

Articolo

Mobilità e gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione

In vista della predisposizione del disegno di legge finanziaria, è tornato in auge un tema abbastanza ricorrente quale è quello del numero dei dipendenti pubblici in Italia e, quindi, del loro costo. Come è emerso nel pur breve ma acceso dibattito, il problema che accusa il sistema delle pubbliche amministrazioni italiane non riguarda tanto il loro numero, che, rapportato al numero degli abitanti, è in linea con la media europea, quanto la loro distribuzione e produttività, in generale il loro migliore utilizzo e, dunque, il loro costo.

Difatti, tenendo pure conto dei processi in corso di decentramento e trasferimento delle funzioni previsti dal nuovo Titolo V, si è tornati a parlare anche di mobilità. Il tema, specifico, va ovviamente affrontato avendo ben presente il quadro delle problematiche che investono l'amministrazione italiana. Proviamo a chiarire alcuni punti e a fornire qualche dato.

Che cosa si intende per mobilità? La definizione è semplice: il passaggio diretto di dipendenti ad altro ufficio all'interno dell'amministrazione o in un'altra amministrazione, nello stesso profilo e qualifica di appartenenza, in presenza di una vacanza di organico.

Sull'utilizzo di questo istituto emergono una serie di problematiche, alcune delle quali, storiche, legate al ruolo svolto dalla pubblica amministrazione negli ultimi decenni come ammortizzatore sociale. In molte regioni del Centro Sud sono state assunte numerose unità di personale provenienti dal settore industriale in crisi o da enti del parastato privatizzati. Ancora recentemente vengono assunte molte unità attraverso i piani di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, in particolare negli enti locali, molti in deroga al blocco delle assunzioni.

Il venire meno della norma sull'obbligo di permanenza per 7 anni nel posto messo a concorso e una serie di vincoli sulla mobilità intercompartimentale, di carattere contrattuale e finanziario, hanno aggravato il dato della cattiva distribuzione: con vuoti di organico intorno al 60% dei posti in alcune regioni (Piemonte, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli), con picchi altamente critici in alcune città, ed eccedenze in altre regioni pari al 70% del fabbisogno reale (Campania, Calabria, Sicilia).

Tra le cause della cattiva distribuzione vi è quella che potremmo definire "mobilità cattiva", che nasce dall'esigenza del personale di trovare migliore collocazione e impiego in realtà più vicine alla residenza o alla famiglia di origine, oppure da un rapporto non soddisfacente con i dirigenti o l'ambiente di lavoro, per il fatto di trovarsi sottoutilizzato o, ancora, per cambiare attività rispetto a mansioni ripetitive. Certamente il 98% della mobilità del pubblico impiego è avvenuto su richiesta del dipendente o sulla base delle preferenze espressa dallo stesso. Questo dato, guardando soprattutto i valori assoluti, ci dice che nel pubblico impiego la mobilità c'è, ma solo incidentalmente è funzionale alle esigenze della pubblica amministrazione. In parole povere, non si è realizzato quel "mercato del lavoro pubblico" che consentirebbe di distribuire in modo più razionale i dipendenti e di valorizzare i più meritevoli.

Troppe le rigidità normative, troppe le barriere contrattuali per accedere in un'altra amministrazione o, peggio, per muoversi da un comparto ad un altro. I tempi per realizzare un passaggio in mobilità da un'amministrazione ad un'altra sono di circa 43 giorni. Quasi il 20% di queste procedure generano contenzioso a causa della erronea corrispondenza nell'equiparazione del profilo professionale ed economico.

L'attivazione di una collaborazione coordinata continuativa, istituto giuridico largamente preferito in questi anni anche a fronte del divieto ad assumere, avviene invece in media in 26 giorni, risultando pertanto maggiormente

conveniente, e non occupa tra l'altro un posto in dotazione organica. Questo spiega anche il perché del ricorso spropositato alle collaborazioni coordinate continuative da parte delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, degli enti locali e il necessario intervento del Ministro per la funzione pubblica con direttiva per arginare il fenomeno. Emerge qui un secondo aspetto del problema: la scarsità dei dati e la mancanza di analisi costi benefici sulle politiche e i comportamenti delle amministrazioni. Fattore che condiziona poi negativamente gli interventi normativi.

La mobilità è, quindi, uno strumento per reclutare le competenze necessarie, soprattutto in un settore composto da circa 10.000 amministrazioni con 3.500.000 dipendenti a tempo indeterminato e quasi 300.000 con rapporti di lavoro a termine e parasubordinato.

Nonostante, però, le diverse norme che prevedono “il previo esperimento delle procedure di mobilità”, non si riesce ancora a trasformare l'istituto della mobilità in strumento di reclutamento. Quel che è accaduto in questi anni è andato per certi versi in senso contrario alle esigenze di una buona gestione delle risorse umane nelle amministrazioni. Invece di aumentare la flessibilità interna si è fatto ricorso alla flessibilità esterna: attraverso l'utilizzo di rapporti di lavoro flessibili o forme di esternalizzazione deboli, poco attente alle funzioni e ai costi.

In questo quadro, allora, le riqualificazioni previste dai contratti, per garantire periodicamente alcuni scatti retributivi, potrebbero accompagnare questa “mobilità orizzontale” e favorire una migliore ricollocazione del capitale umano. Certamente le progressioni verticali e orizzontali e i pochi concorsi autorizzati, a volte per garantire semplicemente “l'adeguato accesso dall'esterno”, potrebbero essere finalizzati per distribuire meglio le competenze, rispondere ai nuovi fabbisogni, consentire il cosiddetto “miglior utilizzo del personale”. Quando si parla di mobilità occorre, inoltre, fare i conti con l'età media dei dipendenti

pubblici italiani, che risulta essere tra le più alte dei paesi OCSE: dato che rischia di peggiorare con la proroga del blocco delle assunzioni e la contemporanea facoltà oggi di trattenere il personale in servizio fino a 70 anni. E' più difficile ovviamente realizzare la mobilità in età avanzata.

La formazione è uno strumento che può svolgere un ruolo importante nel favorire la mobilità e nell'accompagnare i processi di riconversione, soprattutto quelli derivanti dai processi di decentramento e trasferimento delle funzioni. Lo prevede, d'altronde, lo stesso d.lgs. n. 165/2001, all'art. 34, nei casi di dichiarazione di eccedenza e di gestione del personale in disponibilità. Probabilmente occorrerebbe prevedere un fondo per favorire la mobilità ancor prima di arrivare alla dichiarazione di eccedenza, così come prevista dal suddetto decreto legislativo. Un piano di formazione mirato dovrebbe supportare i processi di decentramento o trasformazione in corso, al fine di realizzare il migliore reimpiego delle risorse umane. Così come servirebbero delle risorse finanziarie per incentivare la mobilità dal sud al nord del paese.

Una soluzione, a cui si sta lavorando e che potrebbe essere di grande aiuto nell'abbattere le asimmetrie informative che esistono tra domanda e offerta di mobilità, è quella di creare un mercato telematico della mobilità volontaria. Una sorta di "borsino", come avviene nel settore privato. Questo ovviamente dopo aver risolto i problemi legati alle corrispondenze dei profili professionali e ai cosiddetti assegni *ad personam*. Le soluzioni, quindi, non sono solo legislative e contrattuali, ma anche gestionali.

Questo per dire anche che il pubblico impiego può costare meno e produrre di più se diventa oggetto di politiche più complesse: né di meri tagli, né di mero incremento retributivo.

Ovviamente in tutto questo discorso occorre ricordare un importante tassello: la produttività. In questo caso, la misurabilità del miglior utilizzo. Su ciò occorrerebbe uno sforzo tecnico e culturale di cui si sente gravemente l'assenza.

Dopo anni di dibattiti e l'istituzione di sistemi di controllo interno, ancora poco si è fatto e si fa sulla produttività del pubblico impiego italiano. Nonostante i nuclei di valutazione e gli uffici per il controllo di gestione e il controllo strategico, manchiamo spesso di elementi e informazioni che ci consentano di individuare le eccedenze e di varare delle politiche mirate di ricollocazione del personale e di rideterminazione degli organici. Su quest'ultimo aspetto degli organici si è intervenuto recentemente con alcune direttive del Dipartimento della funzione pubblica, proprio al fine di promuovere un ripensamento delle strutture alla luce di fabbisogni e dati aggiornati, su cui poi fondare le politiche di reclutamento e mobilità.

Possiamo concludere dicendo che a oltre undici anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/93, il testo unico del pubblico impiego, rimane quanto mai attuale una delle finalità lì indicate e su cui poco si è fatto: "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni".

Francesco Verbaro