis dell’articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di lavoro agile) possa pregiudicare l’effettiva efficacia della misura introdotta.

In merito all’articolo 4, relativo all’VIII corso-concorso SNA, si tratta di una modifica certamente positiva che mira a rendere più proficua la frequenza dei corsisti durante i periodi di “tirocinio” che potranno essere svolti sulla base di protocolli tra SNA, Dipartimento della funzione ed amministrazioni ospitanti volti a regolamentare la formazione specialistica, assicurando pluralità di esperienze presso le amministrazioni indicate nel bando o presso altre amministrazioni, italiane o straniere, enti o organismi internazionali, aziende pubbliche o private.

Di grande interesse appaiono le disposizioni relative al personale del Ministero dell’Istruzione e del merito. Le modifiche al procedimento di reclutamento dei dirigenti destinati alle funzioni ispettive appaiono del tutto funzionali al riavvio del reclutamento di tale personale dopo un periodo molto esteso durante il quale tale figura è quasi del tutto scomparsa. Tuttavia, la parte più rilevante delle modifiche introdotte dall’art. 5 riguarda la mobilità ed il reclutamento del personale insegnante ed educativo ed in particolare quello per l’attività di sostegno agli alunni. Viene prevista, infatti, una procedura di reclutamento straordinaria in grado di reclutare per l’anno scolastico 2023/2024 un elevato numero di insegnati di sostegno attingendo alle graduatorie provinciali, da sottoporre ad un periodo di formazione e ad una prova “in situazione” (lezione simulata).

Tra le varie disposizioni riguardanti il rafforzamento della capacità amministrativa merita un cenno l’art. 9 (riorganizzazione del Ministero dell’Università e della ricerca e potenziamento della ricerca). In particolare, i commi 3 e 4 prevedono la costituzione di un Fondo per la “valorizzazione dei progetti di ricerca” finalizzato ad offrire da parte delle Università e degli EPR un riconoscimento economico al personale direttamente coinvolto nella realizzazione di progetti di ricerca mediante bandi competitivi preordinati all’attrazione di investimenti destinati alla realizzazione dei relativi interventi. Le risorse impiegabili a tal fine sono costituite dalla parte di finanziamento esterno ricevuto dall’ente di appartenenza (università o EPR), limitatamente alla quota non soggetta a puntuale rendicontazione, che sarebbe in ogni caso incamerata nel bilancio dell’università o dell’EPR. L’emolumento in questione verrebbe riconosciuto in ragione dell’apporto individuale nella elaborazione e realizzazione del progetto finanziato per un valore non superiore al 30% del trattamento fondamentale.

Si tratta di una disposizione che risponde ad una logica incentivante volta a favorire, da un lato, la propensione all’individuazione di fonti di finanziamento per la ricerca, dall’altro, un riconoscimento retributivo *ad hoc* per il personale che ha concorso all’attrazione del finanziamento. Occorre notare, tuttavia, che mentre per il personale docente delle Università (comma 3) il Decreto del Ministro costituisce uno strumento idoneo a disciplinare gli aspetti applicativi di tale norma, per il personale ricercatore e tecnologo della ricerca la definizione dei criteri per l’attribuzione dei compensi dovrebbe essere affidata alla contrattazione collettiva, trovando applicazione per tale personale gli artt. 2, comma 3, e 45, comma 1, del dlgs 165/2001 secondo cui per il personale contrattualizzato “*Il trattamento economico fondamentale ed accessorio […] è definito dai contratti collettivi*” e *“…. le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale*”.

Pur volendo supporre che la disposizione in esame trovi applicazione in un numero limitato di situazioni, è opportuno valutare che l’aumento retributivo potenziale (30% del trattamento fondamentale) appare molto elevato se paragonato agli aumenti percentualmente riconosciuti, in un triennio, alla generalità del personale (circa 4%). Ciò, a maggior ragione, suggerisce che sia affidata alla autonomia collettiva il compito di disciplinare nel dettaglio la definizione dei criteri per l’attribuzione dei benefici economici in coerenza con i principi generali di ripartizione dei compiti affidati alla legge ed alla contrattazione collettiva in materia di rapporto di lavoro.

Con riguardo poi all’art. 19 (Disposizioni in materia di trattamenti accessori) valgono, in linea generale, considerazioni analoghe a quelle già svolte in relazione al compenso aggiuntivo in favore di ricercatori e tecnologi impegnati in progetti di ricerca, ovverosia che, per quanto condivisibili le finalità che la disposizione intende perseguire, resta il convincimento che interventi settoriali in materia di rapporto di lavoro ed in particolare in materia di trattamento economico del personale non siano del tutto coerenti con il vigente assetto delle fonti rischiando di compromettere i delicati equilibri che l’autonomia collettiva è chiamata ad assicurare.