



Senato della Repubblica

**11^a Commissione lavoro pubblico e privato, previdenza
sociale**

AS 920

**Disegno di legge recante “Interventi per la concretezza delle azioni delle
pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo”.**

Audizione del 26 novembre 2018

Premessa

Il DDL in esame, presenta contenuti innovativi, alcuni positivi, che incidono significativamente sulla organizzazione interna del personale.

Pertanto, l'ANCI, in sede di Conferenza Unificata dello scorso 31 ottobre, ha condizionato il proprio parere ad una serie di proposte di correttivi sui tre punti fondamentali del provvedimento:

1. istituzione di un nuovo organismo di controllo "collaborativo", denominato *Nucleo della Concretezza*;
2. previsione di una disciplina derogatoria per i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale;
3. modifica della disciplina del turn-over per il personale dell'amministrazione statale e semplificazione delle procedure di reclutamento;

Di seguito un'analisi dettagliata delle criticità e delle opportunità su tali temi con proposte di correttivi migliorativi del testo in esame.

1. Nucleo della Concretezza

Si prevede l'istituzione presso il Dipartimento della funzione pubblica di un Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa denominato Nucleo della Concretezza.

Il Nucleo si avvale di 53 unità di personale, di cui 23 (di cui 3 con profilo dirigenziale) individuate anche tra il personale di altre PPAA in comando o fuori ruolo, e 30 da reclutare con concorso, ed ha un costo a regime di circa 4MLN€ annui.

Questo nuovo organismo avrà la funzione di assicurare la realizzazione delle misure che saranno individuate nel Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un nuovo strumento di pianificazione centrale, introdotto dallo stesso DDL, che sarà approvato con decreto del Ministro per la PA, previa intesa in Conferenza Unificata.

L'organismo è definito con una connotazione collaborativa, **tuttavia si esprime preoccupazione rispetto alla eccessiva procedimentalizzazione delle sue attività e alle sanzioni previste in caso di mancata esecuzione delle azioni correttive imposte. Ciò fa assumere al Nucleo, sostanzialmente, una caratterizzazione ispettiva, con un'ingerenza pesante sull'autonomia organizzativa degli enti.**

Si prevede infatti che il Nucleo:

- collabora con l'ispettorato della Funzione Pubblica, che mantiene prerogative e competenze;
- effettua visite e sopralluoghi finalizzati a rilevare lo stato dell'attuazione delle disposizioni da parte delle PPAA, nonché le modalità di organizzazione e gestione dell'attività alla luce dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità, potendo di

- conseguenza entrare nel merito di scelte di carattere organizzativo effettuate dalle amministrazioni nell'esercizio della discrezionalità riconosciuta dall'ordinamento;
- redige processo verbale dell'ispezione (che viene trasmesso al Prefetto), controdeducibile nel termine ristrettissimo di 3 giorni;
 - impone misure correttive che devono essere adempiute entro termini perentori, sanzionati con responsabilità dirigenziale e disciplinare, con l'inserimento dell'Ente inadempiente in una Back list pubblica, e con la segnalazione attraverso apposita relazione annuale alla Corte dei Conti, al Ministro per la PA e al Ministero dell'Interno;
 - è azionabile dal Prefetto, in tal caso prende parte all'ispezione anche personale della Prefettura.

Osservazioni

Si osserva che l'attività del Nucleo si inserisce su un sistema dei controlli esterni sugli enti locali già caratterizzato da una notevole complessità, che determina spesso anche una sovrapposizione di funzioni. A titolo esemplificativo si evidenziano:

- le funzioni ispettive del SIFIP del Ministero dell'economia e finanze, che interviene per la valutazione e verifica sui contratti integrativi e più in generale sull'economicità e regolarità amministrativo-contabile della gestione, anche su iniziativa delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti;
- le verifiche ispettive sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia della sua attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sul corretto conferimento degli incarichi, sull'esercizio dei poteri disciplinari, sull'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi, dei rendimenti, dei risultati, di verifica dei carichi di lavoro, effettuate dall'ispettorato del Dipartimento della funzione pubblica;
- i controlli delle sezioni regionali della Corte dei Conti su bilancio, rendiconto, funzionamento dei controlli interni, etc.;
- i controlli sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni degli Enti in condizione di riequilibrio pluriennale o di dissesto, effettuati dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali, istituita presso il Ministero dell'Interno.

A ciò si aggiungono i controlli interni effettuati dagli OIV/Nuclei di valutazione; organi monocratici o collegiali di revisione contabile.

Le competenze attribuite al Nucleo della concretezza appaiono peraltro sovrapporsi anche a quelle attribuite ai segretari comunali e provinciali dall'art. 97 TUEL (funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti).

L'attuale ridondanza degli organismi di controllo agisce peraltro in un contesto caratterizzato da stratificazione normativa e **disomogeneità interpretativa**, ciò che si traduce troppo spesso nel rallentamento dell'azione amministrativa dovuto all'incertezza operativa, se non ad eccesso di prudenza e fenomeni di "**burocrazia difensiva**" motivata dal timore delle possibili gravi conseguenze degli esiti ispettivi.

Tutto questo, **è necessario sottolinearlo, agisce in un contesto quale il Comparto dei Comuni, costituito nella maggior parte da Enti di minor dimensione demografica, e pertanto, appare non proporzionato alla struttura organizzativa e alle peculiarità proprio di enti che erogano servizi.** Le competenze del nucleo della concretezza non sembrano finalizzate a migliorare a rafforzare la capacità amministrativa, ma solo a controllare economicità ed efficienza.

Suscita perplessità, alla luce del superamento costituzionale del sistema dei controlli esterni, una nuova proposizione di organismi e soggetti che controllano l'azione amministrativa con il medesimo obiettivo, con il rischio di un affaticamento e di una paralisi. A questo si aggiunge, una diffusa previsione di nuovi compiti di controllo e verifica assegnati ai prefetti sugli enti locali, che risulta lesiva dell'autonomia costituzionalmente assegnata.

Proposte emendative

- **Deve essere inserito un comma aggiuntivo contenente la delega legislativa per la revisione complessiva e la semplificazione del sistema dei controlli sulle amministrazioni territoriali;**
- al comma 2 dell'art. 60 sostituire l'intesa di Conferenza Unificata con l'accordo o con l'intesa cd. forte, in considerazione del fatto che il piano è destinato a specificare le modalità di svolgimento delle attività del nucleo della Concretezza nei confronti degli Enti territoriali;
- **eliminare la previsione contenuta nel comma 5 dell'articolo 1 e ll'art. 60-ter, che risulta ridondante e superflua, tenuto conto delle funzioni di controllo già attribuite al Prefetto del testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali.**

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

Si prevede che il tetto alle risorse che ciascuna amministrazione può destinare al salario accessorio per il proprio personale, fissato dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 alla consistenza di quanto determinato per l'anno 2016, non opera con riferimento:

- agli incrementi previsti per la contrattazione nazionale;
- alle risorse previste da specifiche disposizioni per assunzioni effettuate in deroga alle facoltà assunzionali;
- ai processi di stabilizzazione in attuazione dell'art. 20, comma 3, dello stesso D.Lgs. n. 75/2017.

Osservazioni

Le previsioni contenute nell'art. 3 del DDL sono molto positive, in quanto utili a superare la problematica applicativa concernente l'inclusione o meno degli incrementi dell'ultimo CCNL nel limite alle risorse per i trattamenti economici accessori.

L'art. 23 del D.Lgs. n. 75/2017 ha infatti introdotto una misura transitoria che prevede il contingentamento delle risorse che ciascuna amministrazione può annualmente destinare alla retribuzione accessoria del proprio personale, ancorandola all'ammontare **delle risorse allo stesso titolo destinate nel 2016**. Tale previsione replica lo strumento di sterilizzazione della leva datoriale sul trattamento economico del personale che si ripete, quasi ininterrottamente, dal 2010 (art. 9, comma 2-bis, del DL n. 78/2010; art. 1, comma 456, L. n. 147/2013; art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015).

Il termine finale della nuova previsione transitoria è tuttavia definito in modo ambiguo e non chiaro, e ciò ha determinato numerose questioni applicative, tra cui il contrasto interpretativo in seno alla stessa Corte dei conti in merito alla ricomprensione o meno entro detti limiti degli incrementi contrattuali distribuiti in occasione del rinnovo dei CCNL di tutti i comparti avvenuto nel 2018, risolto appena una settimana fa dalla Sezione delle Autonomie con il parere n. 19/2018.

E' importante sottolineare come questo *mismatch* interpretativo abbia determinato un forte ritardo nell'avvio dei tavoli di contrattazione integrativa a livello delle singole amministrazioni, e una fortissima pressione sindacale sulle amministrazioni e sulle delegazioni trattanti di parte pubblica.

Si rappresenta l'urgente necessità di semplificare una volta per tutte la cornice regolatoria dei limiti alla spesa, individuando un unico parametro, nel rispetto del quale ciascuna amministrazione possa esplicare la propria autonomia organizzativa e le proprie prerogative datoriali.

Nell'immediato, per dare pieno avvio e corso all'attuazione decentrata del nuovo CCNL 2016-2018 (peraltro già in scadenza, tanto che nel DDL bilancio saranno stanziati le risorse per il triennio 2019/2021) è indispensabile escludere dal limite stabilito dall'art. 23 comma 2 dal DLGS 75/2017 le risorse che gli enti stanziavano in bilancio per la retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative.

Emendamenti integrativi

- **FONDAMENTALE: Al fine di potenziare le prerogative datoriali sulla dorsale organizzativa degli enti locali e dare piena attuazione alla scelta effettuata con il CCNL 21/5/2018 nel Comparto delle funzioni locali, prevedere che le risorse stanziati a bilancio per la retribuzione di posizione e di risultato dei titolari di posizione organizzativa non sono soggette alle limitazioni previste dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017. Di seguito la proposta di inserimento del seguente comma da aggiungere all'articolo 3:**

“Fermo il rispetto dei limiti complessivi di spesa per il personale ai sensi dei commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, secondo cui l'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato nell'anno 2016, non opera per le risorse stanziati in bilancio per la retribuzione di posizione e di risultato dei titolari di posizione organizzativa degli Enti del comparto delle Funzioni locali, nei limiti dei risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse che possono essere destinate

alle assunzioni di personale a tempo indeterminato. Per effetto di quanto indicato al periodo precedente le corrispondenti risorse non possono essere destinate a nuove assunzioni sino alla cessazione dell'incarico, allo scadere del quale tornano ad alimentare la capacità assunzionale dell'ente".

- nell'immediato, onde prevenire ulteriori difficoltà applicative, come quella che ha interessato gli incentivi per le funzioni tecniche, disciplinati dall'art. 113 del D.Lg. 50/2016, chiarire per via normativa che le risorse destinate ai trattamenti economici accessori individuate da specifiche disposizioni di legge non rientrano nel limite imposto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017.

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

All'articolo 4 del ddl si prevede l'estensione al 100% della percentuale di turn-over per le amministrazioni statali e si individuano alcuni fabbisogni primari delle amministrazioni centrali in termini di competenze, quali:

- Digitalizzazione;
- Razionalizzazione e semplificazione dei processi;
- Qualità dei servizi pubblici;
- Gestione dei fondi strutturali;
- Contrattualistica;
- Controllo di gestione e attività ispettiva.

Osservazioni

La disciplina contenuta nell'art. 4 coglie con chiarezza un'esigenza fondamentale di tutta la pubblica amministrazione italiana e non solo di quella centrale: procedere nel più breve tempo possibile alla rigenerazione della forza lavoro.

Ferma l'esigenza di innovare, digitalizzare, semplificare e fluidificare la gestione, il fabbisogno preminente degli Enti locali per rispondere alle esigenze concrete dei cittadini dopo anni di blocco delle assunzioni e invecchiamento della popolazione lavorativa riguarda il personale da impiegare nell'erogazione diretta di servizi.

Qualche dato: i Comuni hanno "perso" oltre 80.000 unità di personale nell'ultimo decennio con conseguente invecchiamento della popolazione lavorativa che ha un'età media che sfiora i 55 anni.

Si propone pertanto un emendamento che ampli le facoltà assunzionali anche per gli enti locali.

Emendamenti integrativi

- **FONDAMENTALE Gli enti locali applicheranno dal 1 gennaio 2019 il 100% del turn-over, ma è necessario ampliare ulteriormente i margini di reclutamento agli Enti in grado di certificare la sostenibilità finanziaria, in primis certificando il rispetto del contenimento delle spese di personale**

al di sotto della media del triennio 2011-2013 (art. 1, commi 557, 557-quater e 562 della legge n. 296/2006) di ulteriori assunzioni di personale in relazione ai servizi che i comuni sono tenuti ad erogare alla cittadinanza: personale educativo-scolastico, agenti di polizia locale, assistenti sociali, tecnici per l'edilizia scolastica e la viabilità, potenziamento degli uffici di statistica in relazione al censimento permanente, etc... Di seguito il testo della norma da inserire come comma aggiuntivo all'articolo 4:

“ Ai fini della determinazione della capacità assunzionale, a decorrere dall'anno 2019, fermo restando l'obbligo di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, e nel rispetto dei limiti complessivi di spesa per il personale ai sensi dei commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ai comuni e alle loro unioni e alle città metropolitane non si applicano le disposizioni normative che prevedono limitazioni al turn-over di personale, e in particolare le seguenti disposizioni:

- a) il comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;*
- b) il comma 5 dell'articolo 3 decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114;*
- c) il comma 845 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205;*
- d) l'art. 1, comma 562, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.”*

Ulteriori osservazioni su misure per il contrasto dell'assenteismo

Il provvedimento prevede l'introduzione di sistemi di identificazione biometrica e di videosorveglianza in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione delle presenze attualmente in uso. Le modalità attuative saranno definite in un DPCM, oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata.

Si prevede altresì che il personale dirigenziale adegui la propria prestazione lavorativa nella sede di lavoro alle esigenze dell'organizzazione e dell'incarico svolto, nonché a quelle connesse con la corretta gestione e il necessario coordinamento delle risorse umane.

I Comuni realizzano tali interventi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche avvalendosi di servizi di rilevazione delle presenze forniti dal sistema “NoiPA” del MEF.

Osservazioni

Si condivide pienamente l'obiettivo di contrastare i comportamenti dei dipendenti infedeli volti alla falsa attestazione della presenza in servizio. Tuttavia appare evidente che l'acquisto e la messa in servizio di nuove dotazioni tecnologiche non possa avvenire senza un supporto finanziario da parte dello Stato. **Tanto ciò è vero che il decreto prevede un apposito stanziamento per le amministrazioni centrali che va integrato anche per gli enti locali.**

Emendamenti

- si ritiene opportuno che il DDL affermi la piena compatibilità tra i nuovi sistemi di rilevazione delle presenze e l'introduzione del "lavoro agile" nella PA quale modalità innovativa della prestazione lavorativa;
- deve essere previsto che anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano attingere dal fondo disciplinato al comma 5.

Di conseguenza:

- o a) al comma 4 deve essere previsto l'accordo in sede di Conferenza unificata in merito alle modalità di riparto del fondo istituito presso il Ministero dell'Economia per l'attuazione degli interventi di sostituzione dei sistemi di identificazione personale;
- o b) il comma 3 deve essere conseguentemente aggiornato.