



**CIDA**

Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità

---

---

**COMMISSIONI RIUNITE AFFARI COSTITUZIONALI E LAVORO**  
**CAMERA DEI DEPUTATI**

**“Interventi per la concretezza delle azioni delle Pubbliche  
Amministrazioni e la prevenzione dell’Assenteismo”**

**AC 1433**

*19-02-2019*

---

In ordine all'articolato proposto dal Governo - approvato dal Senato e presente nell'atto n. 1433 Camera - intitolato "**Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo**", si esprime apprezzamento per gli orientamenti esternati a proposito della volontà di intervenire con misure concrete nel vivo del funzionamento delle "macchine" amministrative, superando così una stagione di grandi riforme rimaste per lo più al livello di declamazione legislativa. Pur tuttavia le misure proposte nel ddl non ci sembrano immuni in qualche caso da osservazioni critiche, che si espongono di seguito al fine di offrire un contributo auspicabilmente migliorativo all'impianto complessivo del provvedimento.

### **Articolo 1 – Istituzione del Nucleo della Concretezza.**

L'articolo dispone l'istituzione presso il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) di un "Nucleo della Concretezza", ufficio composto da un dirigente di 1° fascia, due dirigenti di 2° fascia e **50 funzionari** e impiegati. Il compito di tale Nucleo è quello di effettuare "*sopralluoghi e visite finalizzati a rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni... nonché le modalità di organizzazione e di gestione dell'attività amministrativa alla luce dei criteri di efficienza, **efficacia** ed economicità*". Il verbale che conclude i sopralluoghi, dopo aver riepilogato i vari aspetti della realtà rilevata, propone "*eventuali misure correttive*" da realizzare da parte degli uffici visitati "*entro tempi definiti*" e comunque coerenti col "Piano triennale della concretezza" emanato dal Ministro della pubblica amministrazione, previa intesa con la Conferenza unificata delle Regioni. L'inosservanza dei termini assegnati per le correzioni amministrative "*rileva ai fini della responsabilità dirigenziale e disciplinare e determina l'iscrizione della Pa inadempiente in un elenco*" apposito e la segnalazione "*al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministro dell'interno e alla Corte dei Conti*".

Il propositivo di creare una struttura di supporto e di consulenza delle Pubbliche Amministrazioni è del tutto condiviso, ma proprio perché se ne ravvede l'utilità anche al fine del superamento dell'eterogeneità della qualità dei servizi offerti ai cittadini, si segnala l'esigenza di rendere meno fragile la struttura stessa con il rafforzamento delle sue risorse che la rendano adeguata ad affrontare un contesto rappresentato da circa 20.000 pubbliche amministrazioni. Giova inoltre affermare che, nonostante le affermazioni presenti nella relazione illustrativa al disegno di legge, una tale struttura rappresenta un'evidente duplicazione con **l'Ispettorato per la funzione pubblica**, istituito da 27 anni presso lo stesso Dipartimento Funzione Pubblica con i compiti previsti testualmente dall'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 di svolgere, a seguito di "segnalazioni da parte di cittadini pubblici dipendenti circa irregolarità, ritardi o inadempienze"...."verifiche sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi imparzialità e buon andamento, sull'efficacia della sua attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure". "A conclusione degli accertamenti, gli esiti delle verifiche svolte costituiscono obbligo di valutazione ai fini dell'innovazione

delle responsabilità per eventuali sanzioni disciplinari”... sussiste l’obbligo di “denunciare alla Procura generale della Corte dei Conti le irregolarità riscontrate”.

Sussiste una corrispondenza addirittura letterale fra i compiti e il tipo di azione delle due strutture, che saranno ambedue collocate presso IL DFP. Facile prevedere la reciproca elisione delle funzioni e delle responsabilità e un’inutile concorrenza o pericolosi conflitti di competenza. Sarebbe stato senz’altro più proficuo modificare la *mission* dell’Ispettorato (orientandola a una dimensione d’interventi più pragmatici e fluidi) e rinforzarne le dotazioni umane e strumentali. O costituire due strutture (Nucleo e Ispettorato) con funzioni nettamente distinte, la prima orientata al sostegno dell’azione amministrativa nei singoli uffici e la seconda alla verifica di eventuali inadempienze. In tal senso questa Federazione si permette di suggerire le opportune modifiche alla disposizione di legge proposta, stante la piena consonanza con l’assunto e le intenzioni meritorie alla base della stessa.

### **Articolo 2 – Misure per il contrasto dell’assenteismo**

Abbiamo più volte manifestato netto dissenso per l’introduzione di **“sistemi di verifica biometrica dell’identità”** - misura in vigore per motivi di anti-terrorismo negli aeroporti e in altri luoghi “sensibili” - al fine di registrare le presenze in servizio dei dipendenti pubblici. Una siffatta misura potrebbe risultare offensiva e lesiva della dignità e dell’orgoglio di milioni di lavoratori pubblici onesti. Nessuna deriva “social-media” può consentire che si individuino i dipendenti pubblici come “un male”, perché ciò assomiglia alle campagne propagandistiche contro i “fannulloni” che si credevano relegate ad un passato politico ormai lontano. Si favorisce nella coscienza nazionale una forma di ostilità e diffidenza reciproca fra categorie diverse di lavoratori-dipendenti: questa misura, a nostro avviso, é palesemente in contrasto con un principio generale sancito dallo **Statuto dei Lavoratori (applicabile anche ai lavoratori pubblici** in virtù del principio di omogeneizzazione della normativa dell’impiego pubblico e privato): l’articolo 4 della legge n. 300/1970 limita l’impiego degli *“impianti audiovisivi e di altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell’attività dei lavoratori”* e testualmente recita che tale modalità **“non si applica ..... agli strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze”**. L’articolo è in stridente contrasto con il principio generale di salvaguardia della dignità dei lavoratori. Esso risulta, peraltro, in contrasto con il principio della proporzionalità sancito dai Trattati dell’Unione Europea, come diffusamente argomentato pochi giorni fa in questa stessa sede dal Presidente dell’Autorità garante per la protezione dei dati personali, con osservazioni verso le quali si esprime totale condivisione. In ordine al richiamo operato dal testo dell’articolo al portale **“NoiPa”** predisposto presso il Ministero dell’Economia e Finanze, tale richiamo appare inconferente perché il portale in questione si occupa per i dipendenti centrali e periferici dello Stato della “gestione” delle presenze (monitoraggio dei dati giornalieri e mensili ai fini del conteggio dello stipendio e dell’emissione del cedolino mensile) e non della loro “registrazione”: pertanto, non esiste alcun sistema di verifica biometrica attualmente operante nella pubblica amministrazione italiana.

Appare, infine, apodittica l'affermazione presente nella Relazione al disegno di legge secondo la quale *“la falsa attestazione della presenza in servizio è un fenomeno diffuso”*. Anche qui c'è un'implicita chiamata di responsabilità all'intera categoria dei dipendenti pubblici, non suffragata da alcun dato statistico, e non solo ai singoli individui che sbagliano. E' vero, invece, che la recente normativa e le azioni poste in essere dalle forze dell'Ordine poste a contrasto di questo odioso reato e insulto alla fiducia dei cittadini hanno prodotto arresti, condanne penali, licenziamenti. Del resto, lo stesso elenco presentato in allegato alla Relazione denuncia un netto incremento delle azioni di contrasto avvenuto dopo l'anno 2016 (n. **77 casi di contrasto certificati dall'anno 2017 contro i 13 fino al 2016**). La corretta valutazione dell'impatto delle norme di contrasto emanate (decreto legislativo n. 116/2016) necessita di una chiara metodologia, che non risulta esplicitata nella relazione, di rilevazione *ex-ante* ed *ex-post*. Sono sicuramente fuorvianti per una corretta valutazione del fenomeno – odioso e da combattere, si ripete - le semplici percezioni e impressioni raccolte qui e là dalle più varie fonti mediatiche, come pure si mostra di accreditare anche ai più alti livelli politici di responsabilità.

La necessità di far crescere presso la pubblica opinione la reputazione dei dipendenti pubblici va supportata non con interventi che ne sminuiscono in modo indiscriminato dignità e buon nome, ma con idonei ed efficaci sistemi di valutazione che diversifichino i meriti di ciascuno.

### **Articolo 3 – Adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente dalla Pubblica amministrazione**

Si tratta di una norma di interpretazione autentica sull'entità dei fondi da destinare al trattamento economico accessorio, normate dal decreto legislativo n. 75 dello scorso anno 2017. E' previsto che l'entità dei vari fondi *“non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”*. L'articolo dispone che tale limitazione non opera *“con riferimento agli incrementi previsti nei contratti collettivi di lavoro successivi all'entrata in vigore”* del decreto sopra citato. Si esprime apprezzamento per quest'intervento legislativo che vanifica l'eventuale manifestarsi di qualche poco razionale interpretazione restrittiva.

### **Articolo 4 – Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione**

E' da apprezzare l'impegno del Governo a favorire con misure di grande celerità l'assunzione di personale giovane nelle pubbliche amministrazioni italiane. In una situazione drammatica, nella quale l'età media dei dipendenti si colloca vicino ai 55 anni, il rischio è quello di vedere disperso gran parte del patrimonio di professionalità accumulato nei decenni, per l'impossibilità di *“trasferire”* conoscenze, esperienze e *know how* a nuovo personale. Per cui la misura qui proposta va decisamente appoggiata.

Va ricordato che l'articolo in questione è in collegamento con la legge di bilancio 2019 (n. 145 del 30 dicembre 2018), all'articolo 1 commi 299-325, che hanno la funzione specifica di appostare specifici stanziamenti finanziari per le amministrazioni che bandiranno i prossimi concorsi. Si segnala la coincidenza letterale delle disposizioni presenti al comma 2 dell'articolo in esame con il comma 299 dell'articolo 1 della legge di bilancio.

Le disposizioni dell'articolo qui emarginato **“al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego per il triennio 2019-2021”** prevedono una serie di deroghe ai criteri generali definiti per legge. Si riassumono di seguito alcune di tali deroghe:

- a) La facoltà per ciascuna amministrazione centrale, nel triennio in questione, di bandire autonomamente i concorsi, pur in presenza del contemporaneo criterio dei *“concorsi pubblici unici”* enunciato nella legge di bilancio 2019;
- b) L'avvio delle procedure concorsuale senza il preventivo ricorso alla procedura di reperimento di risorse umane tramite mobilità;
- c) La facoltà di bandire i concorsi senza la preventiva autorizzazione all'avvio delle procedure da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- d) La facoltà di attingere alle graduatorie concorsuali in essere dal 1° gennaio 2007 (si veda - alla pagina 26 della relazione - il testo del decreto legge n. 101/2013, richiamato dall'articolo in esame). Ciò turba il principio sancito nello stesso articolo 4 secondo cui l'assunzione degli idonei va disposta **“esclusivamente per la copertura dei posti banditi”** (comma 6).

L'ultima deroga, oltre a consentire il rinnovo del personale pubblico con persone non qualificabili come *“giovani”*, è in contrasto con lo stesso principio del merito che è alla base del ricorso ai concorsi pubblici.

#### **Articolo 5: disposizioni in materia di buoni pasto**

In una cornice di forte impatto normativo sulla vita delle amministrazioni pubbliche italiane viene collocata una disposizione di rilevanza molto minore dal punto di vista dei destini comuni, ma a ben vedere, di grande concretezza finanziaria. In questo articolo, infatti, è rappresentato un classico esempio di legge-provvedimento, cioè di una regolazione affidata al più alto livello istituzionale che, ben altrimenti, potrebbe essere disposta a livelli ordinari. Infatti, al di là della consueta indecifrabilità dell'enunciato, il succo del dispositivo sta nel fatto che viene disposta l'esternalizzazione alla CONSIP s.p.a. di tutte le **azioni di recupero dei crediti** nei confronti di società affidatarie della fornitura di buoni pasto alle pubbliche amministrazioni. In tal modo una legge dello Stato affida a privati la responsabilità di questioni squisitamente amministrative che sarebbero di stretta competenza della dirigenza pubblica. Maliziosamente si può immaginare che quest'ultimo sia il vero motivo per cui lo strumento legislativo viene attivato per l'occasione.