

Commissioni I e XI della Camera dei Deputati

**Disegno di legge: S. 920. - "Interventi per la
concretezza delle azioni delle pubbliche
amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"
(approvato dal Senato) (1433)**

Audizione del Presidente dell'ARAN
Sergio Gasparini

Camera dei Deputati
Roma, 30 gennaio 2019

Desidero innanzitutto ringraziare i Presidenti e tutti i Componenti delle Commissioni parlamentari per l'invito rivoltomi.

Pensavo di offrire il mio contributo, affrontando in successione i diversi articoli di cui si compone il disegno di legge, soffermandomi, in particolare, sugli aspetti che hanno più diretta attinenza con la regolazione del lavoro pubblico, ambito del quale mi occupo istituzionalmente nella mia qualità di Presidente dell'Aran.

L'articolo 1 istituisce, come è noto, il Nucleo della concretezza.

La scelta di individuare un Nucleo con la funzione di verificare la attuazione di "azioni concrete" di cambiamento della pubblica amministrazione risponde alla necessità, fortemente avvertita, di dedicare maggiore attenzione alla "fase applicativa" delle misure adottate in via legislativa, regolamentare o attraverso piani e programmi. L'assunto, condivisibile, che ispira questa norma è dunque quello di mettere in campo azioni a sostegno dei tanti cambiamenti e processi di riforma che hanno investito la pubblica amministrazione negli ultimi anni, i quali rischiano di rimanere delle ottime intenzioni, cui però, non sempre fanno seguito azioni attuative tangibili.

L'azione del Nucleo dovrà essere rivolta alla verifica dell'attuazione del "Piano di azioni concrete per l'efficienza della pubblica amministrazione": si tratta di un piano annuale che conterrà azioni e misure da mettere in campo per migliorare l'efficienza ed i servizi, adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata per la parte relativa alle azioni che coinvolgono il sistema regionale, comprese le aziende sanitarie, nonché gli enti locali.

La disposizione in questione dedica ampio spazio a minuziosi profili procedurali delle attività affidate al Nucleo della concretezza, come pure dedica ampio spazio sulle caratteristiche e sulla consistenza delle unità di personale di cui sarà costituito.

Potrebbe essere opportuno, nello spirito della disposizione, definire anche ulteriori contenuti del piano, pur condividendosi l'esigenza di renderlo strumento agile, focalizzato su contenuti chiaramente definiti. Per esempio, le azioni dirette per implementare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, potrebbero investire anche aspetti di efficacia (tipicamente, qualità dei servizi pubblici, innovazione organizzativa e digitale, semplificazioni) ed indicare non solo "tempi di realizzazione delle azioni" e "obiettivi di conformità dell'attività amministrativa", ma anche benefici tangibili per gli utenti e la collettività. Dico questo per ovviare al rischio che per passare dalle regole ai fatti l'aspetto preminente appaia, di nuovo, la ritualità dei profili procedurali.

D'altronde è ormai noto come sia del tutto prevalente la tendenza nelle amministrazioni pubbliche a privilegiare controlli e verifiche formali a scapito della, più complessa ma sempre più necessaria, verifica sostanziale dell'applicazione delle norme.

L'articolo 2 reca misure per il contrasto dell'assenteismo.

La utilizzazione dei dati biometrici per la verifica degli accessi e della durata della presenza in servizio del personale delle pubbliche amministrazioni risponde all'esigenza di contrastare condotte fraudolente in tema di attestazione della presenza in servizio. Tale ambito è stato già oggetto di precedenti provvedimenti normativi che hanno investito soprattutto gli aspetti disciplinari e sanzionatori. Gli stessi recenti contratti collettivi del pubblico impiego sottoscritti in

Aran, nell'ambito delle competenze ad essi affidate, hanno supportato tale tendenza normativa.

L'utilizzo di nuove tecnologie di controllo, con tutte le garanzie per il necessario rispetto del diritto alle riservatezze, rappresenta certamente una misura concreta per limitare ulteriormente questi fenomeni, i cui effetti negativi non riguardano il solo tema della produttività del lavoro, ma anche quello della reputazione e dell'immagine della pubblica amministrazione.

E' prevedibile che l'introduzione di tali tecnologie ridurrà ulteriormente il fenomeno delle assenze, con effetti certamente positivi nel rapporto tra PA e cittadini oltreché con auspicabili impatti sulla produttività del lavoro.

Naturalmente – pur rischiando l'ovvietà – non posso non ricordare che si tratta di misura a cui devono accompagnarsi anche interventi ed azioni per agire sulla qualità e quantità di lavoro prestato nelle amministrazioni pubbliche. In molti ambiti, infatti, la presenza al lavoro è solo un pre-requisito per buoni servizi e per un'efficace azione pubblica.

Sarà quindi indispensabile che, a partire dalla dirigenza, sia dedicata una maggiore attenzione all'organizzazione del lavoro, attraverso interventi che vanno dalla condivisione del progetto di lavoro alla creazione di favorevoli condizioni per lo sviluppo delle competenze professionali, al miglioramento del clima organizzativo e, più in generale, a tutti quei tasselli che la letteratura in materia di organizzazione individua come condizioni irrinunciabili per l'erogazione di servizi efficienti e di qualità, cioè il vero valore aggiunto della Pubblica Amministrazione.

L'art. 3 detta disposizioni in materia di adeguamento dei fondi destinati al trattamento accessorio del personale.

L'articolo in esame si pone l'obiettivo di coordinare diverse fonti regolative in materia di risorse destinate ai trattamenti accessori del personale pubblico.

Come è noto, tali risorse sono state oggetto, negli ultimi anni, di provvedimenti di contenimento (da ultimo, con l'articolo 23 comma 2 del d. lgs. n. 75/2017) che hanno posto un limite alla loro crescita, rispetto ad un anno base assunto a riferimento (l'art. 23 citato individua le risorse stanziare nell'anno 2016 come limite non superabile per gli anni successivi).

Tale stringente limitazione, giustificata da esigenze di contenimento della spesa, ha dovuto tuttavia confrontarsi, in fase applicativa, con altre disposizioni, nel frattempo emanate, facendo nascere dubbi interpretativi e problemi applicativi.

Mi riferisco in particolare:

- alle norme di contratto collettivo nazionale che, nell'ambito delle risorse stanziare per i rinnovi contrattuali del triennio 2016-2019, hanno previsto un incremento dei Fondi destinati ai trattamenti accessori, con l'obiettivo di sostenere la produttività del personale e l'erogazione dei servizi;
- ad alcune norme che hanno previsto assunzioni in deroga ai limiti assunzionali o stabilizzazioni di personale precario.

Con specifico riferimento alle prime, il problema è originato dal fatto che un'interpretazione stringente e letterale del limite determina il paradosso che gli incrementi disposti da norme di contratto collettivo nazionale di lavoro, pienamente compatibili sotto il profilo economico-finanziario e integralmente coperti da risorse finanziarie già previste nei quadri di finanza pubblica, non potrebbero essere corrisposti dalle amministrazioni, in quanto "fuori limite"; per forzare il paradosso, si osservi che nel caso in cui tutte le risorse contrattuali fossero destinate a incrementi dei fondi per i trattamenti accessori, il rinnovo contrattuale non apporterebbe alcun beneficio economico e sarebbe "a costo zero"!

Per risolvere tale problema di coordinamento e fugare ogni dubbio interpretativo, l'articolo 3 comma 1 opportunamente chiarisce che "il limite non opera con riferimento agli incrementi previsti dai contratti collettivi nazionali ed agli analoghi provvedimenti negoziali che hanno riguardato il personale in regime di diritto pubblico successivi alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 75/2017". Analogamente, si dispone che detto limite non operi neanche con riferimento alle risorse incrementalmente dei fondi coperte da stanziamenti di legge destinati ad assunzioni in deroga di personale, qualora detti stanziamenti coprano anche gli oneri dei trattamenti accessori. Anche per questa seconda tipologia di risorse incrementalmente, si tratta di intervento quanto mai opportuno per evitare un conflitto tra diverse fonti normative.

Sempre con riferimento all'articolo 3, è opportuno tuttavia richiamare l'attenzione sulla circostanza che una disposizione dal contenuto analogo a quella qui in esame è stata già inserita nel recente "decreto semplificazioni" (art. 11 del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135). Ciò è avvenuto, con ogni evidenza, per dare soluzione con maggiore tempestività – e, quindi, con lo strumento del decreto legge - ai problemi interpretativi già insorti nell'applicazione delle norme. Conseguentemente, l'articolo 3 del ddl dovrebbe ritenersi, di fatto, superato da tale disposizione.

L' art. 4 Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione.

La previsione di tornare dopo molti anni alla normalità ovvero alla possibilità di reclutare forza lavoro in misura corrispondente a quella che fisiologicamente cessa dal servizio va salutata con estremo favore. In alcune pubblicazioni recenti l'Aran, pur riconoscendo le ragioni delle drastiche riduzioni e tagli ha evidenziato gli effetti negativi del mancato ricambio generazionale in termini di qualità delle prestazioni lavorative rese all'interno delle

pubbliche amministrazioni. Le misure restrittive sul fronte del reclutamento hanno, inevitabilmente, agito proprio nel periodo in cui le mutate esigenze di competenze professionali orientate perlopiù all'innovazione tecnologica sono risultate quasi del tutto assenti all'interno delle pubbliche amministrazioni. Il gap conoscitivo si sarebbe potuto affievolire con assunzioni mirate ma anche, più in generale, con la il fisiologico ricambio generazionale che avrebbe favorito l'immissione in servizio di giovani che posseggono comunemente competenze digitali molto avanzate.

La disposizione in parola sembrerebbe doversi leggere anche in combinazione con l'art. 3, comma 1 del D.L. n. 90/2014 e l'art. 1, comma 227 della legge n. 208/2015.

Infine, l'art. 5 contiene misure in materia di buoni pasto.

Si tratta di disposizione che risolve il problema determinatosi all'indomani della risoluzione, da parte di Consip Spa, di alcuni contratti per la fornitura di buoni pasto ai dipendenti pubblici, per lo stato di insolvenza di una delle società aggiudicatrici della fornitura.

La norma prevede che i buoni pasto oggetto della predetta fornitura siano ritirati e sostituiti da altri buoni pasto di equivalente valore.

Per la copertura finanziaria di tale intervento è istituito un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Economica e delle Finanze.