

Audizione su  
Disegno di Legge 2243  
sulla semplificazione



## Osservazioni sul disegno di legge AS n. 2243 “Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l’emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione”

### Premessa

Il disegno di legge AS n. 2243 “Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l’emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione”, offre l’opportunità di introdurre il tema attraverso una breve premessa di carattere generale sul ruolo della Pubblica Amministrazione e sull’introduzione di criteri meritocratici nella gestione del personale dipendente, oltre che sulle motivazioni che hanno spinto l’UGL a partecipare fattivamente ed con spirito collaborativo alla riforma avviata dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, con la legge n. 15 del 2009.

L’UGL ritiene che la Pubblica Amministrazione sia la primaria infrastruttura immateriale del Paese, una risorsa essenziale per lo sviluppo democratico e per l’affermazione del valore dello Stato su tutto il territorio nazionale, in quanto essa è chiamata a garantire a tutti i cittadini il godimento dei propri diritti civili e sociali.

Questo principio è ancor più importante se osservata nel contesto dell’attuazione di una riforma significativa del modello organizzativo dello Stato, quale è quella il federalismo fiscale. Per questo motivo è particolarmente importante riaffermare il ruolo nazionale della Pubblica Amministrazione ed individuare su tutto il territorio nazionale il livello minimo di qualità dei servizi, in modo tale da assicurare a tutti i cittadini, alle famiglie, ai lavoratori ed alle imprese, indipendentemente dalla Regione di residenza, il pieno godimento dei propri diritti di cittadinanza.

Soprattutto in questa delicata fase, quindi, è opportuno il rilancio e il miglioramento complessivo della “macchina pubblica”, riducendone le inefficienze, amplificandone gli indiscussi meriti anche al fine di salvaguardare la coesione sociale. Garantire servizi pubblici efficienti valorizza di il ruolo sociale degli stessi dipendenti.

***Per quanto concerne lo specifico ambito della semplificazione delle procedure al fine di migliorare e modernizzare l'erogazione dei servizi pubblici per la cittadinanza e le imprese, l'Unione Generale del Lavoro considera in linea generale utile ed importante tale iniziativa.***

Il nostro Paese è caratterizzato, infatti, dalla presenza di un insieme di norme e di procedure burocratiche spesso troppo farraginose e complesse, che ne rendono difficile la stessa conoscenza ed applicazione da parte dei cittadini.

Utilizzare, inoltre, le nuove tecnologie della comunicazione al fine di modernizzare, semplificare e velocizzare le procedure significa adeguarsi alle possibilità offerte dal mondo contemporaneo al fine di una burocrazia più rapida ed efficiente.

Tuttavia, data l'importanza della Pubblica Amministrazione e dei servizi da essa erogati al fine della tutela dei diritti civili e sociali della popolazione, si ritiene necessario legiferare con la massima attenzione e prudenza affinché la semplificazione, pure utile ed in alcuni casi necessaria, non pregiudichi la necessaria vigilanza in merito ad elementi essenziali del benessere collettivo quali la salute pubblica (Articolo 7 “conservazione delle cartelle cliniche” ed Articolo 8 “disposizioni in materia di farmaci”), la tutela dell'ambiente e del territorio (Articolo 9 “semplificazioni in materia ambientale e paesaggistica”; è da scongiurare, in particolare, il fenomeno dell'abusivismo nell'utilizzo di arenili e specchi d'acqua), il rigoroso rispetto delle norme civili e penali ed il contrasto ad ogni forma di illegalità (Articolo 11 “semplificazioni in materia di appalti”), contrasto che può arrivare anche coinvolgendo gli enti locali nella attività connesse al recupero e alla riscossione delle spese di giustizia (Articolo 31, comma 2, lettera e) di modifica dell'articolo 238 (L) del Dpr 115/02).

Per quanto concerne la semplificazione delle procedure per le imprese, l'UGL ritiene che la burocraticità delle procedure e la complessità delle norme non sempre comporta come conseguenza una effettiva migliore tutela dei diritti dei lavoratori, e pertanto giudica positivamente l'obiettivo della semplificazione.

Tuttavia l'UGL considera opportuno ribadire, anche in tale ambito, la necessità di procedere ad ogni riforma concernente il mondo del lavoro salvaguardando innanzitutto l'obiettivo essenziale della tutela dei diritti dei lavoratori, con particolare riferimento al diritto alla salute ed alla sicurezza nel luogo di lavoro.

Sotto quest'ultimo aspetto, preoccupano le conseguenze di quanto disposto all'articolo 12, comma lettera a), laddove è prevista una modifica all'articolo 54 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

Detto articolo, ad oggi, obbliga il datore di lavoro a dare notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza di ogni infortunio sul lavoro che abbia come conseguenza il decesso o l'inabilità al lavoro per più di tre giorni.

Per effetto della modifica introdotta con il disegno di legge 2243, la denuncia è obbligatoria soltanto per gli infortuni che comportano una assenza dal lavoro di più di quindici giorni.

È di tutta evidenza come ciò porterà ad una sottovalutazione del fenomeno infortunistico nel nostro Paese, in quanto molti incidenti sul lavoro non saranno più denunciati alle autorità competenti, mancando un obbligo specifico così stringente.

Già oggi, del resto, la stessa lettura dei dati Inail – in particolare confrontando i dati sull'incidenza infortunistico di lieve livello con quelli sugli infortuni gravi e i decessi - sembra confermare come in certe regioni gli incidenti sul lavoro non vengono denunciati in quanto tali.

Una sottovalutazione del fenomeno estremamente pericolosa e da evitare in ogni caso, ma soprattutto in un momento in cui qualcuno prova a far passare il messaggio che la sicurezza sul lavoro è sacrificabile sull'altare della ripresa economica.

Forti preoccupazioni si esprimono, coerentemente con questa impostazione, anche in merito all'abolizione della tenuta del registro degli infortuni (articolo 14, comma 2) e sulle conseguenze derivanti dal disposto dell'articolo 21.

Quest'ultimo, nello specifico, contiene una delega al governo in materia di misure per la riduzione degli oneri amministrativi e da regolazione, obiettivo sicuramente condivisibile, ma nasconde un rischio laddove si prevede la soppressione di ogni autorizzazione o controllo sulle imprese dotate di certificazione ISO o equivalente per le attività coperte da tale certificazione.

Il possesso di una certificazione ISO o equivalente non esclude, purtroppo, la possibilità che nell'azienda possa accadere un incidente sul lavoro, per cui i controlli attinenti la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro vanno comunque sempre effettuati.

Conseguentemente è opportuno l'inserimento di un emendamento all'articolo 21, tendente a mantenere tale tipo di controllo e di ispezione.

La semplificazione, quindi, potrà essere utile e condivisibile solo ove essa non leda tali fondamentali diritti.

Sempre per quanto attiene alle imprese e, più in generale, alla tenuta del sistema produttivo, economico ed occupazionale del nostro Paese non si può non segnalare le conseguenze negative derivanti dalla assenza di un ministro dello Sviluppo economico.

Senza entrare in argomentazioni che non competono questa sede, è evidente come si sia accumulato un pesante ritardo nel riordino del sistema degli incentivi e delle agevolazioni a favore della ricerca, dello sviluppo, dell'innovazione, oggetto della delega contenuta all'articolo 4 del disegno di legge 2243.

Questa sigla sindacale formula l'auspicio che il prossimo ministro dello Sviluppo economico, una volta nominato, vorrà portare a termine tale dossier in tempi rapidi, sicuramente prima della scadenza dei trenta mesi preventivati, cioè a dire il 31 gennaio del 2012.

In merito all'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche, si deve procedere, parallelamente alla riforma, all'attuazione di iniziative volte a superare il divario tecnologico legato alla residenza, tramite infrastrutture adeguate, oppure legato alle condizioni socioeconomiche dei cittadini, tramite adeguati strumenti di assistenza verso chi non abbia i supporti culturali per utilizzarle appieno, onde evitare che si accrescano le diseguaglianze sociali.

Nei limiti imposti dalla condizione economica contingente, si ritiene inoltre doveroso procedere verso una riduzione dei reali sprechi e verso conseguenti investimenti volti a colmare le carenze infrastrutturali e delle strutture operative della Pubblica Amministrazione, in modo da poter concretamente procedere ad una modernizzazione del sistema.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di personale pubblico (Articolo 35 e seguenti<sup>1</sup>), l'Unione Generale del Lavoro è favorevole all'introduzione di criteri maggiormente meritocratici e ad una migliore organizzazione del lavoro nella Pubblica Amministrazione, ma, allo stesso tempo, ritiene necessario che tutte le parti coinvolte si impegnino al fine di evitare una inutile stigmatizzazione del personale dipendente pubblico.

La Pubblica Amministrazione, depositaria della gestione delle risorse pubbliche e dell'offerta dei servizi necessari alla cittadinanza, deve per sua stessa natura rispondere alla collettività ed essere improntata a criteri di meritocrazia e trasparenza.

Tuttavia, anche alla luce delle già attuate riforme sulla gestione del personale della PA e delle disposizioni contenute nella **manovra anticrisi del Governo** (che prevedono, dal 2011 al 2013, che il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti pubblici non possa superare il trattamento in godimento nell'anno 2010), si ritiene necessario ribadire che la principale causa delle inefficienze in essere nella Pubblica Amministrazione consiste essenzialmente in una serie di politiche sbagliate realizzate negli ultimi decenni, più che nelle modalità di lavoro dei dipendenti.

<sup>1</sup> In particolare gli articoli 35 e 38

**Art. 35.** (Giuramento dei dipendenti pubblici) 1. Nel titolo IV del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, all'articolo 51 è premesso il seguente: «Art. 50-bis. - (Giuramento dei dipendenti pubblici). - 1. All'atto della prima assunzione nelle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, i dipendenti prestano giuramento di fedeltà. 2. Il giuramento dei dipendenti pubblici di cui al comma 1 avviene al momento della presa di servizio davanti al dirigente dell'ufficio o a un suo delegato, secondo la formula seguente: "Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione e dei cittadini per il pubblico bene". Il rifiuto di prestare il giuramento comporta il licenziamento senza preavviso». 2. Resta ferma la specifica disciplina prevista per il giuramento del personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

È certamente opportuno modernizzare e rendere più meritocratica la gestione del personale, ma occorre operare del distinguo e valutare correttamente le cause delle inefficienze della Pubblica Amministrazione.

Innanzitutto occorre prestare una particolare attenzione alla valutazione dei dirigenti, in quanto essi hanno maggiore influenza sulle prestazioni e sui servizi erogati dagli Enti che si trovano a dirigere, ricordando che essi hanno finora beneficiato di un sistema di valutazione concretizzatosi in una premiazione indistinta, che non ha portato ad esiti soddisfacenti.

È necessario, poi, ribadire che le principali cause dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione sono individuabili negli sprechi, nei ritardi epocali sui processi di informatizzazione degli uffici e dei servizi, ai quali ora si sta cercando di rimediare, in una cronica carenza di strumenti e macchinari, nel diffuso ricorso alle consulenze esterne, parallelamente ad un blocco delle assunzioni che ha determinato un mancato ricambio generazionale delle professionalità.

Una valutazione obiettiva e complessiva delle reali cause delle inefficienze della Pubblica Amministrazione deve essere alla base anche dell'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche, che il Governo è delegato ad adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, e che per l'UGL va redatta in uno spirito improntato al più ampio dialogo sociale ed alla collaborazione con tutte le organizzazioni che riuniscono i lavoratori del Pubblico Impiego, data l'importanza di tale riforma non solo per i lavoratori pubblici, ma anche per il complesso della cittadinanza che utilizza i servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione, che costituiscono l'ossatura stessa del nostro stato sociale.

**Art. 38.** (Obbligo di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dei dati mensili relativi alle assenze per malattia) 1. Dopo il comma 1-bis dell'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, sono inseriti i seguenti: «1-ter. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 rilevano mensilmente i dati quantitativi relativi alle assenze per malattia dei dipendenti e li comunicano entro il mese successivo alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, secondo modalità tecniche stabilite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 1-quater. La persistente violazione dell'obbligo di comunicazione di cui al comma 1-ter, se protratta per oltre tre mesi, è valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato del dirigente responsabile dell'ufficio, del settore ovvero del reparto competente alla comunicazione di cui al medesimo comma 1-ter».