

XVIII legislatura

Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 920-A

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

dicembre 2018
n. 82/1



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
del lavoro e della salute



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

**Dossier del Servizio Studi
sull'A.S. n. 920-A**

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

dicembre 2018
n. 82/1

a cura di: L. Borsi e M. Bracco

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	7
Articolo 1 (<i>Istituzione del Nucleo della concretezza</i>)	9
Articolo 2 (<i>Misure per il contrasto dell'assenteismo</i>)	15
Articolo 3 (<i>Adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici</i>)	19
Articolo 4 (<i>Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione</i>)	21
Articolo 5 (<i>Disposizioni in materia di buoni pasto</i>)	23
Articolo 6 (<i>Disposizioni finali e clausola di salvaguardia</i>)	25

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 ***(Istituzione del Nucleo della concretezza)***

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

Le previsioni sono introdotte quali articoli aggiuntivi al decreto legislativo n. 165 del 2001, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Si vengono ad introdurre tre nuovi articoli: *60-bis* ("Istituzione e attività del Nucleo della concretezza"), *60-ter* ("Collaborazione tra il prefetto e il Nucleo della concretezza") e *60-quater* (Personale del Nucleo della concretezza").

Poiché sono disposizioni che si inseriscono entro il corpo del decreto legislativo n. 165 del 2001, per "amministrazioni pubbliche" si intendono le amministrazioni definite tali dall'articolo 1, comma 2 di quel medesimo decreto legislativo¹.

Del novello **articolo 60-bis**, il **comma 1** - nel disporre la istituzione del Nucleo della concretezza - fa salve le competenze dell'Ispettorato per la funzione pubblica nonché dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Il *Dipartimento della funzione pubblica* è struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Esso fu istituito dalla legge n. 93 del 1983 (legge-quadro sul pubblico impiego), articolo 27 (attuato con il regolamento dapprima recato dal d.P.R. n. 536 del 1984 indi sostituito dal d.P.C.m. n. 597 del 1993).

Le funzioni attribuitegli dalla legge sono: l'attività di indirizzo e di coordinamento generale in materia di pubblico impiego; il coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi; il controllo sulla efficienza e la economicità dell'azione amministrativa; il coordinamento delle iniziative riguardanti la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei pubblici dipendenti; la individuazione dei fabbisogni di personale e la programmazione del relativo reclutamento; le attività connesse con il funzionamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

¹ Recita l'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane. e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI".

Una puntuale determinazione di compiti del Dipartimento è stata poi resa dall'articolo 14 di d.P.C.m del 1° ottobre 2012 recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

La sua organizzazione è oggetto del decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 17 novembre 2015 (come modificato da decreto ministeriale del 30 novembre 2017), che ne ha previsto un'articolazione nei seguenti uffici: per la semplificazione e la sburocratizzazione; per l'innovazione e la digitalizzazione; per l'organizzazione ed il lavoro pubblico; per la valutazione della *performance*; per le relazioni sindacali; per la gestione amministrativa; Ispettorato per la funzione pubblica.

L'*Ispettorato per la funzione pubblica* è, entro il Dipartimento della funzione pubblica, ufficio istituito in via legislativa dal decreto legislativo n. 165 del 2001, articolo 60, comma 6.

Secondo tale previsione, l'Ispettorato vigila e svolge verifiche su: la conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento; l'efficacia dell'attività amministrativa, con attenzione alla semplificazione delle procedure; il corretto conferimento degli incarichi; l'esercizio dei poteri disciplinari; l'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi.

Nell'ambito delle proprie verifiche, l'Ispettorato può avvalersi della Guardia di Finanza. Inoltre può richiedere - al fine di corrispondere a segnalazioni da parte di cittadini o pubblici dipendenti circa presunte irregolarità, ritardi o inadempienze delle pubbliche amministrazioni - chiarimenti e riscontri, cui l'amministrazione interessata ha l'obbligo di rispondere (anche per via telematica) entro quindici giorni. A conclusione degli accertamenti, gli esiti delle verifiche svolte costituiscono obbligo di valutazione, ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle eventuali sanzioni disciplinari.

La *Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione* è stata istituita dal decreto-legge n. 181 del 2006 come convertito in legge, all'articolo 1, comma 22-*bis*.

Il d.P.C.m del 12 giugno 2013 ne definisce organizzazione e compiti, tra i quali figura la promozione e coordinamento delle attività di semplificazione e di riassetto della normativa vigente.

Il **comma 2** prevede l'elaborazione di un "Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni".

Il Piano triennale è predisposto con cadenza annuale dal Dipartimento della funzione pubblica ed è emanato quale decreto del Ministro per la pubblica amministrazione (di concerto con quello dell'interno).

Per le azioni da effettuarsi negli enti territoriali, è prevista la intesa in sede di Conferenza unificata.

Il Piano verte su:

- a) la "corretta applicazione" delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni e la conformità dell'attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento;
- b) le "azioni concrete" per rendere più efficienti le pubbliche amministrazioni, con indicazione altresì dei tempi per la realizzazione di "azioni correttive";

- c) le modalità di svolgimento delle attività del Nucleo della concretezza nei confronti delle regioni, degli enti strumentali regionali, degli enti del Servizio sanitario regionale, degli enti locali.

Il Nucleo della concretezza assicura la concreta realizzazione delle misure previste dal Piano triennale.

Il **comma 3** disciplina siffatta attività del Nucleo, la quale si concreta in sopralluoghi e visite (in collaborazione con l'Ispettorato per la funzione pubblica). L'intento ricognitivo è volto a rilevare: lo stato di attuazione "delle disposizioni" da parte delle pubbliche amministrazioni; le modalità organizzative e gestionali sotto il riguardo della "efficienza, efficacia ed economicità".

Il Nucleo può proporre misure correttive.

Per le amministrazioni statali e le agenzie e gli enti pubblici non economici nazionali, il Nucleo indica altresì i termini temporali entro cui devono essere attuate tali misure; la riformulazione **operata dalla 11^a Commissione** ha chiarito, modificando i **commi 3, 4 e 6**, che l'indicazione dei termini temporali concerne solo le suddette amministrazioni, fermo restando che l'indicazione delle misure correttive concerne anche le altre amministrazioni.

Il **comma 4** 'procedimentalizza' l'attività del Nucleo della concretezza presso le amministrazioni, sopra esposta.

Prevede, in particolare, la redazione di un verbale per ogni sopralluogo e visita del Nucleo presso una pubblica amministrazione.

Il verbale dà conto di un novero di elementi: rilevazioni effettuate; richieste avanzate; documentazione acquisita; risposte e chiarimenti ricevuti.

Così come riporta le eventuali misure correttive prospettate (con il termine di attuazione per le amministrazioni statali e le agenzie e gli enti pubblici non economici nazionali).

Il verbale è sottoscritto dal "rappresentante" (o suo delegato) dell'amministrazione coinvolta.

Quest'ultima può formulare o fornire ulteriori osservazioni e documentazioni, nei tre giorni successivi.

Aggiunge il **comma 5** che, qualora i sopralluoghi siano effettuati presso enti locali, i relativi verbali devono essere trasmessi "anche" al prefetto competente. L'obbligo di trasmissione parrebbe pertanto stabilito in capo al Nucleo.

Ancora in termini di obblighi di comunicazione, il **comma 6** prevede una tempestiva comunicazione al Nucleo, da parte delle pubbliche amministrazioni, in ordine all'avvenuta attuazione delle misure correttive loro prospettate dal medesimo Nucleo.

Ai sensi del **comma 7**, l'inosservanza del termine per l'attuazione delle misure correttive - da parte delle amministrazioni statali e delle agenzie e degli enti pubblici non economici nazionali - rileva ai fini della responsabilità disciplinare e dirigenziale.

Ad essa consegue inoltre l'inserimento della pubblica amministrazione in un elenco delle inadempienti. Quest'ultimo è pubblicato sul sito del Dipartimento della funzione pubblica.

Il medesimo Dipartimento trasmette al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministro dell'interno, alla Corte dei conti, una relazione annuale sugli esiti dei sopralluoghi e delle visite effettuate.

In questa relazione (da trasmettere entro il 30 giugno) i casi di mancato adeguamento ricevono apposita evidenziazione.

Il novello **articolo 60-ter** ha per oggetto la collaborazione tra il prefetto ed il Nucleo.

Il prefetto può segnalare - si prevede - al Nucleo - eventuali irregolarità dell'azione amministrativa degli enti locali e chiederne l'intervento.

In tal caso, personale della Prefettura può partecipare a sopralluoghi e visite condotte dal Nucleo.

Il novello **articolo 60-quater** ha per oggetto la dotazione di personale del Nucleo della concretezza.

Prevede che il Nucleo si avvalga di 53 unità di personale.

Tra queste figurano 1 dirigente di livello generale e 2 dirigenti di livello non generale.

È previsto un duplice 'canale' di reclutamento, a seconda si attinga a personale già di altre amministrazioni o si proceda a pubblico concorso.

In particolare: 30 unità sono da reclutarsi mediante concorso per titoli ed esami, secondo la ordinaria procedura delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni (regolata dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Di queste unità, 20 sono inquadrare nel livello iniziale della categoria A; 10 sono inquadrare nel livello iniziale della categoria B.

Le restanti 23 unità - incluse dunque le tre unità con qualifica dirigenziale - sono individuate nell'ambito del personale delle amministrazioni pubbliche. Una volta prescelte, le unità di personale di altri apparati amministrativi le quali siano chiamate presso il Nucleo sono collocate in posizione di comando o fuori ruolo o altro analogo istituto (secondo quanto prevedano i rispettivi ordinamenti).

Per i tre dirigenti, non si applicano i limiti previsti per il conferimento di incarichi di funzione dirigenziale (limite del 15 per cento della dotazione organica dei dirigenti, per la prima fascia; del 10 per cento, per la seconda fascia, secondo la previsione dell'articolo 19, comma 5-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Nel caso di utilizzazione di unità per comando o fuori ruolo, le amministrazioni di appartenenza sono tenute ad adottare il provvedimento che le collochi in quella posizione, entro quindici giorni dalla richiesta (ai sensi dell'articolo 17, comma 14 della legge n. 127 del 1997).

In attesa dell'adozione del provvedimento di comando, può essere concessa, dall'amministrazione di appartenenza, l'immediata utilizzazione dell'impiegato

presso l'amministrazione che ha richiesto il comando (ai sensi dell'articolo 56, settimo comma del d.P.R. n. 3 del 1957).

Il personale dipendente del comparto Ministeri chiamato presso il Nucleo, mantiene il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di appartenenza, compresa l'indennità di amministrazione, ed i relativi oneri rimangono a carico delle medesime amministrazioni.

Il personale dipendente di altre amministrazioni pubbliche che non siano i Ministeri, mantiene il trattamento economico fondamentale spettante, tuttavia gli oneri sono ripartiti tra Presidenza del Consiglio ed amministrazione di appartenenza, previa loro intesa.

Questo, ai sensi dell'articolo 9, comma 5-ter del decreto legislativo n. 3030 del 1999.

Gli oneri quantificati per il reclutamento del personale e per il funzionamento del Nucleo sono quantificati in 4,15 milioni di euro annui a decorrere dal 2019.

Di questa somma, 377.560 euro sono quantificati dalla relazione tecnica che correda il disegno di legge quali spese di funzionamento.

I restanti 3,77 milioni sono quantificati quali spese per il personale (con stima commisurata al trattamento retributivo medio della categoria A del comparto Presidenza del Consiglio).

A tali oneri si prevede di far fronte mediante corrispondenti riduzioni dell'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze del fondo speciale di parte corrente (fondo destinato alla copertura degli oneri di parte corrente derivanti dai provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio di riferimento).

Il comma 2 - comma inserito dall'11^a Commissione - specifica che le norme introdotte dal **presente articolo 1** si applicano, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con l'utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, agli istituti e scuole di ogni ordine e grado e alle istituzioni educative, tenendo conto delle loro specificità organizzative e funzionali e nel rispetto dell'autonomia organizzativa, didattica, di ricerca e di sviluppo ad essi riconosciuta dalle vigenti disposizioni.

Articolo 2 *(Misure per il contrasto dell'assenteismo)*

L'**articolo 2** prevede l'introduzione di sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche (di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni), ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro, e reca un principio generale sullo svolgimento della prestazione nella sede di lavoro da parte dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche.

L'introduzione dei sistemi suddetti è prevista in sostituzione di quelli di rilevazione automatica attualmente in uso (**comma 1**); una **modifica approvata dalla 11^a Commissione** ha specificato che i sistemi si riferiscono agli accessi. Sono esclusi dalla previsione dei nuovi sistemi: il personale in regime di diritto pubblico (di cui all'articolo 3 del citato D.Lgs. n. 165, e successive modificazioni)²; i dipendenti titolari di un rapporto agile (rapporto di lavoro subordinato che, secondo la definizione di cui all'articolo 18 della L. 22 maggio 2017, n. 81, si svolge senza precisi vincoli di orario o di luogo, con svolgimento della prestazione in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno, senza una postazione fissa).

Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare le motivazioni dell'esclusione per le categorie in regime di diritto pubblico per le quali vigano attualmente sistemi di rilevazione automatica delle presenze.

Una **modifica approvata dalla 11^a Commissione** ha introdotto il richiamo ai principi di proporzionalità, non eccedenza e gradualità nell'adozione dei nuovi sistemi, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016. Quest'ultima lettera richiede che i dati personali siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità del trattamento - cosiddetto principio di minimizzazione dei dati -. *Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare se il termine "gradualità" sia congruo in relazione al contenuto del principio suddetto di minimizzazione.*

Per quanto riguarda i dirigenti delle amministrazioni pubbliche, il **comma 2** del presente **articolo 2** specifica che essi adeguano la propria prestazione nella sede di lavoro alle esigenze dell'organizzazione e dell'incarico dirigenziale svolto, nonché a quelle connesse con la corretta gestione e il necessario coordinamento delle

² Rientrano nel suddetto personale: i magistrati; gli avvocati e procuratori dello Stato; il personale militare, delle Forze di polizia di Stato, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia; i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nei settori creditizio, valutario, di tutela del risparmio e di tutela della concorrenza e del mercato; il personale della carriera dirigenziale penitenziaria; i professori e ricercatori universitari.

Si ricorda, con riferimento ad alcune delle categorie suddette, che l'articolo 1, comma 403, della L. 27 dicembre 2013, n. 147, ha demandato ad un decreto ministeriale la definizione - in sostituzione dei sistemi di rilevazione automatica o di altri sistemi in uso - di modalità di accertamento delle presenze del personale delle forze di polizia e del personale civile che presta servizio negli uffici o reparti specificamente individuati, idonee ad attestare l'effettivo svolgimento e la durata del servizio reso, ai fini dell'erogazione dei compensi per lavoro straordinario.

risorse umane. Una modifica **approvata dalla 11^a Commissione** ha esplicitato che i dirigenti, per le finalità di cui al presente **comma 2**, sono inclusi nell'ambito di applicazione dei nuovi sistemi di cui al precedente **comma 1** (fatta salva la summenzionata esclusione per le categorie in regime di diritto pubblico).

La definizione delle modalità attuative della sostituzione dei sistemi di rilevazione automatica attualmente in uso con quelli di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza è demandata (**comma 1**) ad un decreto, avente natura regolamentare, del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali sulle modalità di trattamento dei dati biometrici; per il personale docente ed educativo, si prevede (**comma 4**) un distinto regolamento, emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione, previo parere del suddetto Garante. Resta fermo, in ogni caso, il rispetto delle norme europee sul trattamento dei dati biometrici, di cui all'articolo 9 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, e delle misure di garanzia in materia di trattamento dei medesimi dati biometrici, predisposte dal suddetto Garante ai sensi dell'articolo 2-*septies* del codice in materia di protezione dei dati personali (di cui al D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

*Riguardo al regolamento di cui al **comma 1**, sembrerebbe opportuno, considerato che, da un lato, si prevede un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anziché di un Ministro, e che, d'altro lato, si fa rinvio alla tipologia di regolamento ministeriale, valutare se la fattispecie richieda l'adozione di un regolamento governativo (con conseguente emanazione con decreto del Presidente della Repubblica).*

Con due modifiche approvate **dalla 11^a Commissione** sono state introdotte, nei **commi 1 e 4**, due clausole finanziarie di chiusura.

Il **comma 3** - oltre a recare le clausole di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica - specifica che le pubbliche amministrazioni tenute a utilizzare i servizi di pagamento degli stipendi messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze devono avvalersi, ai fini dell'attuazione dei precedenti **commi 1, 2 e 4**, dei servizi di rilevazione delle presenze forniti dal sistema "NoiPA" del suddetto Dicastero. Il ricorso a quest'ultimo sistema (ai fini in oggetto) è facoltativo per le altre pubbliche amministrazioni.

Ai fini dell'attuazione dei sistemi di cui al **comma 1**, viene istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un apposito fondo da ripartire, con una dotazione di 35 milioni di euro per il 2019 (**comma 5**). L'utilizzo del fondo è disposto, previa ricognizione dei fabbisogni ed in relazione alle esigenze presentate, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Ai fini della copertura finanziaria del suddetto stanziamento, si riduce nella misura corrispondente, per il medesimo anno 2019, l'accantonamento relativo al Ministero

dell'economia e delle finanze del fondo speciale di conto capitale (fondo destinato alla copertura degli oneri in conto capitale derivanti dai provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio di riferimento).

Articolo 3

(Adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici)

L'**articolo 3** restringe l'ambito di applicazione del limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche (di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni).

La disposizione attuale - di cui all'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 - prevede che il suddetto ammontare non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016³.

Il presente **articolo 3** esclude da tale limite: gli incrementi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro successivi alla data di entrata in vigore del medesimo D.Lgs. n. 75 e dagli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico; gli oneri relativi al trattamento accessorio delle assunzioni effettuate, successivamente alla suddetta data di entrata in vigore del limite, in deroga alle facoltà assunzionali vigenti e ai sensi di disposizioni che contemplino gli oneri (ivi compresi quelli relativi al trattamento accessorio medesimo) per quest'ultima deroga. Si esplicita che l'esclusione concerne anche le assunzioni effettuate in deroga ai relativi limiti finanziari utilizzando risorse destinate ai contratti di lavoro flessibile, secondo la specifica disciplina posta, per il triennio 2018-2020, dall'articolo 20, comma 3, del citato D.Lgs. n. 75.

³ Per gli enti locali che non abbiano potuto destinare nel 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse in esame non può superare il corrispondente importo determinato per il 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

Articolo 4

(Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione)

L'**articolo 4** conferma il limite vigente per le assunzioni da parte delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e delle agenzie e degli enti pubblici nazionali non economici e reca modifiche ed integrazioni alle norme sulle procedure per le assunzioni in oggetto, stabilendo anche disposizioni transitorie.

In particolare, il **comma 1** conferma che le amministrazioni suddette 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 precedente⁴; resta ferma per i Corpi di polizia, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il comparto della scuola e delle università l'applicazione delle norme di settore.

Il **secondo periodo** del **comma 3** consente, a decorrere 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 norma vigente⁵. *Sembrerebbe opportuno chiarire i termini di decorrenza del suddetto elevamento in fase di prima applicazione, con riferimento alle economie non comprese (in quanto anteriori) nel triennio precedente la data di entrata in vigore della presente legge.*

Ai sensi del **comma 2**, le amministrazioni interessate dal limite di cui al **comma 1** predispongono i piani triennali dei fabbisogni di personale tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro, nonché, in via prioritaria, di reclutare figure professionali con elevate competenze in materia di: a) digitalizzazione; b) razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; c) qualità dei servizi pubblici; d) gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; e) contrattualistica pubblica; f) controllo di gestione e attività ispettiva.

Ai fini dell'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali e alle relative assunzioni, il **primo periodo** del **comma 3** conferma le norme vigenti⁶; tuttavia, con riferimento al triennio 2019-2021, il **comma 4** reca norme transitorie, intese a ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego.

In particolare, tale **comma** consente di procedere, in deroga alla procedura di autorizzazione summenzionata ed alle norme sulla mobilità (volontaria o "per

⁴ Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 3 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, il limite è pari al 100 per cento a decorrere dal 2018 (mentre esso 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).

⁵ Di cui al comma 3 del citato articolo 3 del D.L. n. 90 del 2014.

⁶ Cfr. il citato comma 3 dell'articolo 3 del D.L. n. 90 del 2014.

ricollocazione" del personale collocato in disponibilità) a: l'assunzione a tempo indeterminato di vincitori o lo scorrimento delle graduatorie vigenti, nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione previste dai **commi 1 e 3**, per ciascun anno (**lettera a**); l'avvio di procedure concorsuali (**lettera b**), nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione previste per il corrispondente triennio, al netto delle risorse di cui alla **lettera a** - per le procedure concorsuali suddette, i successivi **commi 6 e 7** recano alcune norme specifiche (cfr. *infra*) -. Le assunzioni di cui alla **lettera b** possono essere effettuate solo successivamente alla maturazione della corrispondente facoltà di assunzione.

Resta fermo - con riferimento alle facoltà di cui alle suddette **lettere a) e b)** - il rispetto delle norme richiamate dal medesimo **comma 4**, tra cui il principio della previa verifica della sussistenza di situazioni di soprannumero o di eccedenze di personale nella medesima amministrazione.

Le amministrazioni che si avvalgano delle facoltà di cui al **comma 4** devono comunicare (**comma 5**) entro trenta giorni i dati relativi alle assunzioni o all'avvio delle procedure di reclutamento al Dipartimento della funzione pubblica ed alla Ragioneria generale dello Stato, al fine di consentire agli stessi di operare i controlli successivi e di procedere alle eventuali restanti autorizzazioni ai sensi del **comma 3**.

Le procedure concorsuali di cui alla suddetta **lettera b)** del **comma 4** possono essere espletate con modalità semplificate, definite con regolamento del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche in deroga alla disciplina prevista dal regolamento di cui al D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487⁷; le modalità semplificate devono concernere, in particolare, la tipologia e le modalità di svolgimento delle prove di esame e la nomina delle commissioni e delle sottocommissioni (**comma 6**). Resta fermo il rispetto degli eventuali specifici titoli di preferenza previsti dalle disposizioni vigenti (**comma 7**). Le graduatorie dei candidati che abbiano superato le prove concorsuali espletate secondo le procedure semplificate (di cui alla disciplina regolamentare prevista dal **comma 6**) sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti così banditi.

*Sembrerebbe opportuno valutare se la categoria del regolamento ministeriale comprenda, come prospetta il suddetto **comma 6**, anche ipotesi di regolamento da parte di Ministri non titolari di un autonomo Ministero.*

⁷ Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.

Articolo 5 ***(Disposizioni in materia di buoni pasto)***

L'**articolo 5** reca una disciplina specifica per i problemi posti dall'avvenuta risoluzione, da parte di Consip S.p.A., di alcune convenzioni di fornitura di buoni pasto per pubblici dipendenti.

Ai sensi del **comma 1**, le pubbliche amministrazioni che abbiano sottoscritto ordini d'acquisto in attuazione delle convenzioni ivi citate richiedono ai propri dipendenti la restituzione dei buoni pasto, maturati e non spesi, e li sostituiscono con altri buoni pasto, di valore nominale corrispondente, acquisti mediante la normativa vigente. A quest'ultimo fine, il **comma 3** istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un apposito fondo da ripartire, con una dotazione di 3 milioni di euro per il 2019. L'utilizzo del fondo è disposto, previa ricognizione dei fabbisogni e in relazione alle esigenze presentate, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il **comma 2** prevede che il recupero dei crediti vantati dalle pubbliche amministrazioni nei confronti della società aggiudicataria dei lotti (oggetto delle suddette risoluzioni) sia gestito centralmente dalla Consip S.p.A., attraverso l'escussione unitaria della cauzione definitiva, agendo anche in via giudiziale. Nell'esercizio di tale azione, la Consip S.p.A. si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Le somme recuperate sono riassegnate alle amministrazioni pubbliche in misura pari al credito residuo vantato dalle stesse. Qualora le somme recuperate risultino inferiori all'importo complessivo dei crediti delle amministrazioni, la Consip S.p.A. provvede al versamento in favore di ciascuna amministrazione in proporzione alla misura del rispettivo credito. Le singole amministrazioni attivano ulteriori procedimenti per il recupero del credito non soddisfatto e dell'eventuale maggior danno.

Il **comma 4** provvede alla copertura finanziaria dell'onere derivante dall'istituzione del fondo di cui al **comma 3**, riducendo nella misura di 3 milioni di euro per il 2019 l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze del fondo speciale di parte corrente (fondo destinato alla copertura degli oneri di parte corrente derivanti dai provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio di riferimento).

Articolo 6 ***(Disposizioni finali e clausola di salvaguardia)***

Il **comma 1** del **presente articolo** qualifica le disposizioni di cui ai precedenti **articoli 1 e 4** come norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione (in materia di pubbliche amministrazioni e pubblico impiego) e come principi generali dell'ordinamento.

Il successivo **comma 2** specifica che le disposizioni degli **articoli 2 e 3**, concernendo la materia dell'ordinamento civile, rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

In base al **comma 3**, le norme di cui all'**articolo 5** costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (materia sottoposta a competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

Il **comma 4** specifica che le regioni - anche con riferimento ai propri enti ed alle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale - e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni della presente legge. Si ricorda, in ogni caso, che le norme di cui all'**articolo 4** non concernono gli enti territoriali, in quanto le possibilità di assunzione da parte dei medesimi sono disciplinate da norme legislative statali⁸ non oggetto di modifica da parte del medesimo **articolo 4**.

Il **comma 5** reca la clausola di salvaguardia con riferimento alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome.

⁸ Cfr. l'articolo 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, l'articolo 1, comma 228, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, e successive modificazioni, l'articolo 1, comma 479, lettera *d*), della L. 11 dicembre 2016, n. 232, e successive modificazioni, nonché, per il settore del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 2, commi 71 e 72, della L. 23 dicembre 2009, n. 191, e l'articolo 17, comma 3, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni.