

DDL “CONCRETEZZA”: DIETRO I TITOLI AD EFFETTO, POCO O NULLA

*Non si può negare che il governo “giallo-verde” dimostri una certa creatività – almeno questa – nell’assegnare i nomi ai provvedimenti che emana. Nel caso della **pubblica amministrazione**, la Ministra Bongiorno ha scelto la parola “**concretezza**” per il disegno di legge che ha come obiettivo dichiarato quello di definire “Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo”.*

*Peccato che come tutte le altre volte, dietro gli **slogan propagandistici** – come non ricordare, tra le tante occasioni, l’enfasi con cui sono state presentate le misure che avrebbero già dovuto “eliminare la povertà” o “spazzare via la corruzione” – si nasconde una **realtà ben diversa**, fatta di misure di scarso o nullo effetto, se non addirittura controproducenti.*

*Si tratta, nel complesso, di **norme episodiche, senza una visione d’insieme** che permetta di affrontare i problemi più urgenti del settore, quelli che vanno – come ha sottolineato in audizione, ad esempio, il professor Lorenzo Casini, Presidente dell’Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione – “dal trattamento giuridico ed economico del personale non dirigenziale alle politiche di reclutamento e alla formazione”.*

*L’istituzione di un **ennesimo nuovo organismo** denominato “**Nucleo della concretezza**”, le **timide e scarsamente innovative misure** riguardanti le **assunzioni**, la definizione di strumenti di **contrasto dell’assenteismo** che hanno un carattere **di tipo “poliziesco”** e non rispettano la professionalità di migliaia di dipendenti e dirigenti pubblici, lasciati senza un vero piano di formazione, riqualificazione e aggiornamento, finiscono per delineare un **provvedimento** nel complesso **confuso e contraddittorio**.*

*Il testo, a parte alcune modifiche durante l’esame parlamentare, è rimasto quello dell’impianto originale, abbiamo così un’azione invasiva che **lede** non soltanto i **diritti del pubblico impiegato** cittadino che lavora all’interno della pubblica amministrazione, sul quale i **controlli invasivi** vengono fatti con strumenti biometrici e videosorveglianza, ma lede anche quelli che sono i **principi e i rapporti nell’organizzazione della pubblica amministrazione**, perché, tra le altre cose, l’utilizzo di questi strumenti invasivi avviene senza neppure il coordinamento con le altre strutture della pubblica amministrazione, il riferimento*

è in particolare all'amministrazione centrale, agli enti locali e alle regioni. Presenta pertanto **profili di illegittimità** rispetto all'articolo 117 della Costituzione, passando sulla testa di chi, in base alla Carta costituzionale, ha la competenza sull'organizzazione del sistema della pubblica amministrazione.

presenta profili di illegittimità rispetto all'art 117 della Cost Un provvedimento, insomma, che identifica alcuni mali ma che non offre soluzioni adeguate, e che è molto **lontano dal dare risposte concrete** e durature ai problemi legati all'**efficienza** della pubblica amministrazione, alla motivazione e al coinvolgimento del **personale** che vi lavora, alla **qualità dei servizi** erogati ai cittadini.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia [ai lavori](#) parlamentari del disegno di legge del Governo "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo" AC 1433 e ai [dossier](#) del Servizio Studi della Camera dei deputati.

IL "NUCLEO DELLA CONCRETEZZA": UN'INUTILE SOVRAPPOSIZIONE DI ORGANISMI

L'**articolo 1** del disegno di legge istituisce, presso il Dipartimento della funzione pubblica, un "**Nucleo della concretezza**", preposto alla verifica della realizzazione delle azioni concrete per il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, da determinarsi in un apposito **Piano triennale**.

La prima e immediata osservazione da fare riguarda il fatto che i **compiti** di questo nuovo organismo appaiono del tutto **sovrapponibili** a quelli di **altri uffici**, a cominciare dall'**Ispettorato per la funzione pubblica**, che in base all'articolo 60 del d.lgs. n.165 del 2001 già "svolge compiti ispettivi vigilando sulla razionale organizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'ottimale utilizzazione delle risorse umane, la conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento e l'osservanza delle disposizioni vigenti sul controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati e sulla verifica dei carichi di lavoro". Il forte rischio è quello di creare, con questa sovrapposizione di organismi, **un sistema tutt'altro che innovativo**, contraddistinto piuttosto da un vero e proprio **groviglio di competenze, ruoli e funzioni**.

Sta di fatto, entrando più nel merito, che per verificare la realizzazione delle misure previste dal Piano triennale i componenti di questo "Nucleo della concretezza" – cinquantatré unità, trenta da reclutare mediante concorso per titoli ed esami, ventitré da individuare nell'ambito del personale delle amministrazioni

pubbliche – sono chiamati ad effettuare **sopralluoghi e visite** e a seguito di ciò procedono alla **redazione di un verbale** per dare conto delle rilevazioni effettuate, delle richieste avanzate, della documentazione visionata o acquisita, delle risposte e dei chiarimenti ricevuti.

Il Nucleo può proporre delle **misure correttive** e indicare, per le amministrazioni statali e le agenzie degli enti pubblici non economici nazionali, i **termini temporali** entro cui attuare tali misure. Da sottolineare come l'**inosservanza** di tale termine assuma rilievo ai fini della **responsabilità disciplinare e dirigenziale** e comporti l'inserimento della pubblica amministrazione in un **elenco delle P.A. inadempienti** – una sorta di “**lista nera**” – riportato sul sito del Dipartimento della funzione pubblica e nella relazione annuale trasmessa al Ministro per la Pubblica Amministrazione, al Ministro dell'Interno, alla Corte dei Conti e alle competenti Commissioni parlamentari.

È prevista anche una **collaborazione tra il Nucleo e il Prefetto**, con quest'ultimo che può segnalare al primo eventuali irregolarità dell'azione amministrativa degli enti locali e chiederne l'intervento.

Tutto questo delinea un'accentuazione così sbilanciata dell'attività di controllo e di intervento – con un ruolo notevole assegnato al Ministero dell'Interno – che le varie **amministrazioni** si ritroveranno **perennemente “sotto esame”** e in una condizione di “**commissariamento**”, per di più con un **appesantimento burocratico** di natura difensiva che finirà per andare **a scapito** proprio dei dichiarati obiettivi di recupero dell'**efficienza** e di miglioramento della **qualità** nell'erogazione dei **servizi**.

CONTRASTO DELL'ASSENTEISMO: GIUSTO L'OBIETTIVO, SBAGLIATO IL MODO

Non solo in questo provvedimento non c'è traccia di una maggiore “cura” a livello di formazione e motivazione del personale della pubblica amministrazione, nelle cui mani è spesso la vita quotidiana dei cittadini e quella delle imprese che formano il tessuto produttivo del Paese. Al contrario: l'**articolo 2** prevede l'introduzione di sistemi di **verifica biometrica dell'identità** e di **videosorveglianza degli accessi** – in sostituzione di quelli di rilevazione automatica attualmente in uso – per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai fini della verifica dell'**osservanza dell'orario di lavoro**.

È assolutamente **sacrosanto sanzionare** i dipendenti che non rispettano orari e regole. Anzi, è persino sbagliato e riduttivo chiamarli, con terminologia giornalistica, “furbetti del cartellino”, perché in realtà si tratta di una truffa a danno dello Stato e dei cittadini, quindi si deve parlare di “**truffatori**”. Detto ciò, è **sbagliato** pensare di combattere questo fenomeno odioso e intollerabile

sparando nel mucchio, generalizzando, criminalizzando un'intera categoria – parliamo di circa tre milioni di lavoratrici e lavoratori pubblici – come se fosse composta da potenziali “fannulloni”.

L'assenteismo va contrastato con fermezza e richiede sanzioni severe, peraltro già introdotte nella scorsa legislatura. La **videosorveglianza** e la **verifica biometrica** – effettuata cioè con apparecchi biometrici che rilevano **impronte digitali e iride** – sono però **strumenti sproporzionati**, che sembrano richiamare ambienti disciplinari sottoposti a regole di massima sicurezza e che sono **invasivi** rispetto all'identità personale di ogni cittadino.

Non a caso il **Garante per la protezione dei dati personali** nel corso della sua audizione al Senato ha espresso una serie di **rilevi critici**, sottolineando come l'impiego contestuale e obbligatorio di questi due sistemi di verifica del rispetto dell'orario di lavoro ecceda i limiti imposti dalla stretta necessità del trattamento rispetto al fine perseguito. Il Garante ha anche giudicato non conforme al canone di proporzionalità l'introduzione sistematica, generalizzata e indifferenziata per le pubbliche amministrazioni di sistemi di rilevazione delle presenze tramite identificazione biometrica, in relazione ai vincoli posti dall'ordinamento europeo a fronte dell'invasività di tali forme di verifica e delle implicazioni derivanti dalla particolare natura del dato.

Se non altro, nel corso dell'esame presso le Commissioni competenti della Camera si è almeno disposto che il **personale docente ed educativo** sia **escluso** da queste misure, mentre **i dirigenti scolastici** restano soggetti ad accertamento solo ai fini della **verifica dell'accesso**, secondo modalità stabilite con apposito decreto emanato dal Ministro per la Pubblica amministrazione (di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, previo parere del Garante stesso).

Insomma, in definitiva il rischio, questo sì concreto, è che misure così drastiche ed eccessive, oltre a non considerare minimamente il fatto che **il solo rispetto dell'orario di lavoro non è garanzia di qualità** della prestazione svolta e del servizio offerto ai cittadini, **non miglioreranno** in alcun modo **le prestazioni** del personale non produttivo e semmai potrebbero intaccare il morale di quello più capace.

ASSUNZIONI: TROPPO POCO, SENZA UN VERO PIANO INNOVATIVO

L'**articolo 3** interviene in materia di assunzioni, confermando che a decorrere dal 2019 le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e le agenzie e gli enti pubblici nazionali non economici possono 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.

Viene poi consentito, sempre dal 2019, il **cumulo delle risorse**, corrispondenti a economie da cessazione del personale già maturate, con riferimento ad un arco temporale non superiore a **cinque anni**, anziché non superiore a tre anni, come prevede la normativa vigente.

Vengono quindi introdotte, con riferimento al triennio 2019-2021, norme transitorie volte a ridurre i tempi di **accesso al pubblico impiego**.

Si tratta, nel complesso, di **misure che non fanno fronte al reale fabbisogno di personale** delle amministrazioni pubbliche, che come è stato da più parti sottolineato potrebbe aumentare a seguito delle nuove "finestre" di pensionamento anticipato previste da "Quota 100". E comunque, quale che siano le dimensioni della platea dei lavoratori pubblici in uscita, si può già affermare che questo provvedimento non determinerà nuove assunzioni, per il semplice fatto che lo sblocco totale del **turn-over** era **già stato previsto** dai governi precedenti (si veda l'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n.114), per di più con decorrenza dal 2018.

Un altro caso di semplice ripresa di una **misura già esistente** è l'estensione da tre a cinque anni del **cumulo delle facoltà assunzionali**, peraltro con la decorrenza dal 2019 che rischia di creare confusione con quanto le amministrazioni potrebbero già aver calcolato e chiesto.

Infine, l'**accelerazione delle procedure** per l'accesso al pubblico impiego è definita per **un solo triennio**, mentre nulla si prevede per il futuro. Proprio perché nel complesso, come detto, questo provvedimento **manca** del tutto di **una visione d'insieme**.

Iter

Prima lettura Senato [AS 920](#)

Prima lettura Camera [AC 1433](#)

Seconda lettura Senato [AS 920-B](#)

Legge 19 giugno 2019, n. 56

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

Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.145 del 22-6-2019

Riepilogo del voto finale ripartito per Gruppo parlamentare			
Gruppo Parlamentare	Favorevoli	Contrari	Astenuti
FDI	0 (0%)	23 (100%)	0 (0%)
FI	0 (0%)	66 (98,5%)	1 (1,5%)
LEGA	95 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
LEU	0 (0%)	8 (100%)	0 (0%)
M5S	173 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
MISTO	4 (28,6%)	10 (71,4%)	0 (0%)
PD	0 (0%)	75 (100%)	0 (0%)