

Audizione
presso la Commissione Lavoro del Senato della Repubblica

(disegno di legge n. 920) – documento della Cisl
(Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori)

Roma, 26 novembre 2018

Gentile Presidente, gentili Senatrici e Senatori,

le vicende di questi mesi e lo stato critico della gestione e manutenzione dei beni e dei servizi pubblici sul territorio, ci indicano chiaramente la necessità e l'urgenza di colmare la grave carenza di personale (dirigenziale, professionisti e del comparto) nelle Pubbliche amministrazioni.

Carenza sulla quale occorre rapidamente intervenire, anche per effetto delle previsioni dei flussi di pensionamento del prossimo triennio che determineranno l'uscita di circa 1/5 dell'intera forza lavoro attualmente impiegata. Questi numeri sono destinati a crescere ulteriormente, per effetto delle misure previdenziali previste nel disegno di legge di bilancio, attraverso la reintroduzione di nuovi requisiti per il pensionamento anticipato.

Gli strumenti previsti dal disegno di legge "Concretezza" per affrontare con immediatezza i problemi sopra menzionati, sono a nostro avviso efficaci, perché snelliscono le procedure assunzionali ed individuano canali semplificati riferiti alla spesa del personale cessato nell'anno precedente. Tuttavia, riteniamo che le norme in questione debbano essere migliorate, prevedendo accanto alle procedure assunzionali, anche strumenti di valorizzazione del personale già in ruolo. Più in dettaglio, nel merito dei singoli provvedimenti contenuti nel DDL Concretezza, formuliamo le seguenti osservazioni:

1. Istituzione del Nucleo della Concretezza

Il Nucleo ed i poteri di segnalazione dei Prefetti sulle eventuali irregolarità dell'azione amministrativa degli enti locali vengono previste dal provvedimento senza mutare ruoli e funzioni di altre istituzioni, organismi e commissioni già previste dall'ordinamento vigente. In particolare, il nucleo rischia di creare un groviglio di competenze, ruoli e funzioni che mettono insieme l'Ispettorato di cui all'art. 60, comma 6, del Dlgs 165/2001, gli OIV, l'ANAC per gli aspetti legati al contrasto della corruzione.

Inoltre, l'attuazione delle misure correttive rischia di rimanere caricata esclusivamente sulla responsabilità dei dirigenti che, in assenza di adeguate garanzie di autonomia ed indipendenza nell'esercizio delle proprie funzioni, rischiano sovente di entrare in un meccanismo di asservimento all'organo politico, soprattutto per effetto dei processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle amministrazioni, spesso realizzati unilateralmente dai vertici politici, senza criteri oggettivi e trasparenti.

Per quanto concerne le istituzioni scolastiche, occorre rilevare che, sebbene comprese tra le amministrazioni di cui all'art. 1 c. 2 del Dlgs. 165/2001, sono evidentemente caratterizzate da specificità riconducibili sia alla tipologia di servizio che alle garanzie costituzionali previste (libertà di insegnamento e autonomia scolastica), oltre che dalle ridotte dimensioni amministrative.

Il legislatore ne ha sempre riconosciuta la particolarità tra le amministrazioni dello Stato, tanto che la funzione dirigenziale è regolata dallo specifico articolo 25 del Dlgs 165/2001 e che il Dlgs 150/2009 all'art. 74 c. 4 ha escluso la costituzione degli Organismi indipendenti di valutazione della performance nell'ambito del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

Si segnala inoltre che il controllo del rispetto di criteri di efficienza ed efficacia nelle istituzioni scolastiche è già oggetto di una specifica legislazione (DPR 80/2013) che ha istituito il Servizio nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, il quale ha assunto compiti del tutto distinti da quelli affidati al servizio ispettivo. In questo contesto è stato definito uno specifico procedimento di valutazione esterna condotta da nuclei appositamente costituiti il cui compito verrebbe ad essere sovrapposto all'azione del previsto Nucleo della Concretezza. I nuclei del Servizio nazionale di valutazione infatti forniscono al dirigente scolastico e alle istituzioni un Rapporto periodico ove sono indicate le misure correttive e di miglioramento da adottare.

D'altra parte appare utile sottolineare che sembra improprio assegnare una funzione di controllo ad organismi avulsi da ogni nozione educativa e didattica, con il rischio di possibili gravi interferenze anche sul versante dell'insegnamento. Per tali motivi si ritiene che la scuola dovrebbe essere esclusa dalle attività del costituendo Nucleo della Concretezza.

2. Misure per il contrasto all'assenteismo

Le misure di contrasto all'assenteismo vanno valutate nel concreto, evitando di alimentare un clima di sfiducia nel lavoro pubblico, costruito sugli sbagli di pochi e tutelando il benessere organizzativo e l'immagine di chi svolge la propria attività con spirito di servizio.

Ricordiamo che i nuovi CCNL dei comparti del lavoro pubblico hanno previsto nuovi strumenti di contrasto alle assenze anomale, prevedendo che le amministrazioni e le OO.SS. possano *“analizzare i dati sulle assenze del personale, anche in serie storica, valutandone cause ed effetti nei nuovi Organismi paritetici per l'innovazione e, nei casi in cui, in sede di analisi dei dati, siano rilevate assenze medie che presentino significativi e non motivabili scostamenti rispetto a benchmark di settore pubblicati a livello nazionale ovvero siano osservate anomale e non oggettivamente motivabili concentrazioni di assenze, in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale e nei periodi in cui è più elevata la domanda di servizi da parte dell'utenza, siano proposte misure finalizzate a conseguire obiettivi di miglioramento”*.

Questa è la strada da seguire, che richiama l'assunzione della responsabilità delle amministrazioni e delle OO.SS. in un corretto apporto partecipativo e che sottrae al sensazionalismo mediatico il problema dell'assenteismo. Fenomeno che va contrastato in concreto, evitando che l'insieme del lavoro pubblico venga mortificato e penalizzato per gli abusi commessi da pochi che vanno isolati, individuati e puniti, utilizzando le norme già esistenti.

L'introduzione di sistemi di identificazione biometrica e videosorveglianza, infatti, lungi dal poter essere considerata semplicemente quale un nuovo strumento di prevenzione dell'assenteismo a garanzia dell'efficienza della PA, risulta andare molto oltre tale finalità, e invadere una sfera personale che ad oggi è garantita a chiare lettere dallo Statuto dei lavoratori nonché dal Codice Disciplinare dei pubblici dipendenti.

Ma vi sono anche altre considerazioni da fare rispetto a quanto previsto dal testo del decreto.

È del tutto evidente che una tale disposizione rischia di **ledere gravemente l'autonomia organizzativa delle scuole**, nonché di creare **problemi di risorse economiche**, posto che ad oggi non è ancora stato definito a carico di chi saranno i costi di installazione, attivazione e manutenzione degli impianti di rilevazione biometrica.

Infine, ma non meno importante, **l'aspetto della Privacy.**

Il testo prevede che *“per il personale docente ed educativo del MIUR – (non si comprende inoltre perché non vi siano riferimenti al personale ATA) – le modalità attuative del presente articolo sono stabilite con decreto del MIUR, adottato di concerto con il Ministero per la pubblica amministrazione e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, nel rispetto dell'art. 9 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati”.*

L'art. 9 del Regolamento nello specifico prevede che *“È vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati **biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica**, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona”.*

Il secondo comma dell'art. 9, prevede che il divieto non si applichi in caso di consenso prestato dall'interessato, o quando il trattamento è necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale e protezione sociale, nella misura in cui sia autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri o da un contratto collettivo ai sensi del diritto degli Stati membri, in presenza di garanzie appropriate per i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato”.

Il Codice della Privacy imponeva espressamente **il rispetto del principio di necessità nel trattamento dei dati** (art. 3 d.lgs. 196/2003) in forza del quale, come più volte chiarito dallo stesso Garante, **i dati personali dovrebbero essere trattati soltanto quando la finalità perseguita con quel preciso trattamento non possa essere raggiunta ragionevolmente con altri mezzi e soltanto nei limiti di quanto risulti indispensabile in vista di tali finalità.**

Il Regolamento (UE) 2016/679, pur non parlando esplicitamente di principio di necessità, ma di minimizzazione del trattamento, che ne costituisce una sottocategoria, comporta che ***i dati personali debbano sempre essere “adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati”*** (art. 5, co. 1, lett. c, GDPR: “I dati personali sono: [...] c) adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati «minimizzazione dei dati»).

Ciò posto, e considerato che la finalità del “decreto concretezza” sarebbe quella di implementare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, non è comprensibile, né condivisibile, una disposizione quale quella in commento, che per reprimere le condotte di coloro (*solo una minima parte di tutto il personale pubblico*) che violando i doveri di servizio si assentano in modo fraudolento, imponga genericamente e indistintamente un trattamento dei dati biometrici che non risulta sorretto da alcun fondamento giuridico, né dal necessario consenso dell'interessato.

Se queste osservazioni valgono per l'intera P.A. , per quanto riguarda le istituzioni scolastiche si osserva che la rilevazione dei dati biometrici appare decisamente sproporzionata in relazione alle contenute dimensioni delle unità amministrative, collocate nella stessa sede della Dirigenza scolastica e di dimensioni numeriche tali da rendere agevole ed immediato il controllo sulla presenza degli assistenti amministrativi e del direttore dei servizi. Per quanto concerne i collaboratori scolastici sono in numero talmente esiguo nelle diverse sedi che la loro assenza non potrebbe mai passare inosservata.

Peraltro, oltre a quelle legislative richiamate, sono state introdotte misure per disincentivare elevati tassi di assenza del personale anche per via pattizia. Il CCNL 2016/2018 del Comparto Istruzione e ricerca ha previsto all'art. 21 misure per disincentivare elevati tassi di assenza del personale, individuando nella sede di Organismo paritetico l'analisi dei dati e la proposta di misure finalizzate a conseguire obiettivi di miglioramento. È prevista l'impossibilità dell'incremento dei fondi destinati ai trattamenti economici accessori nel caso non siano conseguiti gli obiettivi di miglioramento.

L'introduzione della rilevazione di dati biometrici appare pertanto sproporzionata per le istituzioni scolastiche ed anche oltremodo onerosa per i ridotti bilanci delle istituzioni stesse. La previsione già inserita nel testo che *le modalità attuative* delle misure per il contrasto all'assenteismo *siano stabilite con decreto del MIUR* riteniamo debba essere estesa anche al personale ATA delle istituzioni scolastiche.

3. Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione

I nuovi fabbisogni organizzativi e del capitale umano richiedono di aggiornare e non di disperdere competenze acquisite ed esperienze maturate all'interno delle amministrazioni. Ciò richiede di puntare anche ad un massiccio piano di riqualificazione e aggiornamento professionale del personale già in servizio, per realizzare un lavoro pubblico in grado di migliorare la vita dei cittadini e l'attività delle imprese.

Per questi motivi, a nostro avviso, le misure vanno completate inserendo nel provvedimento specifiche procedure di reclutamento che valorizzino le competenze e le esperienze del personale già in servizio, ai fini delle progressioni fra le aree. Questo attraverso:

- l'aumento dal 20% al 50% del limite entro il quale – con riferimento alle facoltà assunzionali- le amministrazioni possono procedere alle assunzioni attraverso procedure selettive riservate al personale di ruolo;
- una indicazione che chieda alle pubbliche amministrazioni di procedere alle nuove assunzioni valorizzando il personale già in ruolo, prevedendo che le nuove assunzioni utilizzino prioritariamente le procedure selettive suddette, prima di procedere al reclutamento di nuovo personale con accesso dall'esterno, qualora nell'area/categoria di inquadramento inferiore vi sia personale in possesso dei titoli richiesti per l'inquadramento nell'area superiore ed afferente al medesimo settore professionale/merceologico per cui si rende necessario il reclutamento.

Analogamente, nei processi di reclutamento della dirigenza va preferenzialmente favorito l'accesso alla carriera dirigenziale del personale del comparto già inserito nei ruoli dell'amministrazione, in modo che essa possa sfruttarne la conoscenza e l'esperienza già acquisita, per individuare e proporre tempestivamente delle soluzioni maggiormente efficaci per l'azione amministrativa ed il perseguimento dell'interesse pubblico.

4. Adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio delle amministrazioni (a seguito di assunzioni straordinarie)

Valutiamo positivamente il superamento del limite previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n° 75. La norma attuale, infatti, prevede che l'ammontare complessivo delle risorse destinate

annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Il disegno di legge "Concretezza" chiarisce ora che il tetto non opera nei confronti:

- a) degli incrementi previsti dai contratti nazionali di lavoro;
- b) delle risorse previste da specifiche disposizioni normative a copertura dei costi relativi al trattamento accessorio delle assunzioni effettuate dopo l'entrata in vigore del limite stesso, in deroga alle facoltà assunzionali vigenti;
- c) delle assunzioni effettuate ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs 75/2017 (stabilizzazione del precariato)

La norma che consente di destinare risorse al trattamento economico dei dipendenti, attraverso la contrattazione collettiva nazionale di lavoro o specifiche disposizioni di legge a seguito di assunzioni effettuate in deroga alle facoltà assunzionali vigenti, restituisce alla contrattazione il proprio ruolo di autorità salariale.

Queste misure attenuano gli attuali limiti ed offrono una opportunità importante per avviare una revisione completa della norma relativa al "tetto" che determina l'impossibilità, per le amministrazioni più virtuose, o per quelle interessate a processi di riorganizzazione, di incrementare la parte variabile del fondo con risorse proprie.

Tuttavia, vanno valutate le criticità che potrebbero permanere con riferimento alle amministrazioni destinatarie di processi di mobilità o di interpretazioni difformi da quelle adottate dai nuovi CCNL dei comparti pubblici sottoscritti nel 2018 che hanno destinato ai fondi quote delle risorse stanziare per gli aumenti contrattuali. Il rischio è che le risorse destinate nel 2018 ai fondi dai nuovi CCNL non possano essere utilizzate. Per questo occorre correggere la norma prevedendo che il limite di cui al comma 2 dell'articolo 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non operi con riferimento:

5. agli incrementi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro successivi alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 75/2017 e agli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico, nonché con riferimento alle risorse previste da specifiche disposizioni normative a copertura degli oneri relativi al trattamento accessorio delle assunzioni effettuate, a decorrere dall'entrata in vigore delle predette disposizioni normative, in deroga alle facoltà assunzionali vigenti, ai sensi delle medesime disposizioni;
6. alle risorse destinate ai fondi per effetto delle nuove assunzioni.

Se vogliamo incrementare la componente del salario accessorio collegata alla produttività e valorizzare lo sviluppo del welfare contrattuale anche nel pubblico impiego, dobbiamo offrire la possibilità ai CCNL di incrementare i fondi in modo adeguato, aumentando le opportunità offerte alle amministrazioni pubbliche di valorizzare la professionalità del personale in servizio.

Per questo chiediamo che siano sottratte dal tetto di cui all'art. 23, comma 2°, del D.lgs 75/2017 anche:

- le risorse eventualmente destinate dalla contrattazione integrativa alle misure di welfare integrativo, a finalità assistenziali o di previdenza complementare a favore del personale;
- le risorse riferite alla quota dei risparmi conseguiti e certificati in attuazione dell'art. 16, commi 4,5 e 6 del 6 luglio 2011, n° 98 e alla quota dei risparmi conseguiti dagli enti e dalle amministrazioni in attuazione di specifiche disposizioni della contrattazione collettiva integrativa o definiti in sede di confronto sindacale.

7. Buoni pasto

La misura sui buoni pasto consente di dare risposta positiva alle attese delle lavoratrici e dei lavoratori che erano stati destinatari dei buoni pasto non spendibili o che non hanno potuto essere spesi negli esercizi convenzionati per le vicende che hanno interessato prevalentemente alcune importanti società del settore, prevedendo il ritiro dei buoni maturati e non spesi e la sostituzione con nuovi buoni di valore corrispondente. Ci sembra dunque una norma utile ed opportuna. Segnaliamo che nella stragrande maggioranza delle amministrazioni i buoni non spendibili sono stati ritirati ma i lavoratori e le lavoratrici ancora attendono la sostituzione o il rimborso degli stessi. La norma andrebbe dunque integrata prevedendo l'obbligo per le amministrazioni di rimborsare l'importo dei buoni ritirati o distribuirne di nuovi con scadenze che ne consentano la piena fruibilità e dunque con scadenze non ravvicinate.

Conclusioni

Guardiamo con fiducia alle misure previste nel DDL "Concretezza" ma occorre ora un "piano industriale" condiviso con il mondo del lavoro pubblico, perché solo valorizzando e motivando il personale che presta servizio nelle P.A. si può migliorare la legalità, l'efficienza, e l'efficacia dell'azione amministrativa a beneficio di cittadini ed imprese.

Il livello e la qualità dell'offerta di beni e servizi pubblici restano elementi essenziali per consolidare una crescita ancora troppo flebile e per migliorare il livello di efficienza del nostro sistema economico e la sua competitività nello scenario globale.

Per aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione e migliorare la quantità e la qualità dei servizi pubblici per cittadini ed imprese c'è bisogno, dunque, oltre che di un investimento assunzionale straordinario, anche di un investimento politico, culturale e sociale in grado di valorizzare il ruolo che i dipendenti pubblici (personale del comparto, dirigenti e professionisti) svolgono nell'adempimento delle proprie mansioni e delle proprie funzioni al servizio del Paese, superando quel clima di marcata ed ingiusta sfiducia dei cittadini nei confronti del lavoro pubblico, spesso creato strumentalmente ed utilizzato artificiosamente per rendere più digeribile la politica di riduzione generalizzata della spesa pubblica e dei tagli lineari adottata negli anni scorsi.

Serve un clima nuovo: appare indispensabile passare da una cultura dell'adempimento normativo, basata sul formalismo burocratico ad una "cultura del valore del servizio pubblico"; è necessario aumentare la produttività del lavoro e dei fattori impiegati; bisogna aggiornare i modelli organizzativi del lavoro. In altre parole occorre più collaborazione fra le amministrazioni ed il lavoro pubblico, attraverso un modello di relazioni politiche e sindacali che favoriscano la partecipazione organizzativa ed economica del lavoro pubblico al surplus ed al valore aggiunto prodotto dalle Pubbliche amministrazioni. Queste condizioni di clima non possono essere realizzate unilateralmente.