



RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Relatrice PARENTE)

Comunicata alla Presidenza il 5 dicembre 2018

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni
e la prevenzione dell'assenteismo

**presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione
di concerto con il Ministro dell'interno
con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie
con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca
e con il Ministro dell'economia e delle finanze**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 NOVEMBRE 2018

*Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica,
ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento*

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione lavoro pubblico e privato e previdenza sociale ha esaminato e approvato il disegno di legge in materia di « Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo » senza tenere alcun conto delle principali osservazioni dei soggetti ascoltati in Commissione, a cominciare da comuni e regioni, né degli emendamenti del Gruppo del Partito Democratico che, in parte, recepivano le suddette osservazioni e che erano finalizzati ad introdurre cambiamenti e aggiustamenti in un provvedimento in molte parti confuso, contraddittorio, per alcuni inutile, ma soprattutto, per molti aspetti, non rispettoso della professionalità e della vita amministrativa di migliaia di dipendenti e dirigenti pubblici.

Mi preme sottolineare inoltre come un provvedimento importante, e collegato alla legge di bilancio 2019, abbia avuto in Senato così pochi giorni per l'esame e l'approfondimento, tanto più che sono tante le evoluzioni in atto, a partire dal contenuto della legge di bilancio che sta per arrivare in questo ramo del Parlamento.

Il disegno di legge in esame non rappresenta certo lo strumento per realizzare la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni, come annunciato dal ministro Bongiorno.

Basti pensare che, con il disegno di legge in discussione, le sorti del miglioramento della pubblica amministrazione saranno affidate al cosiddetto « Nucleo della Concretezza », istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica, che dovrà far rispettare il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, predisposto dal citato Dipartimento della funzione pubblica, contenente, tra l'altro,

azioni dirette a implementare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive; l'inosservanza del termine assegnato comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare e determina l'iscrizione della pubblica amministrazione in un elenco pubblicato nel sito del Dipartimento della funzione pubblica, una sorta di lista nera.

Per realizzare la sua funzione, il Nucleo si avvarrà di cinquantatré unità di personale con un direttore generale e due dirigenti di livello non generale.

Il disegno di legge aggiunge dunque un nuovo meta-organo amministrativo a quelli già esistenti senza peraltro introdurre alcuna misura che abbia una reale portata innovativa. Il nuovo Nucleo entrerà in uno scenario che mantiene inalterati gli Organismi indipendenti di valutazione, finendo per somigliare ad una sorta di duplicazione dell'Ispektorato (o per alcuni aspetti dell'ANAC), rappresentando una sovrapposizione di organismi.

Sembra prevalere ancora una volta la tendenza ad « aggiungere » e moltiplicare organismi, nuclei e commissioni in un sistema aggrovigliato, frutto di bulimia normativa e di una forte, quanto sterile, propensione al « nuovismo », che non riesce a dotarsi di quei giusti incentivi positivi che sono essenziali per il raggiungimento degli obiettivi.

Tutto questo viene peraltro inserito in un contesto caratterizzato da stratificazione normativa e disomogeneità interpretativa, che si traduce spesso nel rallentamento dell'azione amministrativa e in uno spreco di risorse pubbliche, come evidenziato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Noi abbiamo proposto in Commissione e continuiamo a proporre per l'Aula che il

Piano triennale sia preceduto da una consultazione dei lavoratori e delle lavoratrici, le risorse umane sulle cui gambe camminano le azioni concrete. Solo così a nostro avviso si può migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa a beneficio di cittadine, cittadini ed imprese. Un'altra proposta emendativa, altrettanto fondamentale per noi, riguarda la semplificazione dei controlli sulle amministrazioni territoriali.

Le previsioni contenute nell'articolo 3 del disegno di legge possono essere accolte in maniera positiva, perché hanno l'intento di superare la problematica applicativa concernente l'inclusione o meno degli incrementi dell'ultimo contratto collettivo nazionale di lavoro nel limite alle risorse per i trattamenti economici accessori. Si attenuano così gli attuali limiti e si offre un'opportunità importante per avviare una revisione completa della norma relativa al « tetto » relativo alle risorse per trattamenti economici accessori che determina l'impossibilità, per le amministrazioni più virtuose o per quelle interessate a processi di riorganizzazione, di incrementare la parte variabile delle risorse.

Ma andrebbero fatti ancora dei passi in avanti, prevedendo la non applicazione del limite, in determinati casi (per esempio alle risorse destinate dalla contrattazione integrativa alle misure di *welfare* integrativo), all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, prevista in un nostro emendamento presentato in Commissione.

Questo provvedimento è stato anche presentato come lo strumento indispensabile per realizzare lo sblocco totale del *turnover* dal 2019 e l'atteso ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni.

Mentre ancora non si conoscono le coordinate della misura nota come quota 100 e dunque le dimensioni della platea dei lavoratori pubblici in uscita, si può già affermare con certezza che nessuna nuova assunzione

nel pubblico impiego nel 2019 potrà dirsi determinata dal disegno di legge in esame, anche ove fosse approvato a tempo di *record* entro la fine dell'anno.

La ragione è molto semplice: lo sblocco totale del *turnover* è già previsto dall'ordinamento vigente, sulla base di una norma introdotta dal Governo Renzi, e per di più con decorrenza dal 2018.

L'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, prevede infatti - nel testo tuttora vigente - che le amministrazioni statali possano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente a decorrere dal 2018 (mentre tale limite era pari al 20 per cento per il 2014, al 40 per cento per il 2015, al 60 per cento per il 2016 e all'80 per cento per il 2017).

Pertanto, il presente disegno di legge non innova in maniera radicale l'ordinamento vigente in materia di *turnover* nelle amministrazioni statali, andando semplicemente a modificare e integrare le procedure per le assunzioni in oggetto, senza dover attendere l'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali prevista dall'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, stabilendo anche disposizioni transitorie che hanno l'intento di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego.

Anche il Servizio bilancio del Senato, nel valutare i profili di copertura del provvedimento, segnala che « gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni in esame si iscrivono appieno nell'ambito dei soli effetti già contemplati nei tendenziali di spesa previsti ai sensi della legislazione vigente ».

L'articolo 4 prevede assunzioni per il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione. Si prevede il reclutamento di figure con elevate competenze in materia di

digitalizzazione, semplificazione dei procedimenti amministrativi, contrattualistica pubblica, controllo di gestione e di ispezione. Sarebbe però opportuno coordinare queste norme con le previsioni contenute in legge di bilancio, ricordando che già la legge di bilancio del 2017 aveva istituito un Fondo per il pubblico impiego con una dotazione di 1,48 miliardi di euro per il 2017 e 1,93 miliardi a decorrere dal 2018 per la contrattazione collettiva nel pubblico impiego e le assunzioni a tempo indeterminato nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, inclusi i Corpi di polizia e il Corpo dei vigili del fuoco, ma soprattutto sarebbe opportuno prevedere già da subito i pensionamenti con le normative di accesso anticipato per non trovarsi con una pubblica amministrazione sprovvista di personale. Già oggi i cittadini e le cittadine trovano gli uffici chiusi per carenza di personale, non possiamo permetterci di accentuare queste difficoltà. I dati dell'OCSE, in tal senso, evidenziano come l'Italia risulti nettamente indietro rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea. Nel 2015, il numero di occupati nella pubblica amministrazione ogni 1.000 abitanti è risultato nel nostro Paese pari a 48,9, cioè poco più della metà di quello della Francia e quasi un terzo di quello della Svezia.

Ma non basta assumere, anzi. I nuovi fabbisogni organizzativi e del capitale umano richiederebbero un grande piano di formazione, di riqualificazione e aggiornamento del personale già in servizio e nell'accesso alle selezioni c'è bisogno di valorizzare anche i dipendenti interni.

E per tutti far crescere una nuova « cultura del valore del servizio pubblico », rafforzare cultura amministrativa, spirito di corpo, educare al culto della dimensione pubblica, all'integrità. È indispensabile un investimento forte, sistematico e consapevole sulle singole persone al lavoro che formano la burocrazia e che consentono la trasformazione di affermazioni di principio, su cui

tutti concordano per definizione, in fatti concreti, in comportamenti professionali consonanti. La pubblica amministrazione deve porsi un obiettivo strategico veramente sfidante, di alto profilo e di lungo periodo, che impone di dotarsi di funzionari qualificati e corretti (competenti ed onesti per dirla con il Cicerone delle Verrine), di persone motivate e, soprattutto, garantirne con lenta continuità la crescita professionale. La pubblica amministrazione per dotarsi di buoni funzionari, che agiscono il valore dell'integrità nella pratica professionale, dovrebbe prevedere, senza ulteriori rimandi, processi di selezione del personale basati su competenze e merito ed assicurare formazione continua investendo sul personale già interno, valorizzandone competenze ed esperienza. Una formazione, insomma, mirata che dia il senso di « appartenenza » e ai dirigenti il senso del « progetto ».

Ma di questa « cura » del personale della pubblica amministrazione, nelle cui mani è spesso la nostra vita quotidiana e quella del tessuto produttivo del Paese, nel provvedimento non vi è traccia. Al contrario, anche e soprattutto nell'articolo 2 del disegno di legge, « Misure per il contrasto all'assenteismo », si preferisce controllare piuttosto che motivare. La motivazione infatti sarebbe l'unico potente antidoto contro l'insoddisfazione e la frustrazione che provocano l'assenteismo.

Nella relazione di accompagnamento si parla di « gravità e diffusione » del fenomeno assenteista, affermazione questa non suffragata da dati certi. Anzi, grazie al già citato decreto-legge n. 90 del 2014, i licenziamenti per assenteismo in Italia, che erano stati appena 3 nel 2016 e 34 nel 2017, sono arrivati a 54 nel 2018; i procedimenti avviati sono stati 15 nel 2016, 90 l'anno scorso, 139 quest'anno.

Si introducono sistemi di verifica biometrica e di videosorveglianza in sostituzione dei sistemi di rivelazione automatica attual-

mente in uso. Il Partito Democratico ritiene che sia un intervento sbagliato, fondato sul presupposto che milioni di lavoratrici e lavoratori pubblici, circa 3,05 milioni, impiegati su tutto il territorio nazionale dai comuni, alle scuole, ai Ministeri, siano potenzialmente fannulloni. Persino i dirigenti, la cui attività professionale è già vincolata al raggiungimento di obiettivi, rientreranno nelle misure di sorveglianza. Abbiamo invece proposto che il relativo fondo, 35 milioni di euro, sia investito in un grande piano per la formazione dei dipendenti pubblici: solo la motivazione e il senso di appartenenza garantiscono il rispetto delle regole. È per questo che il Garante per la protezione dei dati personali ha spronato noi legislatori a introdurre il criterio di « proporzionalità » in ossequio alla normativa europea e alla nostra Costituzione, principio che dovrebbe accompagnare il nostro buonsenso.

Per colmo, il provvedimento prevede verifica biometrica e di videosorveglianza: sembra trattarsi di metodiche che richiamano ambienti disciplinari sottoposti a regole di massima sicurezza.

Che siano puniti i dipendenti che truffano e non rispettano orari e regole è sacrosanto, ma è chiaro che è esagerato controllare tutti i dipendenti pubblici che fanno il loro dovere, dalle scuole, ai piccoli comuni, ai Ministeri, con apparecchi biometrici, cioè con impronte digitali o con l'iride, che sono sistemi invasivi della nostra delicata identità personale. A questo punto è ingiustificata l'esclusione dalla verifica dell'orario di lavoro del personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico, avendo anche in-

cluso la dirigenza. Non si può ancora di più aumentare la distanza tra classi sociali e lavorative. Finora abbiamo mantenuto differenze per la verifica della presenza in servizio tramite firme o *badge*, ma ora non si possono accettare disparità, se entriamo in un sistema biometrico che interviene così pesantemente su dati personali e d'identità.

Per quanto riguarda l'articolo 5, la misura sui buoni pasto, si dà risposta alle attese delle lavoratrici e dei lavoratori che erano stati destinatari dei buoni non spendibili o che non hanno potuto essere spesi negli esercizi convenzionati per le vicende che hanno interessato alcune 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 opportuna. Allo stesso tempo però, come sottolineato dalle più importanti società che emettono buoni pasto, questa è un'occasione mancata per varare una riforma organica del settore nell'ottica di una maggiore solidità degli operatori, a tutela di lavoratrici e lavoratori ed esercenti.

Purtroppo questo Governo dimostra di non essere all'altezza del suo ruolo nella gestione di un problema annoso come quello dell'efficienza della pubblica amministrazione, proponendo a tal fine soluzioni illusorie, senza una visione lungimirante finalizzata a dare risposte concrete e durature, soprattutto senza il coinvolgimento delle persone che prestano il loro servizio nell'amministrazione pubblica e che sono il bene più prezioso della nostra comunità.

PARENTE
relatrice di minoranza

€ 1,00