

DDL Concretezza II grande bluff del ricambio generazionale nella PA

FOCUS

a cura di Simona Genovese

*Ufficio Affari Giuridici
Presidenza Gruppo Partito Democratico
Palazzo Cenci, 3° piano
Piazza Sant'Eustachio, 00186 Roma*

*Capo Ufficio: Simona Genovese
Segreteria: 06.6706.5130
affarigiuridicpd@senato.it*

SOMMARIO

1. L'ILLUSIONE DELLO SCAMBIO TRA USCITE ANTICIPATE E NUOVE ASSUNZIONI NELLA PA. IL GRANDE BLUFF DEL RICAMBIO GENERAZIONALE	2
2. LE ALTRE MISURE PER LA CONCRETEZZA AMMINISTRATIVA. DALLE IMPRONTE DIGITALI DEI LAVORATORI ALLE IMPRONTE DEL GOVERNO SULLE POLTRONE	5
2.1 IL NUCLEO DELLA CONCRETEZZA	6
2.2 LE NORME PER L'IDENTIFICAZIONE BIOMETRICA DEI PUBBLICI DIPENDENTI	8

1. L'ILLUSIONE DELLO SCAMBIO TRA USCITE ANTICIPATE E NUOVE ASSUNZIONI NELLA PA. IL GRANDE BLUFF DEL RICAMBIO GENERAZIONALE

Giunto alle Camere come primo disegno di legge collegato alla legge di bilancio, il cd DDL Concretezza (A.S. 920) è stato presentato dal **Ministro Bongiorno** come lo strumento indispensabile per realizzare lo **sblocco totale del turnover dal 2019** e l'atteso **ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni**.

In combinazione con la prevista introduzione di Quota 100 per l'accesso anticipato alla pensione, le disposizioni dell'articolo 4 del DDL (*Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione*) dovrebbero consentire -secondo le stime governo- l'assunzione di **almeno 450mila giovani** in sostituzione di altrettanti pubblici dipendenti anziani, in uscita per pensionamento anticipato o di vecchiaia.

Mentre ancora non si conoscono le coordinate di Quota 100 e dunque le dimensioni della platea dei lavoratori pubblici in uscita, si può già affermare con certezza che **nessuna nuova assunzione nel pubblico impiego nel 2019 potrà dirsi determinata dal DDL Concretezza**, anche ove fosse approvato a tempo di record entro la fine dell'anno.

La ragione è molto semplice: **lo sblocco totale del turnover è già previsto dall'ordinamento vigente**, sulla base di una norma del **governo Renzi**, e per di più con decorrenza **dal 2018!**

L'articolo 3 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, prevede infatti - nel testo tuttora vigente - che le amministrazioni statali possano 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 a decorrere dal 2018** (mentre tale limite era pari al 20 per cento per il 2014, al 40 per cento per il 2015, al 60 per cento per il 2016 e all'80 per cento per il 2017).

Pertanto, **il DDL Concretezza non innova in nulla l'ordinamento vigente in materia di turnover nelle amministrazioni statali.**

A testimoniare è anche la nota del **Servizio bilancio** del Senato che nel valutare i profili di copertura del provvedimento segnala che *"gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni in esame si iscrivono appieno nell'ambito dei soli effetti già contemplati nei tendenziali di spesa previsti ai sensi della legislazione vigente"*.

Quanto agli **enti territoriali** e in generale alle amministrazioni non statali, nel silenzio della norma devono ritenersi applicabili i **vincoli assunzionali già vigenti**, anche in tal caso senza alcuna innovazione dell'ordinamento.

Le uniche novità introdotte dalla nuova disciplina consistono in **deroghe alle norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni** che, lungi dal semplificare le procedure di assunzione (come sostenuto dal governo), rischiano solo di **indebolire ingiustificatamente le garanzie a presidio della trasparenza e correttezza dei concorsi pubblici.**

Si tratta in particolare della possibilità di espletare **procedure concorsuali semplificate nel triennio 2019-2021**, secondo **modalità non specificate in norma primaria** e da definirsi solo successivamente con regolamento del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'ambito potenzialmente amplissimo della deroga alle procedure vigenti è confermato dalla stessa norma che rimette alla fonte regolamentare non solo la tipologia e le modalità di svolgimento delle prove di esame, ma anche la nomina delle commissioni e delle sottocommissioni.

Un'ulteriore **deroga** è prevista in ordine applicazione delle **norme sulla mobilità** (volontaria o "per ricollocazione" del personale collocato in disponibilità), con l'effetto di inibire tale procedura anche contro l'interesse delle amministrazioni e dei lavoratori coinvolti.

Nel complesso, le misure del governo "per accelerare le assunzioni e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione" si riducono a poche **norme ordinamentali prive di impatto finanziario, dal contenuto o meramente confermativo dell'ordinamento vigente o ingiustificatamente derogatorio** dello stesso ordinamento.

In questo senso assumono un significato addirittura paradossale le **disposizioni finali** del provvedimento che qualificano le nuove norme come "di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione", facendo **assurgere al rango di "principi generali dell'ordinamento" un regime di deroga alle ordinarie procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego.**

In conclusione, l'unica norma che può considerarsi "concreta" - in quanto dotata di portata innovativa idonea ad ampliare i margini di flessibilità gestionale delle pubbliche amministrazioni - è quella che ammette il **cumulo delle risorse corrispondenti a economie da cessazione del personale** maturate entro un arco temporale non superiore a **5 anni**, anziché non superiore a 3 anni, come previsto dalla legislazione vigente.

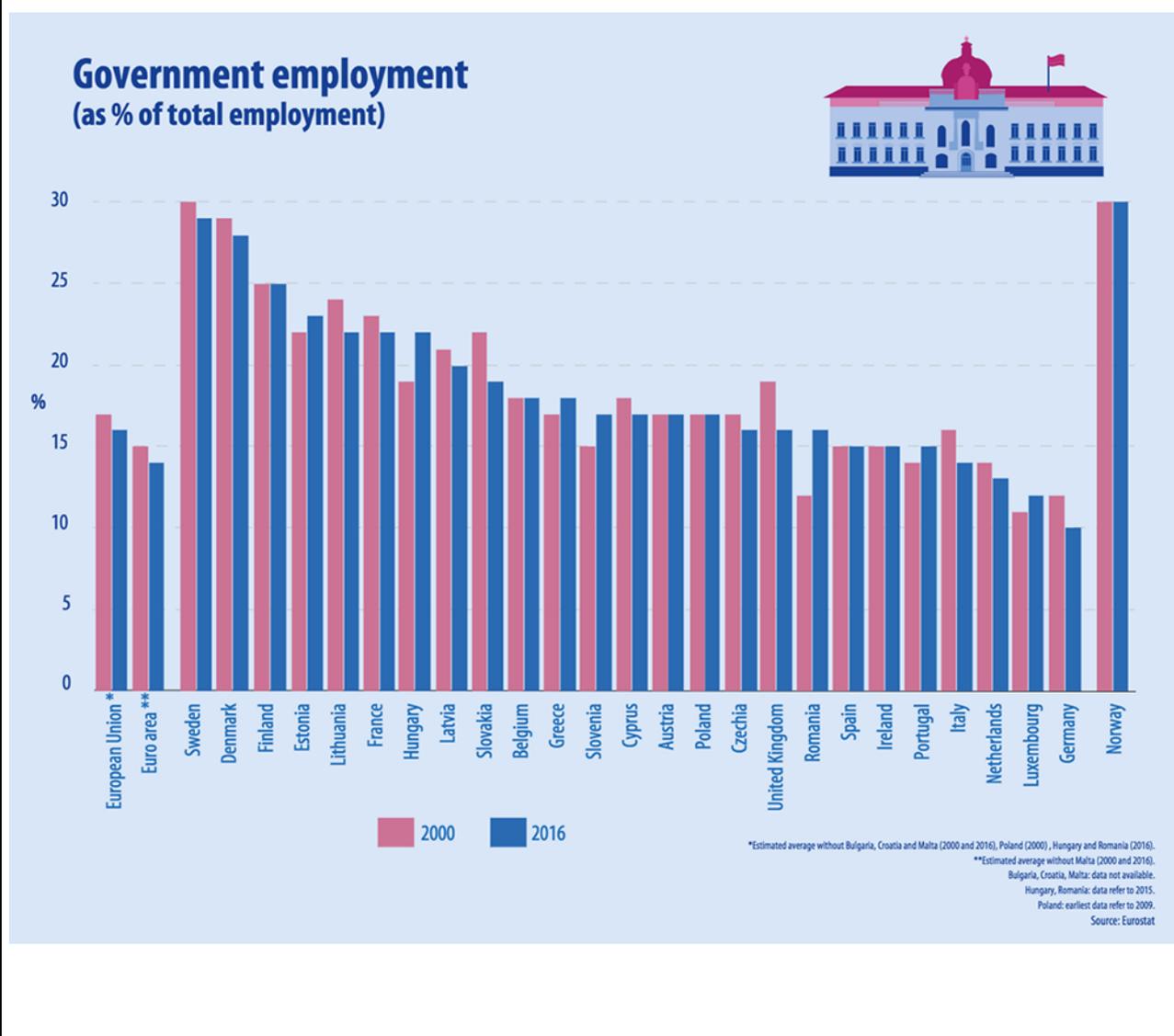
Un po' poco per un provvedimento che - nelle intenzioni del Ministro della pubblica amministrazione - dovrebbe "porre fine a riforme fumose destinate a restare sulla carta". Tanto più che, in mancanza di norme cogenti e di risorse per attuarle, anche il fumo sarebbe stato qualcosa...

I dipendenti pubblici in Italia al confronto con altri Paesi. I dati

Il dato comparativo più aggiornato sull'incidenza del pubblico impiego rispetto al totale degli occupati è quello elaborato da Eurostat con riferimento all'**occupazione governativa nell'Unione europea** nell'anno 2016 (comprendente i dipendenti pubblici a livello nazionale, regionale e locale, nonché le forze armate).

In media la quota dell'occupazione governativa nell'UE è rimasta pressoché stabile tra il 2000 e il 2016, con una riduzione di appena 2 punti dal 15% al 17% dell'occupazione totale. Tra gli Stati membri per i quali stati osservati i maggiori cali tra il 2000 e il 2016, vi sono Slovacchia, Regno Unito e Italia; mentre i maggiori aumenti si sono verificati in Romania, Ungheria e Slovenia.

Nel 2016, la quota di coloro che lavorano nel settore pubblico è risultata più elevata in Svezia (29% dell'occupazione totale) e più bassa in Germania (10%), con l'Italia che si attesta in fascia bassa (14%) appena sotto Portogallo, Irlanda e Spagna (tutti 15%).



L'incidenza del pubblico impiego è rilevata anche dall'**OCSE**, in tal caso con riferimento alla popolazione residente.

Nell'ambito di queste statistiche, la posizione dell'Italia risulta più nettamente sbilanciata rispetto agli Paesi. Nel 2015, il **numero di occupati nella PA** ogni 1000 abitanti è risultato nel nostro paese pari a 48.9, cioè poco più della **metà di quello della Francia** e quasi un **terzo di quello della Svezia**. Al contrario, la **Germania** che nelle statistiche Eurostat appariva in coda quanto a incidenza dei pubblici dipendenti sugli occupati totali, in questo contesto si attesta tra l'Italia e la Grecia.

Numero di dipendenti pubblici (esclusi i militari) in alcuni paesi e dati di riferimento, 2015

paese	Popolazione totale (migliaia)	occupati totali, migliaia (OCDE)	percentuale di occupati nella PA sul totale (OCDE)	occupati nella PA (migliaia)	Occupati nella PA per 1000 ab.
Italia	62.500	22.465	13.6	3.055	48.9
Francia	64.300	25.844	21.4	5.530	83.2
Germania	81.100	40.211	10.6	4.262	52.5
UK	65.100	30.950	16.4	5.076	78.0
Svezia	9.800	4.837	28.6	1.383	141.1
USA	321.200	148.833	15.3	22.771	70.9
Spagna	46.400	17.866	15.7	2.805	60.5
Grecia	11.500	3.611	18.0	650	56.5

Fonte: OCDE

Nel complesso, i dati evidenziano innanzitutto gli effetti derivanti dal diverso perimetro del settore pubblico in ciascun paese. Per altro verso, essi dimostrano che il peso del pubblico impiego non può ritenersi direttamente correlato né all'ampiezza, né alla qualità dei servizi pubblici erogati ai cittadini.

2. LE ALTRE MISURE PER LA CONCRETEZZA AMMINISTRATIVA. DALLE IMPRONTE DIGITALI DEI LAVORATORI ALLE IMPRONTE DEL GOVERNO SULLE POLTRONE

Le altre misure contenute nel disegno di legge concorrono a declinare, per altri versi, gli obiettivi di concretezza dell'azione amministrativa perseguiti dal governo. Si tratta delle disposizioni che prevedono:

- 1) l'istituzione *ex novo*, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, di un "Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa", anche denominato "**Nucleo della Concretezza**";
- 2) l'introduzione di nuovi sistemi di identificazione biometrica (**impronte digitali**) e di videosorveglianza dei lavoratori, ai fini del contrasto all'assenteismo nelle pubbliche amministrazioni.

Se quest'ultima disciplina mira alla rilevazione generalizzata delle **impronte digitali di tutti i pubblici dipendenti**, la prima appare innanzitutto orientata a lasciare l'**impronta del governo in carica sull'amministrazione pubblica**, a partire dalla creazione di nuove poltrone.

2.1. IL NUCLEO DELLA CONCRETEZZA

Sul piano ordinamentale, il fulcro del DDL Concretezza è costituito dall'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, di un nuovo organismo amministrativo: il "Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa", anche denominato "**Nucleo della Concretezza**".

Se l'obiettivo del governo doveva essere il miglioramento dell'efficienza di tutte le pubbliche amministrazioni, alla sua credibilità non giova la creazione di un **ente amministrativo nuovo, destinato a sovrapporsi ad uffici già esistenti, disegnato senza alcuna ratio funzionale** e, come tale, fin d'ora esemplare delle inefficienze amministrative che esso dovrebbe combattere.

Il DDL attribuisce, infatti, al Nucleo della Concretezza la funzione di assicurare la concreta realizzazione delle misure indicate in un apposito "**Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni**" predisposto annualmente dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica presso cui il Nucleo della Concretezza è istituito (e da adottarsi con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata).

Questo disegno funzionale rende quanto meno confusa la natura del Nucleo della Concretezza: o è una mera articolazione del Dipartimento della funzione pubblica, per la cui istituzione non occorrerebbe alcuna norma primaria di legge, oppure è un ente dotato di funzioni e poteri autonomi. In quest'ultimo caso esso è destinato inevitabilmente a **sovrapporsi o occupare lo spazio residuale tra uffici già esistenti**, in primo luogo:

- a) **l'Ispettorato per la funzione pubblica** (previsto dall'art. 60, c. 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001), che già oggi svolge verifiche - anche avvalendosi della Guardia di finanza e con poteri sanzionatori- sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, l'efficacia dell'attività amministrativa, il corretto conferimento degli incarichi, l'esercizio dei poteri disciplinari, l'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi;
- b) **l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione** (istituita dal decreto-legge n. 181 del 2006), cui compete la promozione e coordinamento delle attività di semplificazione e di riassetto della normativa vigente.

Il rischio di materiale **sovrapposizione con le funzioni dell'Ispettorato per la funzione pubblica** è attestato in particolare dalla norma che assegna al Nucleo della Concretezza il compito di effettuare, in collaborazione con l'Ispettorato, "sopralluoghi e visite finalizzati a rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché le modalità di organizzazione e di gestione dell'attività amministrativa alla luce dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità".

La sola necessità - imposta dalla norma - di un coordinamento tra i due uffici per lo svolgimento di attività ispettive oggi svolte dall'Ispettorato (con l'eventuale affiancamento della Guardia di finanza) basta di per sé a **complicare l'azione amministrativa e ritardare ogni misura sanzionatoria** rispetto alla situazione a legislazione invariata.

Per rendere ulteriormente confuso il quadro amministrativo, la nuova disciplina assegna al Piano anche il compito di individuare le modalità di svolgimento delle attività del Nucleo della Concretezza nei confronti delle regioni, degli enti strumentali regionali, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti locali. Ciò significa che **il Nucleo della Concretezza, nel vigilare sulla concreta attuazione del Piano triennale per la concretezza, dovrebbe vigilare anche sulla sua stessa attività!**

Per il resto, il DDL attribuisce al Nucleo la funzione di vigilare sull'adozione delle "azioni concrete" previste dal Piano:

- per la "corretta applicazione" delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni;
- per rendere più efficienti le pubbliche amministrazioni, con indicazione altresì dei tempi per la realizzazione di "azioni correttive"

Sul piano del funzionamento generale della PA, gli unici "concreti" effetti di questa superfetazione amministrativa saranno quelli di:

- **imporre alle PA un ennesimo onere burocratico** - quello di autocertificare come "corretti" i rispettivi procedimenti - **a scapito del tempo e delle risorse destinate all'erogazione dei servizi ai cittadini;**
- **aumentare il grado di deresponsabilizzazione** delle singole amministrazioni, a fronte dello svolgimento di adempimenti puramente cartacei cui non è associato alcun carattere vincolante o termine perentorio.

In compenso, l'istituzione del Nucleo della Concretezza - con le sue **53 unità di personale**, di cui **3 dirigenti**, **al costo di 4,2 milioni di euro annui** - consentirà al governo centrale di **moltiplicare le poltrone pubbliche** nella sua diretta disponibilità, in linea con le norme della legge di bilancio 2019 che già prevedono la creazione *ex novo* presso la Presidenza del Consiglio dei seguenti organismi:

- la "Centrale per la progettazione delle opere pubbliche" (300 unità di personale al costo di 100 milioni di euro annui);
- "InvestItalia" (con un costo di 25 milioni di euro annui).

In questo caso, tuttavia, la **concretezza si ferma al numero di nuove poltrone e non si spinge fino al loro costo.**

Il **Sevizio del bilancio** del Senato, nella nota relativa ai profili di quantificazione, rileva infatti che:

"la RT non fornisce indicazioni sui parametri e criteri adottati per la stima delle spese di funzionamento del nuovo organismo, né indicazioni in merito ai fabbisogni di spazi per gli uffici e dotazioni strumentali. (...) Considerato inoltre che i sopralluoghi e visite avverranno in collaborazione con l'Ispettorato per la funzione pubblica, andrebbero valutati i fabbisogni aggiuntivi per il funzionamento di tale organismo già esistente, di cui non è stimato l'impatto sull'attività e tantomeno quantificato l'onere aggiuntivo, né tantomeno certificata la neutralità finanziaria delle nuove attività "delegate" dal Nucleo".

Una censura particolarmente severa per un provvedimento che dovrebbe favorire la "corretta applicazione" delle disposizioni per il funzionamento delle PA, a partire dalla legge di contabilità dello Stato.

2.2. LE NORME PER L'IDENTIFICAZIONE BIOMETRICA DEI PUBBLICI DIPENDENTI

Ancora più severa è la censura cui si espongono le disposizioni del DDL Concretezza che prevedono l'**introduzione generalizzata** di sistemi di **verifica biometrica dell'identità** e di **videosorveglianza**, in sostituzione dei sistemi già esistenti, per tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Ne sarebbero **esclusi** solo i dirigenti, i "lavoratori agili" e - con norma dubbia legittimità - l'intero comparto del **personale di diritto pubblico**.

Innanzitutto, per la praticabilità dell'operazione è indispensabile attendere la verifica, da parte del **Garante per la protezione dei dati personali**, della compatibilità dei nuovi sistemi con la disciplina vigente in materia di **trattamento dei dati biometrici**, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

In secondo luogo, il governo non fornisce alcuna spiegazione circa **l'adeguatezza e l'idoneità del sistema "NoiPA"** che - secondo il DDL Concretezza - dovrebbe assicurare i previsti servizi di rilevazione biometrica dell'identità e di videosorveglianza ad invarianza d'onere. Manca infatti qualunque stima del numero di apparecchi da acquistare, del loro costo unitario e dei fabbisogni di risorse umane e strumentali per il funzionamento dei nuovi sistemi (vigilanza, manutenzione delle installazioni, ecc.).

La RT afferma che le amministrazioni che non utilizzano i servizi di pagamento messi a disposizione dal Ministero dell'economia, oltre a utilizzare il sistema "NoiPA" potranno fare ricorso alle convenzioni CONSIP. Tuttavia, anche in tal caso sarebbe necessario prevedere un adeguato trasferimento di risorse in favore delle amministrazioni che procedano all'acquisto dei nuovi apparecchi.

Sotto questo profilo, l'istituzione di un fondo con una dotazione di appena **35 milioni di euro per il solo 2019**, da attivarsi previa ricognizione dei fabbisogni delle PA, non sembra dare alcuna garanzia di sostenibilità a regime dell'operazione.

In definitiva, il rischio è che i **costi del nuovo sistema** di rilevazione delle impronte digitali dei dipendenti pubblici rimangano **integralmente a carico** delle singole amministrazioni, che dovrebbero trovare nei loro bilanci le risorse necessarie sottraendole ad altre finalità di spesa.

Se così fosse, la principale impronta che verrebbe rilevata è quella del governo nei bilanci delle amministrazioni pubbliche.