

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi del disegno di legge 1433, contenente interventi per la concretezza delle azioni delle Pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo

Audizione del 13 febbraio 2019 presso la XI Commissione della Camera dei deputati

Considerazioni generali

Il disegno di legge 1433 è da leggersi in stretta correlazione con quanto contenuto nella legge di bilancio. È nella legge 30 dicembre 2018, numero 145, infatti, che si trovano le risorse per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del pubblico impiego, cosa peraltro non scontata, considerando cosa è successo nell'ultimo decennio.

Dopo il rinnovo del 2009, si è dovuto attendere fino al novembre del 2017, quando si è iniziato a definire i primi rinnovi con valenza 2016-2018, dei rinnovi, preme specificare, in perdita per i dipendenti pubblici, considerando i quasi dieci punti percentuali di inflazione cumulata nel periodo intercorso.

Il nuovo governo, mostrando una spiccata sensibilità nei confronti del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, ha inteso stanziare 4,3 miliardi di euro per il prossimo triennio, per un incremento a regime del 4,9%.

Sempre in legge di bilancio sono altresì previste assunzioni nelle pubbliche amministrazioni in aggiunta a quelle ordinariamente previste, altro aspetto sicuramente decisivo per ridare centralità al pubblico impiego. Si tratta di circa 17mila assunzioni aggiuntive, oltre alle 4mila nei centri per l'impiego e alle 2mila nelle scuole per il tempo pieno.

Lo stanziamento è di 900 milioni di euro, sempre nel triennio, ai quali si aggiungono i vari interventi di stabilizzazione del personale precario della Pubblica amministrazione.

Nell'ambito di questo percorso di rafforzamento della Pubblica amministrazione, una riflessione ulteriore andrebbe fatta sul rilancio delle province e delle città metropolitane, sia in termini di funzioni che di valorizzazione professionale ed economica del personale dipendente, anche eventualmente attraverso una rivisitazione della legge 56/2014.

Rispetto ai contenuti del presente disegno di legge, premesso che il rilancio della Pubblica amministrazione è un obiettivo condivisibile e da perseguire con forza e decisione, l'idea di istituire un Nucleo per la Concretezza può essere valutata con interesse.

Il Nucleo dovrebbe porsi una duplice missione, quella di fungere da supporto per l'azione amministrativa e l'altra di verificare la capacità di risposta delle Amministrazioni agli input dati.

Sarebbe utile ed apprezzabile il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali unitarie nella fase delle visite ispettive, similmente a quanto già accade in occasione di visite ispettive di altra natura, ad esempio quelle connesse alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'articolo 2 affronta un tema particolarmente delicato.

Premesso che ad essere penalizzata dal comportamento di pochi scorretti è la stragrande maggioranza dei dipendenti pubblici, i quali, onestamente e con enorme sacrificio, danno il loro quotidiano contributo nell'interesse dello Stato e del cittadino, l'introduzione di sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza è da valutare con estrema attenzione.

Il tema è peraltro oggetto di un disegno di legge, già approvato alla Camera dei deputati ed ora in discussione al Senato, relativamente all'installazione di sistemi di videosorveglianza a tutela dei bambini e degli adulti non autosufficienti o con disabilità.

Anche nel settore privato, ci si sta interrogando sui sistemi di verifica biometrica; da più parti, si osserva come possano esserci dei profili che contrastano con la normativa sulla privacy, cosa del resto evidenziata anche dallo stesso Garante e nonostante che, nel corso dell'iter parlamentare, si sia inserito il riferimento ai criteri di proporzionalità, non eccedenza e gradualità contenuti nel regolamento (UE) 2016/679.

Il dibattito è sicuramente aperto, così come è aperto il dibattito su tutta la normativa della videosorveglianza e dei controlli a distanza, alla luce delle modifiche apportate all'articolo 4 della legge 300 del 1970 dal Jobs act; nello specifico dall'articolo 23 del decreto legislativo 151 del 2015.

Considerando poi che tale operazione avrebbe anche un costo molto importante – che il disegno di legge quantifica in 35 milioni di euro per il solo 2019, senza valutare i costi di manutenzione -, è auspicabile una riflessione ulteriore sulla reale necessità di introdurre un meccanismo di rilevamento che potrebbe apparire al dipendente pubblico, soprattutto a quello onesto, fuori luogo punitivo, proprio nel momento in cui si punta a rafforzare il clima di fiducia reciproco, anche con il ricorso allo smartworking.

Meglio una valorizzazione delle interazioni con le rappresentanze sindacali unitarie per limitare e circoscrivere un fenomeno, quello dell'assenteismo, rispetto al quale si è già fatto molto negli ultimi anni.

L'articolo 3 chiarisce il contenuto della norma sull'adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente della Pubblica amministrazione, mentre molto apprezzato è l'articolo 4 che assicura il ricambio generazione nella misura del cento per cento dei cessati; un provvedimento che cade nel momento in cui la revisione della normativa sull'accesso anticipato alla pensione, con l'introduzione della cosiddetta Quota 100, potrebbe interessare una platea stimata in 328mila unità nel triennio, di cui 100mila nel 2019.

L'indicazione delle professionalità è utile in quanto indirizza le assunzioni, in via prioritaria, verso determinate qualifiche, tutte oggettivamente necessarie al rilancio della Pubblica amministrazione.

Anche in questo caso, sarebbe comunque auspicabile un coinvolgimento della rappresentanza sindacale unitaria per la verifica delle effettive necessità.

L'articolo 5 sui buon pasto si rende necessario alla luce di quanto accaduto nel recente passato, con conseguenze negative per i dipendenti pubblici, ma anche per gli esercenti, mentre l'articolo 6 richiama gli articoli della Costituzione.

Fuori dal disegno di legge, è utile estendere pure alla Pubblica amministrazione il diritto al congedo obbligatorio per il padre, così come previsto per i lavoratori del settore privato.

Analisi del disegno di legge

Articolo	Contenuto	Osservazioni
<p>Art. 1 – Istituzione del Nucleo della Concretezza</p>	<p>L'articolo 1 introduce l'articolo 60-bis, relativo all'istituzione e all'attività del Nucleo per la Concretezza, nel decreto legislativo 165/2001. Fermo restando le competenze dell'Ispettorato per la funzione pubblica (art. 60, comma 6, del dlgs 165/2001) e dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (art. 1, comma 22-bis, del dl 181/2006), è istituito, presso il Dipartimento della funzione pubblica, il Nucleo della Concretezza. Il piano triennale delle azioni concrete è approvato con decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Il piano prevede: le azioni per la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle PA in linea con i principi di imparzialità e buon andamento; le azioni per implementare l'efficienza delle PA con indicazioni dei tempi per la realizzazione delle azioni stesse; l'indicazione delle modalità di svolgimento delle attività del Nucleo nei confronti delle PA non centrali. Il Nucleo opera in collaborazione con l'Ispettorato, effettuando sopralluoghi e visite, proponendo eventuali misure correttive nei confronti delle amministrazioni dello Stato, le agenzie e gli enti pubblici non economici. <i>Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici nazionali realizzano le misure correttive entro tempi definiti e comunque nei limiti di quelli indicati nel piano triennale.</i> Di ogni sopralluogo o visita è redatto un verbale, sottoscritto dal rappresentante della amministrazione interessata, con le eventuali misure correttive da adottare e l'eventuale tempistica; entro tre giorni l'amministrazione può formulare osservazioni o produrre altri documenti. I verbali sono trasmessi anche al prefetto territorialmente</p>	<p>La proposta di istituire un Nucleo per la concretezza è da valutare con attenzione, in considerazione del fatto che l'obiettivo di rafforzare l'azione della Pubblica amministrazione in termini di efficienza, efficacia ed economicità è assolutamente condivisibile e da sostenere. Di certo, però, è necessario che detto Nucleo sia messo in condizione di ben operare e di interagire con altri soggetti che, a livelli diversi, si occupano degli stessi o di aspetti simili. Sarebbe utile prevedere la possibilità che la rappresentanza sindacale unitaria della singola amministrazione pubblica possa interfacciarsi con il Nucleo nei momenti di sopralluogo e di visite ispettive.</p>

	<p>competente. Le PA comunicano tempestivamente al Nucleo l'avvenuta attuazione delle misure correttive, <i>nel rispetto dei termini per le amministrazioni cui previsto</i>. L'inadempienza comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare nonché l'iscrizione della PA inadempiente in un apposito elenco. L'articolo 1 introduce inoltre l'articolo 60-ter, per effetto del quale il prefetto può segnalare al Nucleo eventuali irregolarità nell'azione amministrativa degli enti locali, e l'articolo 60-quater, il quale definisce la pianta organica del Nucleo nella misura di 53 unità di personale, di cui una con qualifica dirigenziale di livello generale e due di qualifica dirigenziale di livello non generale. Gli oneri sono valutati in 4.153.160 euro a decorrere dal 2019. <i>Le norme del presente articolo si applicano anche agli istituti e alle scuole di ogni ordine e grado e alle istituzioni educative, tenendo conto delle specificità organizzative e funzionali e nel rispetto dell'autonomia.</i></p>	
<p>Art. 2 – Misure per il contrasto all'assenteismo</p>	<p>La norma contenuta nell'articolo 2 trova applicazione per tutti i dipendenti pubblici, ad eccezione del personale di diritto pubblico (magistrati, militari, forze di polizia, diplomatici..). Tutte le amministrazioni, <i>ad invarianza di oneri e nel rispetto della dotazione del fondo di cui al comma 5</i>, sono tenute a dotarsi di sistemi di verifica biometrica e di videosorveglianza in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica, <i>nel rispetto dei principi di proporzionalità, non eccedenza e gradualità di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento e del Consiglio del 27 aprile 2016</i>. È atteso un decreto del Presidente del consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali e tenendo conto dei contenuti del dlgs 196/2003 e del regolamento europeo 2016/679. Per</p>	<p>Premesso che il fenomeno dell'assenteismo finisce per penalizzare in primo luogo la stragrande maggioranza dei dipendenti pubblici onesti, l'introduzione di modalità di raccolta della presenze attraverso sistemi di verifica biometrica e di videosorveglianza è materia delicata, per la quale sarebbe utile un confronto preventivo sia per la definizione dei decreti attuativi sia nella unità produttiva. Già oggi la Pubblica amministrazione si è dotata di strumenti che garantiscono un efficace controllo delle presenze; andare ad introdurre nuovi sistemi di raccolta significa mettere in preventivo una spesa di notevoli proporzioni quantificati nel presente disegno di legge in 35 milioni di euro. <i>Nel corso dell'iter parlamentare, un emendamento ha esteso anche ai dirigenti le norme sulla verifica</i></p>

	<p>effetto del comma 2, i dirigenti adeguano la loro prestazione lavorativa alle esigenze dell'organizzazione e per la corretta gestione e il necessario coordinamento del personale; ai medesimi dirigenti, eccetto quelli richiamati dall'articolo 3 del dlgs 165/2001, si applicano i sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza. Le pubbliche amministrazioni provvedono nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri, avvalendosi dei servizi di rilevazione delle presenze forniti dal sistema NoiPA; debbono farlo le amministrazioni che utilizzano i sistemi di pagamenti degli stipendi del Ministero dell'economia, le altre amministrazioni possono. Per il personale docente ed educativo del Miur, le modalità attuative sono definite con decreto dello stesso ministero, senza nuovi o maggiori oneri. Per l'attuazione delle misure è previsto un fondo di 35 milioni per il 2019, mediante corrispondente riduzione dei fondi di riserva e speciali.</p>	<p><i>biometrica dell'identità e sulla videosorveglianza. Sono escluse le categorie richiamate dall'articolo 3 del decreto legislativo 165/2001, vale a dire il personale in regime di diritto pubblico.</i></p>
<p>Art. 3 – Adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente della Pubblica amministrazione</p>	<p>L'articolo 3 chiarisce che il principio per il quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo determinato per il 2016 non si applica agli incrementi successivi alla data di entrata in vigore del dlgs 75/2017 (22 giugno 2017) sui provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico né sulle specifiche risorse per le assunzioni in deroga alle facoltà assunzionali vigenti. Le stesse disposizioni si applicano anche alle risorse all'articolo 20, comma 3, del dlgs 75/2017 (superamento del precariato nella Pubblica amministrazione).</p>	<p>La misura permette di valorizzare la contrattazione accessoria per il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico nonché di procedere alle assunzioni in deroga rispetto alle facoltà assunzionali previste.</p>
<p>Art. 4 – Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio</p>	<p>Le amministrazioni dello Stato, le agenzie e gli enti pubblici non economici, a decorrere dal 2019,</p>	<p>La misura contenuta nel presente articolo è sicuramente apprezzabile per almeno tre ragioni: la previsione di</p>

<p>generazionale nella Pubblica amministrazione</p>	<p>possono procedere ad assunzioni a personale a tempo indeterminato per una spesa pari al 100% di quella riferita al personale cessato. La normativa di settore si applica ai Corpi di polizia, ai Vigili del fuoco, al comparto scuola e università. La misura del comma 1 è volta a favorire il ricambio generazionale e a reclutare, in via prioritaria, figure professionali con competenze nella digitalizzazione, nella razionalizzazione e semplificazione dei processi e procedimenti amministrativa, nella qualità dei servizi pubblici, nella gestione dei fondi, nella contrattualistica, nel controllo di gestione ed attività ispettive. Le assunzioni sono autorizzate con decreto previa richiesta delle amministrazioni interessate. È possibile il cumulo delle risorse da destinare alle assunzioni su un arco temporale non superiore a cinque anni. Per accelerare le procedure, le amministrazioni possono ricorrere all'assunzione a tempo indeterminato di vincitori, allo scorrimento delle graduatorie, all'avvio di procedure concorsuali. Le amministrazioni che si avvalgono della possibilità offerta dal comma precedente comunicano entro trenta giorni i dati relativi alle assunzioni o all'avvio delle procedure di reclutamento. Le procedure per l'avvio delle procedure di reclutamento possono essere espletate in modalità semplificate, con le amministrazioni che tengono conto degli eventuali specifici titoli di preferenza.</p>	<p>un ricambio uno ad uno; la volontà di procedere ad un ringiovanimento del personale della Pubblica amministrazione, cosa necessaria alla luce dell'età media molto alta che si registra in tutti i comparti; la scelta di favorire l'assunzione per determinate professionalità giudicate decisive per il rilancio dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.</p>
<p>Art. 5 – Disposizioni in materia di buoni pasto</p>	<p>Le pubbliche amministrazioni che hanno sottoscritto convenzioni per i buoni pasto – edizione 7 ed elettronici – edizione 1, tramite Consip, oggetto di risoluzione, richiedono ai propri dipendenti la restituzione dei ticket non utilizzati per sostituirli con altri di valore nominale corrispondente. Consip è autorizzata a gestire centralmente il recupero dei crediti vantati dalle amministrazioni; le somme recuperate sono versate al</p>	<p>La misura si rende necessaria alla luce di quanto accaduto nel recente passato, dove si è generata una doppia penalizzazione: per il dipendente pubblico, ma anche per gli esercenti.</p>

	<p>bilancio dello Stato. È istituito un fondo di 3 milioni di euro per il 2019, mediante corrispondente riduzione dei fondi di riserva.</p>	
<p>Art. 6 – Disposizioni finali e clausola di salvaguardia</p>	<p>Il comma 1 fa riferimento ai vincoli di bilancio contenuti nell'articolo 97 della Costituzione per quanto attiene ai contenuti degli articoli 1 e 4, mentre il comma 2 richiama, per gli articoli 2 e 3, l'articolo 117 sempre della Costituzione, così come per l'articolo 5. Regioni, compresi gli enti di derivazione e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i loro ordinamenti. Le disposizioni si applicano alle regioni a statuto speciale e alla province autonome di Trento e Bolzano.</p>	<p>Sono richiamati i relativi articoli della Costituzione.</p>