



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL DISEGNO DI LEGGE

A.S. 920

“INTERVENTI PER LA CONCRETEZZA DELLE AZIONI DELLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E LA PREVENZIONE DELL’ASSENTEISMO”

SENATO DELLA REPUBBLICA - XI COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO,
PREVIDENZA SOCIALE



Novembre 2018



CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL DISEGNO DI LEGGE

A.S. 920

“INTERVENTI PER LA CONCRETEZZA DELLE AZIONI DELLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E LA PREVENZIONE DELL’ASSENTEISMO”



La

Corte dei conti

N. 20/SSRRCO/AUD/18

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Adolfo Teobaldo De Girolamo, Raffaele Dainelli, Enrica Laterza, Carlo Chiappinelli, Simonetta Rosa, Ermanno Granelli, Fulvio Maria Longavita, Fabio Viola, Mario Nispi Landi;

Consiglieri:

Carmela Iamele, Roberto Benedetti, Antonello Colosimo, Vincenzo Palomba, Cinzia Barisano, Maria Luisa Romano, Carmela Mirabella, Luisa D'Evoli, Francesco Uccello, Francesco Targia, Maria Teresa D'Urso, Luca Fazio, Alessandra Sanguigni, Giuseppe Imperato, Maria Laura Prislei;

Primo Referendario:

Donato Centrone;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*;

UDITI, nell'adunanza del 26 novembre 2018, i relatori Pres. Sez. Ermanno Granelli e Pres. Sez. Mario Nispi Landi;

DELIBERA

di approvare il documento per l'audizione sul disegno di legge "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo" (Atto Senato n. 920), nel testo allegato.

I RELATORI

Ermanno Granelli

Mario Nispi Landi

II PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 26 novembre 2018

IL DIRIGENTE

Aria Laura Iorio

Il disegno di legge all'esame tratta tematiche di grande interesse per l'attività della Corte dei conti, da sempre attenta, in tutte le sue articolazioni, di controllo e giurisdizionali, alle problematiche concernenti l'efficacia e l'efficienza delle Pubbliche amministrazioni, il miglioramento degli assetti organizzativi, l'incremento della qualità dei servizi erogati ai cittadini.

La brevità dei termini a disposizione per esprimere un avviso comporta che in questa sede le considerazioni di seguito formulate vadano intese come riferite all'impostazione generale dei singoli interventi. Valutazioni più approfondite saranno svolte nelle relazioni al Parlamento riguardanti l'organizzazione amministrativa, il costo del lavoro pubblico e, più in generale, il Rendiconto generale dello Stato. La Corte è ovviamente a disposizione, a richiesta, per analisi più approfondite e dettagliate.

Il testo del disegno di legge si compone di 6 articoli che trattano rispettivamente: dell'istituzione presso il Dipartimento per la funzione pubblica di un Nucleo per la concretezza; del contrasto all'assenteismo attraverso la previsione di una verifica biometrica dell'identità degli interessati al momento di entrata e di uscita dai luoghi di lavoro; dell'interpretazione autentica della normativa in materia di limiti alla crescita di fondi unici per l'erogazione dei trattamenti accessori al personale; delle misure per accelerare le assunzioni finalizzate ad un auspicato ricambio generazionale del personale; degli interventi volti ad assicurare adeguata copertura al rimborso dei buoni pasto non utilizzati dai dipendenti per intervenuta risoluzione del sottostante rapporto con il gestore; nonché, infine, di una serie di clausole finali che qualificano la natura degli interventi allo scopo di assicurare l'operatività delle misure presso le Regioni a statuto speciale ed ordinario e le Province autonome di Trento e Bolzano.

L'intervento normativo riguarda diversi ambiti: in alcuni casi si tratta di modifiche strutturali, seppur marginali agli assetti organizzativi, in altri di misure urgenti per sopperire a situazioni particolari derivanti dall'incertezza interpretativa di norme vigenti (quelle sui limiti ai fondi unici in relazione alle disposizioni dei nuovi contratti collettivi, ovvero quelle dirette ad introdurre particolari procedure applicabili *una tantum* per favorire assunzioni in deroga o infine quelle necessarie ad assicurare copertura finanziaria al ristoro del danno subito dai dipendenti dalla risoluzione del rapporto contrattuale con il gestore dei buoni pasto).

Passando all'esame delle singole disposizioni l'articolo 1 istituisce, presso il Dipartimento per la funzione pubblica, il Nucleo per le azioni concrete per l'efficienza delle Pubbliche amministrazioni, con il compito di adottare un piano triennale di attività che dovranno essere poste in essere dai singoli enti e di verificarne la realizzazione, in corso d'opera e a consuntivo, anche attraverso sopralluoghi mirati, assegnando agli enti l'adozione di eventuali misure correttive.

Sotto il profilo della tecnica normativa detta disposizione prevede l'introduzione di una serie di novelle al decreto legislativo n. 165 del 2001 contenente la disciplina generale di riferimento dell'impiego pubblico.

Al riguardo la Corte ha più volte sottolineato la necessità di porre mano alla redazione di un testo unico della predetta normativa in quanto il citato decreto legislativo, ripetutamente modificato ed integrato in modo non sempre coordinato, presenta difficoltà di lettura, di interpretazione e di coerenza interna delle diverse disposizioni.

Peraltro, si osserva che non è stata attuata la previsione di redigere un testo unico del pubblico impiego contenuta nella legge delega n. 124 del 2015; a ciò si aggiunge che alcuni decreti delegati emessi in virtù della medesima delega (nn. 74 e 75 del 2017) hanno introdotto ulteriori modificazioni ed integrazioni al d.lgs. n. 165 del 2001.

La previsione di un articolo 60-*bis*, in sequenza immediatamente successiva alle norme che disciplinano le competenze della Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e dell'Ispettorato per la funzione pubblica, rende evidente la possibilità di ambiti di sovrapposizione di attività tra i predetti organismi ed il Nucleo di nuova istituzione.

In particolare, spetta già al predetto Ispettorato il compito di vigilare sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità, di buon andamento ed efficacia e di svolgere, a tale scopo, verifiche presso le singole Amministrazioni.

Più in generale al fine di valutare con precisione l'impatto derivante dall'istituzione del nuovo organismo e del Piano per la concretezza, occorrerebbe effettuare una puntuale ricognizione di tutti i documenti programmatici e di piano previsti a legislazione vigente (nota integrativa al bilancio, piano della *performance*, piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, piano per le azioni positive) e dei numerosi soggetti già chiamati a garantire il rispetto delle diverse prescrizioni.

Circa i compiti attribuiti al Nucleo, la Corte osserva che non appaiono ben definiti i contenuti del Piano per la concretezza, che dovrebbe contenere le azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle Pubbliche amministrazioni e la conformità delle attività ai principi di imparzialità e buon andamento.

Si tratta, peraltro, di obiettivi che già dovrebbero essere declinati con la necessaria concretezza nel Piano della *performance* e nella Direttiva generale per l'azione amministrativa di ciascun ente. In ogni caso i predetti obiettivi difficilmente potrebbero essere contenuti - con il necessario grado di specificità per tutte le oltre diecimila amministrazioni destinatarie dell'intervento normativo - in unico documento redatto dal Nucleo composto esclusivamente da funzionari dell'Amministrazione centrale.

La particolarità dei compiti assegnati al Nucleo presupporrebbe una preliminare riflessione sulle professionalità effettivamente necessarie, sulle procedure operative da adottare e sulle modalità di reclutamento ed inquadramento di chi è chiamato ad esercitarle.

Salvo gli ulteriori approfondimenti nella sede della relazione quadrimestrale sulle coperture delle leggi di spesa, la quantificazione degli oneri appare effettuata in misura prudenziale ipotizzando che tutto il personale da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri provenga da Amministrazioni non appartenenti al comparto ministeri.

Per porre rimedio al perdurante fenomeno dell'assenteismo l'articolo 2 prevede la progressiva introduzione di sistemi per l'identificazione biometrica dei dipendenti in entrata ed in uscita.

Osserva la Corte come la tecnologia attuale in linea di massima consenta di supportare l'introduzione di tali sistemi in modo da garantire la *privacy* dei soggetti interessati.

L'intervento necessita, peraltro, di essere completato con la ripresa del processo di riforma della dirigenza pubblica. Infatti, per garantire non solo la presenza in servizio dei dipendenti, ma anche un effettivo miglioramento della qualità dell'azione amministrativa, occorre potenziare le competenze manageriali dei dirigenti dando luogo ad un assetto organizzativo che preveda una precisa attribuzione di competenze e la verifica quotidiana delle prestazioni.

In ogni caso, pur tenendo conto delle diverse possibilità offerte dalle tecnologie esistenti, appare sottostimata la quantificazione degli oneri per l'attivazione dell'intervento in questione (35 milioni per tutte le oltre diecimila Amministrazioni interessate).

L'articolo 3 contiene norme di interpretazione autentica della disciplina in materia di limiti alla crescita dei fondi unici per l'erogazione del trattamento accessorio ai dipendenti, nel senso di escludere gli incrementi previsti in sede di contrattazione nazionale, a valere sulle risorse stanziata nella legge di bilancio per i rinnovi, nonché di quelle relative alle ipotesi di assunzioni in deroga.

Si tratta di un intervento quanto mai opportuno.

La Corte, nel certificare le ipotesi di accordo collettivo per la tornata contrattuale 2017/2019 all'interno delle quali era prevista una clausola finale sottoscritta dalle parti in tal senso, rammentava come sarebbe stato comunque necessario un chiarimento da parte del legislatore.

La rigida interpretazione della normativa infatti potrebbe comportare, in sede di attuazione degli accordi, la perdita di risorse stanziata in sede legislativa con la conseguenza di orientare le scelte negoziali nel senso di far confluire sulle componenti stipendiali il totale delle disponibilità.

Il giudizio positivo espresso dalla Corte vale ovviamente se in sede di contrattazione venga previsto un effettivo vincolo di destinare le risorse a fronte di incrementi della produttività individuale e collettiva e non già di distribuire le stesse in misura proporzionale sulla base della sola presenza in servizio a tutto il personale interessato.

Con riferimento alle assunzioni in deroga occorre, peraltro, precisare che l'esclusione dal limite di crescita dei fondi unici opera esclusivamente allorché in sede legislativa vengano coperti per intero i costi delle nuove immissioni di personale e non, come avvenuto in materia di stabilizzazione, ove la quantificazione ha in taluni casi avuto ad oggetto esclusivamente il trattamento fondamentale rinviando alle disponibilità già presenti nei fondi per la corresponsione dei trattamenti accessori.

L'articolo 4 conferma che anche relativamente al 2019 le Pubbliche amministrazioni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in misura

corrispondente ad una spesa pari alle economie conseguite attraverso le cessazioni intervenute nel precedente esercizio.

Al fine di accrescere l'efficienza delle Amministrazioni la norma prescrive che le assunzioni debbano essere orientate in via prioritaria al reclutamento di specifiche professionalità e che possano avvenire attraverso procedure semplificate, in parte mediante lo scorrimento di graduatorie di idonei di precedenti concorsi, in parte con procedure concorsuali da esperire con modalità accelerate, cioè senza attendere la prevista autorizzazione per poter assumere.

Si tratta di una previsione che necessita di essere coordinata con le norme contenute nel disegno di legge di bilancio che già prevedono un'analogia facoltà unitamente alla possibilità per numerose amministrazioni di assunzioni in deroga.

La Corte osserva che, in esito al protrarsi dei vincoli assunzionali, l'anzianità media dei dipendenti pubblici ha ormai raggiunto e superato i 50 anni di età ed appare, pertanto, opportuno l'avvio di un ricambio generazionale.

Riprendendo, peraltro, osservazioni, già formulate sul disegno di legge di bilancio, va parimenti osservato che la ripresa di una politica espansiva del pubblico impiego postula un più vasto e complessivo disegno di riforma organizzativa riferito in particolare alla ridefinizione delle piante organiche, all'individuazione di un aggiornato fabbisogno di professionalità, alla riforma delle procedure di selezione ed ai requisiti per l'accesso alle diverse posizioni lavorative.

La stessa indicazione di figure professionali da assumere prioritariamente (esperti informatici, specialisti della contrattualistica pubblica e nell'applicazione della normativa comunitaria e delle tecniche di controllo di gestione) presuppone, peraltro, l'esistenza di specifici posti nell'organico delle diverse Amministrazioni interessate, un contesto organizzativo in grado di supportare tali professionalità e criteri di selezione che consentano di valorizzare requisiti specifici, titoli di studio ed esperienze lavorative in particolari settori di attività.

L'articolo 5, infine, si occupa delle conseguenze derivanti dalla risoluzione del contratto per la erogazione dei buoni pasto a causa di inadempienze del precedente gestore, consentendo alla Consip di procedere all'incameramento della cauzione e ad una gestione unitaria delle controversie.

Viene, inoltre, correttamente quantificata, al netto del recupero della cauzione, la somma necessaria a rimborsare ai dipendenti il valore dei buoni pasto non fruiti e restituiti all'amministrazione di appartenenza.