
Relazione di minoranza al d.d.l. 107 del 5 giugno 2023
“Disposizioni urgenti per l’efficientamento organizzativo degli enti del comparto unico della Valle d’Aosta. Modificazioni alla legge regionale 23 luglio 2010, n. 22”.

Carissimi colleghi,

prima di trattare con questa Relazione i contenuti del disegno di legge in oggetto, consentitemi di esprimere una considerazione di carattere generale in merito alle modalità che stanno caratterizzando ultimamente il processo di formazione di molte leggi regionali.

Premessa

Questo disegno di legge (d.d.l.) è oggi iscritto in forma suppletiva al numero 3.01 dell’ordine del giorno dell’odierna seduta del Consiglio Valle. Una iscrizione che viene successivamente alla pubblicazione dell’ordine del giorno ordinario e che pone questa legge (così come già avvenuto in casi precedenti) al di sopra di altri disegni e/o progetti di legge su cui le Commissioni competenti si sono già espresse in tempo utile per l’iscrizione ordinaria.

Perché voglio sottolineare questo aspetto? Perché quanto accade ormai con consuetudine sembra aver trasformato un meccanismo di natura - in sostanza - “eccezionale” in “procedurale” anche nel caso in cui importanti dati e/o risposte a domande poste, con largo anticipo sulle questioni in oggetto, siano arrivate in “zona Cesarini”. È il caso anche di questo disegno di legge per cui la II Commissione ha dato parere positivo a maggioranza (con la sola astensione dei tre commissari del gruppo Lega Vallée d’Aoste) questo lunedì - l’altro ieri - dopo che le richieste di dati e delucidazione di punti tutt’altro che banali o di circostanza sono stati trasmessi a tutti i commissari soltanto nella prima mattinata del medesimo giorno. Per la cronaca, quei dati e quelle delucidazioni, utili tra l’altro alla redazione della presente, sono stati richiesti in due momenti distinti ovvero il 12 e il 19 giugno scorsi (ricordo che il d.d.l. è datato 5 giugno 2023).

Voglio sottolineare questo passaggio a beneficio non soltanto dei commissari della già citata Commissione - di cui faccio parte -, bensì anche dell'importanza che il processo di formazione delle leggi regionali, così come di trattazione formale di tutti gli altri atti amministrativi rivestono per l'Istituzione regionale.

Stato delle cose

A partire proprio da quelle delucidazioni richieste a “metà” giugno si apprende che l'ultima individuazione delle particolari posizioni organizzative (PPO) risale all'anno 2019 allorquando con deliberazione della Giunta regionale n. 294, datata 8 marzo 2019, sono state previste n. 69 PPO nell'organico della Giunta regionale e del Consiglio regionale e n. 24 PPO negli organici delle Istituzioni scolastiche per una spesa complessiva annua pari ad euro 452.242,50 gravante (allora) sul Fondo Unico Aziendale (FUA).

Non si intende entrare nei dettagli delle singole assegnazioni e/o nelle modalità di regolamentazione che nel tempo sono state tra l'altro modificate (i.e. l.r. 1/2020, l.r. 12/2020, etc.), bensì considerare lo strumento delle PPO, future PPR, nel loro complesso.

Si consideri il fatto che a partire dalle modifiche introdotte con la l.r. 12/2020 (articolo 5, comma 4) il finanziamento delle PPO è stato individuato non più nell'ambito del FUA bensì del bilancio regionale, con una sorta di “vincolo” di natura temporale al “*primo rinnovo del contratto collettivo per il personale regionale*” e con risorse “*annualmente quantificate in misura pari a quelle destinate, nell'anno 2019, al finanziamento delle particolari posizioni organizzative*”. Facendo un brutale esercizio di sintesi si potrebbe dire che sul punto tutto viene ogni volta rinviato a data da destinarsi, così come le proroghe delle PPO sono state portate avanti ogni volta in prossimità della relativa scadenza, procrastinando il “momento zero” da cui far ripartire tutto. Momento che questo d.d.l. vorrebbe finalmente porre, ma che il commento vada avanti.

Per l'appunto gli incarichi di particolare posizione organizzativa in essere sono già stati prorogati sino al 31 dicembre 2022 prima (rif. art. 9, comma 9 della l.r. 35/2021) e sino al 31 dicembre 2023 poi (rif. art. 10, comma 4 della l.r. 32/2022) ed allo stesso modo a partire dall'anno 2021 l'Amministrazione ha stanziato prudenzialmente a bilancio un ammontare pari ad euro 750.000 (extra FUA) quale finanziamento delle PPO. Un capitolo di spesa corrente che è, così come

confermato dalle strutture del personale che hanno fornito tali dati, andato sempre “in economia” non essendosi proceduto ad avviare le nuove PPO.

Tra le motivazioni addotte che avrebbero impedito il concretizzarsi di questa spesa, e quindi l’assegnazione delle nuove PPO, vi sarebbe tra l’altro la questione della c.d. “*previsione della delega di funzioni dirigenziali*”, su cui non si sarebbe fatta chiarezza se la retribuzione di posizione del funzionario dovesse essere finanziata con la decurtazione della retribuzione di posizione del dirigente delegante.

Fattispecie tra l’altro emersa anche in sede di audizione della rappresentanza di categoria dei dirigenti regionali (e non soltanto), fattispecie su cui ad oggi resta più di un dubbio, almeno da parte di chi modestamente ha redatto questa Relazione.

Il disegno di insieme: dubbi e incognite

Le due richieste di ulteriori informazioni ovvero integrative rispetto ai contenuti del disegno di legge e a quanto esposto in sede di audizione avevano un obiettivo semplice e preciso: comprendere quale sarebbe stato l’utilizzo, il disegno di insieme dello strumento che si intende statuire con questa proposta.

Perché al di là delle parole in bella forma tecnica che il lavoro di SDA Bocconi ha portato tra noi, una tra tutte “*il rafforzamento del middle management*” e così la valorizzazione di una costola importante dell’Amministrazione regionale rappresentata dall’area dei c.d. “quadri” che si vogliono maggiormente coinvolgere nei processi decisionali, nonché di responsabilità di firma, così come anche nella gestione di risorse, umane e finanziarie, in autonomia, persistono ancora non pochi elementi di dubbio che in realtà andrebbero preventivamente affrontati per comprendere quale sarà la futura applicazione di questo “rinnovato” strumento. Questo anche per comprendere se tale scelta sarà realmente funzionale a riformare, anche in termini di efficienza, una parte dell’Amministrazione ovvero se al contrario questo sia necessario ad altre finalità non ancora ben chiare (almeno ai più) e che quindi determinerà la necessità di mettervi mano nuovamente sia eventualmente dal punto di vista regolamentare che procedurale. Chissà, ma lo scopriremo solo vivendo.

I numeri. Così come già emerso in sede di audizione e confermato dalle informazioni aggiuntive ricevute, lo stanziamento in bilancio è definito e tale resta,

almeno ad oggi, in euro 750.000, tra PPO già assegnate e non, ma di fatto al “momento zero” questo sarà il budget stanziato.

Le caselle. Definito il budget, va detto che ad oggi non è chiaro quali saranno le “caselle” in cui le future PPR saranno definite. Tornando proprio al tema del budget si è detto e si è scritto nella nota ricevuta lunedì che lo stanziamento già citato *“potrà essere anche incrementato a fronte dell’eventuale soppressione di strutture dirigenziali”*. Allo stesso modo si è detto e si scrive (sempre nella stessa nota) che *“la distribuzione delle PPR tra le strutture dirigenziali sarà il risultato di una profonda ed accurata analisi organizzativa e dipenderà da diversi fattori”*, passaggio che fa ulteriormente nascere non pochi interrogativi e valutazioni di prospettiva che, almeno da quel che si legge, dovranno ancora essere risolti.

Il disegno di insieme. Quindi con questo d.d.l. si vuole adottare uno strumento che verrà incardinato nell’ambito di una organizzazione già funzionante (quella di oggi) che a fronte delle analisi e del lavoro di costruzione del modello “a tendere/a regime” vedrà solo successivamente condurre una *“profonda ed accurata analisi organizzativa”* con la quale verranno definite tutte le “caselle”, a questo punto anche quelle di rango dirigenziale, della prossima articolazione organizzativa.

Ricordo benissimo come nel corso dell’audizione avuta con i referenti della SDA Bocconi (rif. 17 maggio 2023) una delle domande che formulai chiedeva per l’appunto se fosse stata condotta una analisi sull’attuale articolazione dell’Amministrazione con l’obiettivo di comprendere lo stato (ad esempio) dei carichi di lavoro, delle eventuali sacche di inefficienza e possibili riallocazioni efficienti di risorse umane tra strutture, etc. Mi fu risposto sostanzialmente di no, perché l’obiettivo era volto “al domani” e quindi al modello a regime, quello che in gergo si può chiamare *“nice to have”*. Sono sincero, rimasi e resto ancora oggi un po’ stranito dalla risposta sommariamente ricevuta. Mi chiedo, tra l’altro, come si debba ancora condurre una *“profonda ed accurata analisi organizzativa”* a fronte della individuazione di un modello “a tendere/a regime” già definito. Insomma, in ancor più brutale sintesi: il lavoro di “taglia e cuci” andava programmato e definito prima di procedere con la messa a terra dei vari interventi normativi e/o procedurali come nel caso di questo d.d.l..

Quale è oggi la “fretta” di portare all’esame dell’Aula una modifica normativa che guarda alla sola parte centrale del *management* regionale? Quale è la finalità vera di questa scelta? Perché in termini pratici si sceglie di partire dalla parte centrale dell’organizzazione, seppur ovviamente importante, piuttosto che individuare razionalmente, temporalmente e operativamente i vari step per il raggiungimento del modello “a tendere/a regime” e poi portarli all’esame delle deputate sedi?

Sarà questa soltanto una questione di organizzazione del lavoro, magari dovuta agli avvicendamenti nell’ambito delle strutture del personale oppure c’è dell’altro. Il dubbio mi pare lecito. Qualcosa che forse anche la politica non ha davvero compreso fino in fondo.

Torno dunque ad una importante informazione che ci è stata fornita (*deo gratia*) e che ritengo utile ai fini della lettura generale dell’oggetto (oggi) in esame. L’analisi di SDA Bocconi ha messo in evidenza come rispetto alle altre Regioni e Province Autonome oggi la Valle d’Aosta abbia:

- ~ un coerente numero di risorse (umane) inquadrato in “categoria A”, il 3%;
- ~ un numero di risorse (umane) inquadrato in “categoria B” pari al 36% rispetto al 19% delle altre realtà (Δ^+ 17%);
- ~ un numero di risorse (umane) inquadrato in “categoria C” pari al 38% rispetto al 31% delle altre realtà (Δ^+ 7%);
- ~ un numero di risorse (umane) inquadrato in “categoria D” pari al 20% rispetto al 43% delle altre realtà (Δ^- 23%);
- ~ un numero di risorse (umane) a cui è assegnata la particolare posizione organizzativa pari al 4% rispetto al 17% delle altre realtà (Δ^- 13%);
- ~ un numero di risorse (umane) inquadrato come dirigenti pari al 3% rispetto al 5% delle altre realtà (Δ^- 2%).

Questi dati rappresentano di fatto il punto di partenza della futura riforma dell’articolazione regionale e proprio come messo in luce da SDA Bocconi in sintesi ci dicono che ad oggi vi sono in Amministrazione:

- ~ una ridotta incidenza di dipendenti con profilo qualificato;
- ~ una limitata valorizzazione dei ruoli intermedi;
- ~ una rilevante incidenza di personale con qualifica operativa.

In ancor più brutale sintesi possiamo dire che oggi quel “*middle management*” - che con questo d.d.l. si vorrebbe rafforzare e valorizzare - di fatto deve ancora essere “costruito”. L’area rappresentata dalla “categoria D” e dalle particolari posizioni organizzative risulta pesantemente deficitaria rispetto al resto d’Italia.

Non sono certo io tra quelli che guardando dalla finestra le altre realtà dicono: *è tutto bellissimo!* Non credo poi che si debba sempre necessariamente fare quello che fanno gli altri, ma questi dati ci danno una chiara rappresentazione del fatto che la soluzione ad uno dei problemi di questa Amministrazione non è semplice e non può essere, tra l’altro con carattere di urgenza, rappresentata da questo d.d.l.. A modesto parere di chi scrive la situazione è un po’ più complicata e se il “*middle management*” va costruito, abbiamo un bel problema sui livelli inferiori dove si riscontrano surplus più che rilevanti (specialmente nella “categoria B”).

Non vorrei quindi che per qualcuno - ma non so bene chi sia - la soluzione al problema più evidente che questi dati rappresentano, si possa trovare con un semplice colpo di bacchetta magica (o di d.d.l.) volto a “*shiftare*” nel medio termine la popolazione aziendale regionale verso i livelli rispettivamente più alti. Si badi bene, non è certo una cosa negativa se concretizzata nei tempi giusti e attraverso processi di reale potenziamento delle competenze e delle qualifiche delle risorse interessate. Ma proprio per questo - in ulteriore brutale sintesi - non è (e non può essere) una questione di “categorie”, bensì al contrario di crescita e innovazione della macchina amministrativa (sia essa nella componente umana che in quella tecnologica).

Enti locali e scuola

Una parentesi necessaria riguardo a due figure ulteriormente “interessate” all’argomento: i Responsabili di servizio degli enti locali e i Capi dei servizi di segreteria delle istituzioni scolastiche (n. 24 PPO).

Nel primo caso, nulla si dice all’interno del parere positivo n. 31/2023 espresso dal Consiglio permanente degli Enti Locali. Devo dire che la cosa è piuttosto singolare se considerata, tra l’altro, l’importanza di queste figure all’interno di molti Comuni. Ma forse una maggior analisi e magari anche qualche proposta arriveranno da parte del CPEL nell’ambito dell’altra grande riforma attesa in Valle d’Aosta ovvero quella interesserà gli enti locali.

Nel secondo caso, in sede di audizione le rappresentanze sindacali hanno ribadito lo stato di crisi in cui versano le segreterie del mondo della scuola e proprio a tal riguardo è bene ricordare come su questa figura sia stato approvato un ordine del giorno in sede di esame della proposta di regolamento n. 2 del 8 luglio 2022 inerente la gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche. Quale seguito ha avuto l'impegno preso a suo tempo dal Governo regionale? Quale contributo ha dato l'impegno preso a suo tempo alla formalizzazione di questo disegno di legge? Domande (ormai) retoriche la cui risposta è - purtroppo - negativamente chiara.

Sintesi conclusiva (dei dubbi e delle incognite)

Il lavoro condotto da SDA Bocconi sarà sicuramente importante se non fondamentale per riformare la nostra Amministrazione regionale, lo dice tra l'altro chi presentò, come primo firmatario, nel novembre 2021 una mozione proprio in tal senso (rif. oggetto del Consiglio regionale n. 1057/XVI). Ma forse, almeno per quello che si è potuto sapere e oggi (in parte) vedere, alcuni aspetti meritano ancora qualche ulteriore approfondimento, attenzione e soluzione. In particolare - e torno su quanto già ribadito in precedenza - forse oggi ha davvero poco senso partire dal mezzo, adottare uno "strumento" e poi, come dire, *si vedrà!*.

Insomma, siamo al solito metodo del passo alla volta, senza una meta precisa e un chiaro percorso di definizione, adozione ed attuazione di tutte quelle piccole o grandi riforme e innovazioni di cui la nostra macchina amministrativa ha enormemente bisogno ("macchina" che ricordo rappresentare, *inter alia*, una importante voce delle spese correnti del bilancio regionale).

In conclusione, che dire di questo disegno di legge alla luce di quanto (sinteticamente) sin qui detto. Forse alla fine aveva ragione quel doganiere che al passaggio gridava: "Chi siete? Cosa portate? Sì, ma quanti siete? Un fiorino!".

Ecco, forse l'unica certezza di oggi è rappresentata proprio da quel fiorino.

Stefano AGGRAVI
Vicecapogruppo LEGA Vallée d'Aoste

