

dossier

16 aprile 2019

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

A.S. n. 920-B



Senato
della Repubblica




Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 82/2



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Lavoro

Tel. 06 6760-4884 - st_lavoro@camera.it -  [@CD_lavoro](https://twitter.com/CD_lavoro)

Dipartimento Istituzioni

Tel. 066760-3855 - st_istituzioni@camera.it -  [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Dipartimento Giustizia

Tel. 066760-9148 - st_giustizia@camera.it -  [@CD_giustizia](https://twitter.com/CD_giustizia)

Dipartimento Bilancio

Tel. 066760-2233 - st_bilancio@camera.it -  [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

Progetti di legge n. 75/2

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	5
Articolo 1 (<i>Istituzione del Nucleo della concretezza</i>)	7
Articolo 2 (<i>Misure per il contrasto dell'assenteismo</i>)	14
Ex articolo 3 (soppresso dalla Camera).....	19
Articolo 3, commi 1-10 (<i>Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione</i>)	20
Articolo 3, commi 11-16 (<i>Commissioni esaminatrici per i concorsi pubblici</i>) ...	27
Articolo 4 (<i>Disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato</i>)	30
Articolo 5 (<i>Disposizioni in materia di buoni pasto</i>).....	32
Articolo 6 (<i>Disposizioni finali e clausola di salvaguardia</i>)	35

SCHEDE DI LETTURA

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

L'**articolo 1** istituisce, presso il Dipartimento della funzione pubblica, il Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa, denominato "**Nucleo della concretezza**", composto da 53 unità di personale e preposto alla **verifica** della realizzazione delle azioni concrete - da determinarsi in un apposito **Piano triennale** - per il miglioramento dell'**efficienza** della pubblica amministrazione. L'attività del Nucleo si esplica, in particolare, attraverso sopralluoghi e visite e ricomprende la possibilità di proporre misure correttive. Al Nucleo deve inoltre essere comunicata l'avvenuta attuazione delle misure correttive richieste: l'inosservanza del termine, oltre a rilevare ai fini della responsabilità disciplinare e dirigenziale, comporta l'inserimento in un **elenco delle p.a. inadempienti**, 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 Camere.

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". Nel dettaglio, il disegno di legge introduce 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 tali disposizioni si inseriscono nel corpo del D.Lgs. n. 165 del 2001, per "amministrazioni pubbliche" si intendono le amministrazioni definite tali dall'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto.

Ai sensi dell'art. 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 D.Lgs. 165 del 2001 continuano ad applicarsi anche al CONI.

Il comma 1 del **nuovo articolo 60-bis** - nel disporre l'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**, organi entrambi già incardinati presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

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.

Una puntuale determinazione di compiti del Dipartimento è stata poi resa dall'articolo 14 del 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 dal 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*, entro il Dipartimento della funzione pubblica, è 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.

L'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 il 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 con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione (di concerto con quello dell'interno). Per le azioni da effettuarsi negli enti territoriali, è prevista l'intesa in sede di Conferenza unificata.

Il Piano contiene:

- le azioni volte a garantire la “corretta applicazione” delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento – e, come aggiunto **dalla Camera**, di trasparenza e digitalizzazione – delle pubbliche amministrazioni e la conformità dell'attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento;
- le “azioni concrete” per rendere più efficienti le pubbliche amministrazioni, con indicazione altresì dei tempi per la realizzazione di “azioni correttive”;
- 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 tale attività del Nucleo, la quale si esplica in **sopralluoghi e visite**, svolti 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; viene in particolare specificato (modificando i commi 3, 4 e 6 del nuovo art. 60-*bis*) 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** proceduralizza l'attività del Nucleo della concretezza presso le amministrazioni. 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 visionata o 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 territorialmente. L'obbligo di trasmissione parrebbe pertanto stabilito in capo al Nucleo.

Ancora in termini di obblighi di comunicazione, il **comma 6** prevede una **comunicazione** al Nucleo, da effettuare – come specificato **dalla Camera – entro 15 giorni**, 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**.

La **responsabilità dirigenziale** si fonda, in particolare, sulle previsioni dell'art. 21 del D.Lgs. 165/2001, il quale richiama il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione o l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente quali elementi che comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare prima della scadenza l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli delle amministrazioni dello Stato ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

La **responsabilità disciplinare** si concretizza in una violazione del codice disciplinare rinvenibile nel contratto collettivo richiamato dal contratto individuale o nella violazione dei precetti fissati dagli artt. 55 e seguenti del D.Lgs. n. 165 del 2001 o dal codice di comportamento. La titolarità ad accertare la responsabilità

disciplinare risiede in capo al dirigente di struttura o all'Ufficio per i procedimenti disciplinari.

All'inosservanza consegue inoltre l'inserimento della pubblica amministrazione in un **elenco delle p.a. inadempienti**, che viene 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, nonché – come specificato **dalla Camera** – al Parlamento, 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 nuovo **articolo 60-ter** ha per oggetto la collaborazione tra il prefetto ed il Nucleo. Il prefetto può segnalare 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.

Per quanto concerne il **sistema di controlli interni degli enti locali**, si ricorda che esiste un controllo preventivo ai sensi dell'art. 147-bis comma 1 del D.Lgs. n. 267/2000, in base al quale “il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria”.

In seguito si inseriscono nel sistema i controlli successivi di regolarità amministrativa. Il comma 2 della richiamata norma espressamente prevede che “Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento”. Le risultanze del controllo sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.

Il nuovo **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 un dirigente di livello generale e due 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, esplicitamente richiamato dall’art. 60-*quater*.

Gli oneri quantificati per il reclutamento del personale e per il funzionamento del Nucleo sono quantificati in **euro 4.153.160 annui** a decorrere dal 2019. Di questa somma, nella relazione tecnica sono quantificate in euro 3.775.600 le spese per il personale (con stima commisurata al trattamento retributivo

medio della categoria A del comparto Presidenza del Consiglio), mentre le restanti sono imputate a spese di funzionamento.

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). Nel corso dell'esame **presso la Camera** sono state aggiornate le annualità di riferimento al **triennio 2019-2021**.

Il **capoverso articolo 60-quinquies** specifica che le norme introdotte dai **capoversi articoli 60-bis e 60-ter** - fermo restando quanto previsto dal **capoverso articolo 60-quater** - 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. Si rileva che l'inserimento - **da parte della Camera** - del suddetto **capoverso articolo 60-quinquies** e la contestuale **soppressione del comma 2** del presente **articolo 1** costituiscono una riformulazione esclusivamente formale rispetto al testo approvato dal Senato in prima lettura.

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**); viene 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)¹; 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 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.

Inoltre, nella procedura di adozione dei nuovi sistemi, viene introdotto il richiamo ai **principi di proporzionalità, non eccedenza e gradualità** ai sensi dell'articolo 5, par. 1, lettera *c*), del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sulla protezione dei dati, nonché, **come specificato dalla Camera**, ai sensi dell'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01). La disposizione europea richiamata richiede infatti che i dati personali siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità del trattamento, secondo il cosiddetto principio di minimizzazione dei dati.

¹ 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.

Il comma 1 in commento prevede, quindi, **attraverso l'impiego contestuale** e non alternativo dei relativi sistemi, il trattamento sia di dati personali quali l'immagine della persona (attraverso l'utilizzo di strumenti di videosorveglianza), sia di **dati biometrici**.

Occorre ricordare che il Garante per la protezione dei dati personali, nel corso dell'Audizione sul provvedimento in esame presso l'11^a Commissione del Senato del 27 novembre 2018, ha espresso una serie di rilievi critici in merito ad alcuni profili della disposizione in commento. In particolare, il Garante ha sottolineato come la previsione dell'obbligatorio impiego contestuale di due sistemi di verifica del rispetto dell'orario di lavoro (raccolta di dati biometrici e videosorveglianza) ecceda i limiti imposti dalla stretta necessità del trattamento rispetto al fine perseguito. Sul punto il Garante ha evidenziato che se "presupposto per l'introduzione di un sistema di attestazione della presenza in servizio così invasivo quale quello biometrico è la sua ritenuta efficacia e affidabilità, ne consegue necessariamente l'ultroneità del ricorso contestuale alla videosorveglianza, che nulla potrebbe aggiungere in termini di contrasto di fenomeni elusivi".

Inoltre, sotto un diverso profilo il Garante ha giudicato non conforme al canone di proporzionalità, come declinato dalla giurisprudenza europea, 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 sul punto a fronte dell'invasività di tali forme di verifica e delle implicazioni derivanti dalla particolare natura del dato. Il Garante ha dunque sottolineato come "Per realizzare il condivisibile fine del contrasto dell'assenteismo e della falsa attestazione della presenza in servizio dovrebbe, pertanto, farsi previo ricorso a misure meno limitative del diritto alla protezione dei dati, utilizzando i sistemi di rilevazione biometrica, in presenza di fattori di rischio specifici, qualora soluzioni meno invasive debbano ragionevolmente ritenersi inidonee allo scopo".

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 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.

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).

Nel corso dell'esame presso la Camera, si è disposto che il **personale docente ed educativo è escluso dall'ambito di applicazione** di quanto disposto dall'articolo in esame, mentre i dirigenti scolastici sono 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 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).

Il Regolamento UE 2016/679 all'art. 4, paragrafo 1, n. 14), definisce i **dati biometrici** come quei “dati personali ottenuti da un trattamento tecnico specifico, relativi alle caratteristiche fisiche, fisiologiche o comportamentali di una persona fisica e che ne consentono o confermano l'identificazione univoca, quali l'immagine facciale o i dati dattiloscopici”.

Per questi dati, il Regolamento (art. 9) sancisce in linea generale il **divieto di trattamento**, superabile solo in presenza di alcuni presupposti tra i quali, la necessità per il titolare di adempiere a un obbligo legale o di eseguire un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri ovvero ancora la necessità del trattamento per l'assolvimento degli obblighi e l'esercizio dei diritti specifici (del titolare del trattamento o dell'interessato stesso) in materia di diritto del lavoro, nella misura in cui sia autorizzato “dal diritto degli Stati membri”, in presenza di garanzie appropriate per i diritti fondamentali e gli interessi del soggetto passivo (art. 6, par. 1, lett. c) ed e), 3, e articolo 9, par. 2, lett. b), Reg.). Lo stesso Regolamento prevede poi una specifica riserva normativa nazionale per la disciplina dei rapporti di lavoro, consentendo a ogni Stato membro di prevedere “norme più specifiche” in materia, comprensive di “misure appropriate e specifiche a salvaguardia della dignità umana, degli interessi legittimi e dei diritti fondamentali degli interessati” (art. 88, par. 1 e 2, Reg.). I presupposti di legittimità del trattamento dei dati biometrici, anche in materia di lavoro, attengono alla sussistenza di una previsione normativa specifica (di rango legislativo o regolamentare a seconda dei casi), alla necessità del trattamento per la

realizzazione dei legittimi fini perseguiti, nonché al rispetto di garanzie appropriate. Al riguardo con il D.lgs. 108/2018 che ha modificato il Codice per la protezione dei dati personali (D.lgs. n. 196 del 2003) in sede di adeguamento al Regolamento europeo, il legislatore ha previsto (con il **nuovo art. 2-septies del Codice**) un provvedimento generale del Garante recante, appunto, le **misure di garanzia necessarie per la legittimità del trattamento** dei dati genetici, **biometrici** e relativi alla salute, nell'esercizio del margine di flessibilità concesso sul punto dal legislatore europeo.

Per quanto riguarda i dirigenti delle amministrazioni pubbliche, il **comma 2** stabilisce 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 risorse umane.

I dirigenti, per le finalità di cui al **comma 2**, sono inclusi nell'ambito di applicazione dei nuovi sistemi di cui al **comma 1** (fatta salva la summenzionata esclusione per le categorie in regime di diritto pubblico).

Nei **commi 1 e 4** sono inoltre presenti 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 ai **commi 1 e 4**, 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.

Il **comma 6** dispone che alla copertura finanziaria del suddetto stanziamento per il 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per il 2019 (fondo destinato alla copertura degli oneri di parte corrente derivanti dai provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio di riferimento), allo scopo utilizzando parzialmente

l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Ex articolo 3 (soppresso dalla Camera)

La Camera ha soppresso l'articolo 3 originario, relativo alle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, **in quanto tale articolo è stato nel frattempo assorbito** dall'articolo 11, commi 1 e 2, del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12.

Articolo 3, commi 1-10
(Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione)

I **commi in esame** intervengono in materia di **facoltà assunzionali** delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e delle agenzie e degli enti pubblici nazionali non economici, di procedure per le assunzioni in oggetto (stabilendo anche disposizioni transitorie), nonché di **concorsi pubblici e, attraverso modifiche apportate dalla Camera, di personale in disponibilità** e assunzioni delle **categorie protette**.

In particolare, il **comma 1** conferma – fatta salva, **come specificato dalla Camera**, la previsione di cui all’art. 1, c. 399, della legge di bilancio per il 2019 (vedi *infra*) – che, a decorrere dal 2019, le suddette amministrazioni 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 precedente²; 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 richiamato comma 399 dispone che, per il 2019, la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli enti pubblici non economici, le Agenzie fiscali e le Università, in relazione alle ordinarie facoltà di assunzione riferite al medesimo anno, **non possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato** con decorrenza giuridica ed economica anteriore al **15 novembre 2019**³.

Il **secondo periodo del comma 3** consente, a decorrere dal 2019 - fatta salva, **come specificato dalla Camera**, la previsione di cui all’art. 1, c. 399, della legge di bilancio per il 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,

² 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 solo dal 2019, in base al combinato disposto della suddetta norma con l'articolo 1, comma 227, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, e successive modificazioni).

³ Per le Università la suddetta limitazione si applica con riferimento al 1° dicembre 2019 relativamente alle ordinarie facoltà di assunzione dello stesso anno. Sono inoltre fatti salvi gli inquadramenti nel ruolo di professore associato ai sensi dell’articolo 24, comma 5, della legge 240/2010, che possono essere disposti nel corso dell’anno 2019 al termine del contratto di ricercatore a tempo determinato di cui all’articolo 24, comma 3, lettera b), della stessa legge.

Si ricorda, inoltre, che l’art. 12, c. 6, del D.L. 4/2019, autorizza, in deroga al richiamato comma 399 e nei limiti della dotazione organica dell'INPS, a decorrere dal 2019, una spesa di 50 milioni di euro annui per l'assunzione di personale da assegnare alle strutture dell'INPS al fine di dare piena attuazione alle disposizioni contenute nel medesimo decreto legge (relativo all’istituzione del reddito di cittadinanza e di forme di pensionamento anticipato, quali la cd. Quota 100).

come prevede la normativa vigente (di cui al comma 3 del citato articolo 3 del D.L. 90/2014). 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.

Sul punto, si segnala che analoga disposizione, per le regioni e gli enti locali, è contenuta nell'art. 14-*bis* del D.L. 4/2019 che modifica l'art. 3, c. 5, del suddetto decreto 90/2014, prevedendo la possibilità per i suddetti soggetti di cumulare le risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per un arco temporale non superiore a cinque anni (in luogo di tre anni), utilizzando, altresì, i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al quinquennio precedente, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge medesimo.

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; g) **(lettera introdotta dalla Camera)** contabilità pubblica e gestione finanziaria.

Sul punto, si segnala che le suddette competenze riproducono quelle previste dall'articolo 1, comma 299, lettere da *a*) ad *f*) della legge di bilancio per il 2019 per le assunzioni straordinarie da realizzare a valere sul Fondo per il pubblico impiego istituito dalla legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232 del 2016), destinato alle assunzioni aggiuntive da effettuare da parte delle pubbliche amministrazioni e rifinanziato dalla legge di bilancio per il 2019 all'articolo 1, comma 298. Non sono invece riprodotte le lettere *g*) ed *h*) che fanno riferimento alle competenze in materia di tecnica di redazione degli atti normativi, di verifica di impatto della regolamentazione e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e di bilancio.

Ai fini dell'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali e alle relative assunzioni, il **primo periodo** del **comma 3** conferma le norme vigenti⁴; tuttavia, con riferimento al triennio 2019-2021, il **comma 4** reca norme transitorie, intese a ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, fatta salva,

⁴ Cfr. il citato comma 3 dell'articolo 3 del D.L. n. 90 del 2014.

come specificato dalla Camera, la previsione di cui all'art. 1, c. 399, della legge di bilancio per il 2019, secondo cui determinate amministrazioni **non possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato** con decorrenza giuridica ed economica anteriore al **15 novembre 2019**.

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

- all'assunzione a tempo indeterminato di vincitori o allo 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**);
- all'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**), solo successivamente alla maturazione della corrispondente facoltà di assunzione, secondo le modalità previste dalla normativa vigente, che prevede il ricorso a concorsi pubblici unici per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici (ex art. 4, c. 5-*quinquies* e 5-*sexies*, del D.L. 101/2013), o, **come specificato dalla Camera**, alla Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualficazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM) per lo svolgimento delle procedure selettive delle restanti amministrazioni (ex art. 35, c. 5, del D.Lgs. 165/2001. Per tali assunzioni, le amministrazioni tengono conto degli eventuali specifici titoli di preferenza previsti dalle disposizioni vigenti (**comma 7**).

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**.

Il **comma 6**, come sostituito nel corso dell'esame presso la Camera, dispone che, nelle more dell'entrata in vigore del Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di cui all'art. 1, c. 300, della L. 145/2018, a cui è demandata la definizione delle modalità semplificate di svolgimento dei concorsi pubblici unici (la cui adozione era prevista entro il 1° marzo), le procedure concorsuali di cui alla suddetta **lettera b)** del **comma 4** sono svolte

dal Dipartimento della funzione pubblica, con modalità semplificate, anche in deroga alla disciplina in materia di modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi (ex D.P.R. 487/1994), per quanto riguarda, in particolare:

- nomina e composizione della commissione d'esame (prevedendo sottocommissioni anche per le prove scritte ed assegnando ad esse un tetto minimo di 250 candidati);
- tipologia e modalità di svolgimento della prova di esame prevedendo:
 - nel caso di domande pari almeno al doppio dei posti banditi, la possibilità di esperire, prima della prova d'esame, prove selettive, se del caso con quesiti a risposta multipla, gestite da enti o istituti pubblici o privati specializzati);
 - forme semplificate di svolgimento delle prove scritte (anche concentrandole in un'unica prova e ricorrendo, se del caso, a domande a risposta multipla);
 - svolgimento di prove pratiche in aggiunta o in sostituzione alle prove scritte (solo per i profili tecnici);
 - lo svolgimento e la correzione delle prove preselettive e delle prove scritte in forma semplificata di cui sopra mediante l'ausilio di sistemi informatici e telematici;
 - in caso di concorso per titoli ed esami, la valutazione dei titoli solo dopo lo svolgimento delle prove orali e l'attribuzione di un punteggio fisso, stabilito dal bando, con la previsione che il totale dei punteggi dei titoli non possa essere superiore ad un terzo del punteggio complessivo attribuibile.

Per ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, il **comma 7, introdotto dalla Camera**, dispone, con riferimento ai concorsi pubblici per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e le agenzie e gli enti pubblici nazionali non economici, che il Dipartimento della funzione pubblica provvede allo sviluppo di un portale del reclutamento, per la raccolta e la gestione delle domande di partecipazione e delle fasi delle procedure concorsuali, in modalità automatizzata e nel rispetto delle previsioni relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (di cui al regolamento (UE) 2016/679) e del Codice in materia di protezione dei dati personali per l'adeguamento al richiamato regolamento UE (D.Lgs. 196/2003), anche mediante la creazione di fascicolo elettronico del candidato. L'attuazione del portale non deve determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

I commi 8 e 9, introdotti dalla Camera, recano disposizioni in materia di concorsi pubblici, personale in disponibilità e assunzioni delle categorie protette.

In primo luogo, si prevede (**comma 8**) che, al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, nel **triennio 2019-2021** i concorsi pubblici banditi dalle Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, nonché le relative assunzioni, **possono essere effettuate in deroga all'obbligo di svolgimento delle procedure di mobilità volontaria** di cui all'articolo 30 del medesimo D.Lgs. 165/2001⁵. Resta fermo il disposto di cui all'articolo 1, comma 399, della L. n. 145 del 2018 sui termini dilatori di decorrenza delle assunzioni nel corso del 2019 (cfr. *supra*).

Con il nuovo **comma 9** sono apportate alcune modifiche all'articolo 34 (concernente il personale in disponibilità a seguito di procedure di mobilità collettiva⁶), all'articolo 34-*bis*⁷ (relativo all'obbligo per le pubbliche amministrazioni di utilizzare il personale già collocato in disponibilità o in mobilità prima di avviare le procedure per le nuove assunzioni) e all'articolo 39 (relativo alle assunzioni delle categorie protette) del richiamato D.Lgs. 165/2001.

⁵ La mobilità volontaria (di cui all'art. 30 del D.Lgs. 165/2001) è un istituto che permette di ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, dietro domanda di trasferimento e, generalmente, con assenso dell'amministrazione di appartenenza. In via sperimentale, si è prevista la possibilità di trasferimenti anche in mancanza dell'assenso dell'amministrazione di appartenenza, a condizione che l'amministrazione di destinazione abbia una percentuale di posti vacanti superiore a quella dell'amministrazione di provenienza

⁶ Si ricorda che invece la mobilità attivata d'ufficio (cd. mobilità collettiva) è disciplinata dagli articoli 33, 34 e 34-*bis* del D.Lgs. 165 del 2001. Essa è legata ad una situazione di esubero del personale, e si attiva quando non è possibile trasferire il personale eccedente nell'ambito della medesima amministrazione o non è possibile collocare lo stesso in altra amministrazione, oppure quando il personale interessato si rifiuta di prendere servizio presso la diversa amministrazione a cui sia stato destinato.

⁷ L'articolo 34-*bis* del D.Lgs. 165/2001 prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di utilizzare il personale già collocato in disponibilità o in mobilità prima di avviare le procedure per le nuove assunzioni. In particolare, il comma 1 dell'art. 34-*bis* stabilisce che le amministrazioni pubbliche, prima di avviare le procedure di assunzione del personale, devono comunicare una serie di informazioni relative al personale per il quale si intende bandire il concorso, con particolare riguardo per l'area, il livello (ovvero la posizione economica all'interno dell'area), la sede di destinazione. I soggetti ai quali è rivolta la comunicazione - che sono gli stessi i quali, ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs. n. 165/2001 - formano e gestiscono gli elenchi del personale in disponibilità, sono:

- il Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per le assunzioni da effettuare presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e per gli enti pubblici non economici nazionali;
- le strutture regionali e provinciali di cui al D.Lgs. 469/1997, per le assunzioni da effettuare presso le altre amministrazioni.

Il **comma 2** dell'articolo 34-*bis* stabilisce che il soggetto al quale è rivolta la comunicazione provvede entro 15 giorni dalla stessa ad assegnare all'amministrazione richiedente il personale che risulta iscritto nel proprio elenco. L'assegnazione del personale deve avvenire secondo l'anzianità di iscrizione nell'elenco del personale collocato in disponibilità.

Più specificamente:

- si dispone (modificando il comma 4 dell'articolo 34, relativo alla cessazione del rapporto di lavoro del richiamato personale) che il **rapporto di lavoro** si intenda **definitivamente risolto anche prima del raggiungimento del limite massimo di 24 mesi, qualora il dipendente in disponibilità rinunci o non accetti per 2 volte l'assegnazione disposta** ai sensi del successivo articolo 34-*bis* nell'ambito della Provincia indicata (**lettera a), n. 1**);

Ai sensi del comma 4 dell'articolo 34, il personale in disponibilità iscritto negli appositi elenchi ha diritto alla specifica indennità di disponibilità⁸. La spesa relativa grava sul bilancio dell'amministrazione di appartenenza sino al trasferimento ad altra amministrazione, ovvero al raggiungimento del periodo massimo di fruizione dell'indennità richiamata. Il **terzo periodo** dispone che il rapporto di lavoro si intenda definitivamente risolto a tale data, fermo restando quanto previsto dalle specifiche procedure di mobilità collettiva.

- si prevede (modificando il comma 6, che dispone la subordinazione dell'avvio di procedure concorsuali e delle nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a 12 mesi all'impossibilità –verificata- di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco) che la **subordinazione non operi** per gli incarichi dirigenziali, gli incarichi a contratto e gli incarichi per l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico effettuati mediante la stipula di contratti a tempo determinato e con rapporto di lavoro esclusivo. Allo stesso tempo si stabilisce che il personale da ricollocare oltre ad essere iscritto nell'apposito elenco **debba essere in possesso della qualifica e della categoria di inquadramento occorrenti (lettera a), n. 2)**;
- si stabilisce l'**obbligo** (integrando il comma 2 dell'articolo 34-*bis*, vedi *supra*) per l'amministrazione destinataria di **comunicare** tempestivamente alla funzione Pubblica e alle strutture regionali (vedi *supra*) la **rinuncia o la mancata accettazione** dell'assegnazione da parte del dipendente in disponibilità (**lettera b), numero 1**);
- si riduce da due mesi a quarantacinque giorni il termine per la pubblica amministrazione - decorrente dalla ricezione della comunicazione inviata dalla medesima al Dipartimento della funzione pubblica - dopo il quale essa può procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale in base alla mobilità collettiva (**lettera b), numero 2**);

⁸ Disciplinata dal precedente articolo 33, comma 8, l'indennità di disponibilità viene corrisposto per un periodo massimo di 24 mesi ed è pari all'80% dello stipendio e della I.I.S., con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato.

- si specifica (modificando il comma 1 dell'articolo 39, di cui viene anche modificata la rubrica – **lettera c), n. 2)** l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di promuovere e proporre programmi di assunzioni delle categorie protette anche per i profili professionali delle aree o categorie previste dai contratti collettivi di comparto per i quali non sia previsto il solo requisito della scuola dell'obbligo, nel rispetto dei principi di reclutamento nella P.A., per i soggetti destinati al collocamento obbligatorio nella P.A. (**lettera c), n. 1)**.

Resta fermo il rispetto degli eventuali specifici titoli di preferenza previsti dalle disposizioni vigenti (**comma 10)**.

Articolo 3, commi 11-16
(Commissioni esaminatrici per i concorsi pubblici)

I **commi da 11 a 16, introdotti dalla Camera**, intervengono in materia di composizione delle **commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici** per l'accesso a un pubblico impiego, prevedendo anche l'istituzione di un apposito **Albo nazionale dei componenti delle suddette commissioni**.

Più nel dettaglio, il **comma 11** dispone che - fermo restando quanto previsto per la costituzione delle commissioni esaminatrici per il reclutamento del personale non contrattualizzato (di cui all'art. 3 del D.Lgs. 165/2001 - il presidente e i membri delle suddette commissioni possono essere scelti anche tra il personale in quiescenza da non più di quattro anni alla data di pubblicazione del bando di concorso ed in possesso di determinati requisiti (di cui all'art. 35, c. 5, lett. e), del D.Lgs. 165/2001⁹). Ai suddetti incarichi non si applica la previsione che fa divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire determinati incarichi a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza (ex art. 5, c. 9, del D.L. 95/2012 – vedi *infra*).

Sono esclusi dalla nomina a presidente o componente di una commissione esaminatrice di un concorso pubblico i dipendenti, anche in quiescenza, il cui rapporto di lavoro sia stato risolto per motivi disciplinari, per ragioni di salute o per decadenza dall'impiego (comunque determinata).

Il richiamato art. 5, c. 9, del D.L. 95/2012 (come modificato, da ultimo, dall'art. 17 della L. 124/2015) prevede che le pubbliche amministrazioni¹⁰ non possono conferire incarichi di studio e di consulenza, né incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo di amministrazioni pubbliche, a soggetti già lavoratori pubblici e privati collocati in quiescenza, a meno che non si tratti di incarichi o cariche conferiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Per l'interpretazione e l'applicazione del richiamato art. 5, c. 9, si vedano le **circolari della Funzione pubblica [6/2014](#) e [4/2015](#)**.

Gli incarichi di presidente, di membro o di segretario di una commissione esaminatrice di un concorso pubblico, in base al **comma 12**, si considerano

⁹ Secondo il richiamato comma 3, lett. e), le commissioni sono composte esclusivamente da esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali

¹⁰ Le amministrazioni interessate sono quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 e quelle inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'I.S.T.A.T.

ad ogni effetto di legge conferiti in ragione dell'ufficio ricoperto dal dipendente pubblico o comunque conferiti dall'amministrazione presso cui presta servizio o su designazione della stessa, anche se si tratti di concorsi banditi da un'amministrazione diversa da quella di appartenenza (ferma restando, in questo caso, la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 53 del D.Lgs. 165/2001¹¹).

Il **comma 13** demanda ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame) l'aggiornamento dei compensi da corrispondere al presidente, ai membri e al segretario delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici per l'accesso a un pubblico impiego (nominate successivamente alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame) indetti dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e dagli enti pubblici non economici nazionali, nonché al personale addetto alla vigilanza delle medesime prove concorsuali, secondo i criteri stabiliti dal DPCM 23 marzo 1995¹².

Il suddetto aggiornamento può avvenire anche in deroga alla disposizione secondo cui le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni sono automaticamente ridotte del 10% rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010 (ex art. 6, c. 3, del D.L. 78/2010).

All'attuazione di quanto disposto dal nuovo comma *7-quater* si provvede nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il nuovo **comma 14** dispone che ai **compensi dovuti al personale dirigenziale per l'attività di presidente o di membro delle suddette commissioni** - fermo restando quanto disposto dall'art. 23-*ter* del D.L. 201/2011 secondo cui il trattamento retributivo massimo annuo omnicomprensivo fruibile da tutti i soggetti con rapporti di lavoro subordinato o autonomo con le pubbliche amministrazioni non può superare il trattamento economico del Primo Presidente della Corte di cassazione (fissato in euro 240.000 annui lordi dall'art. 13 del D.L. 66/2014) - non si applica la disciplina (di cui all'art. 24, c. 3, del D.Lgs. 165/2001) secondo cui il trattamento economico determinato dai contratti collettivi per le aree dirigenziali remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o

¹¹ In base al quale le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati.

¹² Concernente la determinazione dei compensi da corrispondere ai componenti delle commissioni esaminatrici e al personale addetto alla sorveglianza di tutti i tipi di concorso indetti dalle amministrazioni pubbliche.

comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa¹³.

Il **comma 15** prevede l'**istituzione**, presso il Dipartimento della funzione pubblica, dell'**Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici di concorso** (articolato in sottosezioni su base regionale e per aree o settori tematici omogenei). L'iscrizione all'Albo ha durata di tre anni ed è rinnovabile per una sola volta.

Fermo restando quanto previsto dai precedenti commi da *7-bis* a *7-quinquies*, la definizione dei requisiti per l'iscrizione al suddetto Albo, delle cause di incompatibilità e di inconfiribilità dell'incarico, nonché delle modalità di gestione e di aggiornamento dell'Albo, è demandata ad apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze). Fino all'adozione del suddetto decreto (per la quale non viene previsto un termine), le commissioni esaminatrici continuano ad essere costituite secondo le disposizioni vigenti in materia alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

L'attuazione dell'Albo non deve determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il suddetto Albo (**comma 16**), sulla base di convenzione con il Dipartimento della funzione pubblica, **può essere utilizzato per la formazione delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici** per l'accesso a un pubblico impiego **svolti secondo modalità diverse da quelle previste dalla normativa vigente** (che prevede il ricorso a concorsi pubblici unici per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici, ex art. 4, c. *5-quinquies* e *5-sexies*, del D.L. 101/2013, o alla Commissione per l'attuazione del Progetto di Riquilibrato delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM) per lo svolgimento delle procedure selettive delle restanti amministrazioni, ex art. 35, c. 5, del D.Lgs. 165/2001).

¹³ Inoltre, il medesimo art. 24, c. 3, del D.Lgs. 165/2001 dispone che i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.

Articolo 4

(Disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato)

L'articolo 4, introdotto dalla Camera, reca disposizioni in materia di **mobilità tra pubblico e privato**.

In particolare, attraverso alcune modifiche agli articoli 23-*bis* del D.Lgs. 165/2001 e 18 della L. 183/2010 (vedi *infra*), si dispone che:

- **tutto il personale delle pubbliche amministrazioni**, e non solo quello dirigenziale come attualmente previsto, è collocato in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati. Conseguentemente il suddetto personale (non più solo il personale dirigenziale, come finora previsto) non può, nei successivi due anni, ricoprire incarichi che comportino l'esercizio di determinate funzioni (**comma 1, lettere a) e c)**);
- nel caso di svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, il suddetto periodo di collocamento in aspettativa, che non può superare i cinque anni, sia **rinnovabile una sola volta (comma 1, lettera b)**);
- il periodo massimo di dodici mesi di aspettativa non retribuita (e senza decorrenza dell'anzianità di servizio) riconosciuto ai dipendenti pubblici (anche per avviare attività professionali e imprenditoriali), ex art. 18 della L. 183/2010, sia **rinnovabile per una sola volta (comma 2)**.

Il richiamato art. 23-*bis* del D.Lgs. 165/2001 disciplina la mobilità tra pubblico e privato, disponendo che i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, nonché gli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato sono collocati in aspettativa senza assegni (con il mantenimento della qualifica posseduta) per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative. Sono gli stessi soggetti presso i quali si svolge l'attività a provvedere al relativo trattamento previdenziale.

Nel caso di svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, il periodo di collocamento in aspettativa non può superare i cinque anni e non è computabile ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza.

L'aspettativa per lo svolgimento delle attività o incarichi presso i suddetti soggetti non può essere disposta se:

- il personale, nei due anni precedenti, è stato addetto a funzioni di vigilanza, di controllo ovvero, nel medesimo periodo di tempo, ha

stipulato contratti o formulato pareri o avvisi su contratti o concesso autorizzazioni a favore di soggetti presso i quali intende svolgere l'attività. Ove l'attività che si intende svolgere sia presso una impresa, il divieto si estende anche al caso in cui le predette attività istituzionali abbiano interessato imprese che, anche indirettamente, la controllano o ne sono controllate. Inoltre, il dirigente non può, nei successivi due anni, ricoprire incarichi che comportino l'esercizio delle suddette funzioni;

- il personale intende svolgere attività in organismi e imprese private che, per la loro natura o la loro attività, in relazione alle funzioni precedentemente esercitate, possa cagionare nocimento all'immagine dell'amministrazione o comprometterne il normale funzionamento o l'imparzialità.

L'articolo 18 della L. 183/2010 dispone che l'amministrazione di appartenenza decide la concessione della suddetta aspettativa tenendo conto delle esigenze organizzative, dopo aver esaminato la documentazione prodotta dall'interessato. Inoltre, nel periodo di aspettativa non trovano applicazione le disposizioni in tema di incompatibilità per i dipendenti pubblici, di cui all'articolo 53 del D.Lgs. 165/2001. Resta fermo quanto disposto dall'art. 23-bis del D.Lgs. 165/2001, modificato dal provvedimento in esame.

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

L'**articolo 5** reca una disciplina normativa volta a porre rimedio ai problemi sorti in seguito alla **risoluzione, da parte di Consip S.p.A., di alcune convenzioni di fornitura di buoni pasto per pubblici dipendenti.**

Nel corso dell'esame **presso la Camera**, sono state introdotte modifiche riguardanti gli appalti nei servizi di ristorazione disciplinati nel Codice dei contratti pubblici.

Ai sensi del **comma 1**, le pubbliche amministrazioni che abbiano sottoscritto ordini d'acquisto in attuazione delle **convenzioni per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto** (edizione 7) e mediante buoni pasto elettronici (edizione 1), per i lotti che sono stati oggetto di risoluzione da parte di Consip S.p.A, richiedono ai propri dipendenti la restituzione dei buoni pasto, maturati e non spesi, e li sostituiscono con altri buoni pasto, di valore nominale corrispondente, acquistati secondo le modalità previste dalla 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.

Si tratta delle convenzioni per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto – edizione 7 e mediante buoni pasto elettronici – edizione 1.

La convenzione “Buoni Pasto edizione 7” - suddivisa in 7 lotti e aggiudicata a 4 operatori economici - rientra tra le convenzioni obbligatorie per legge per tutte le pubbliche amministrazioni che devono avvalersi di Consip o delle centrali regionali di riferimento. Dopo aver riscontrato numerosi disservizi con una delle società, Consip ha deciso di procedere con la [risoluzione](#) della convenzione “**Buoni Pasto edizione 7**” - relativamente al **lotto 1** (Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta, Lombardia) e **lotto 3** (Lazio), stipulati con **Qui!Group S.p.A.** - per reiterato, grave e rilevante inadempimento delle obbligazioni contrattuali. In seguito a tale risoluzione, Consip ha individuato un [nuovo fornitore](#) per la prosecuzione del servizio per tali lotti.

La medesima società Qui!Group S.p.A. si era aggiudicata anche i **lotti 5 e 7** dell'**edizione 1** della gara per i [buoni pasto elettronici](#). Anche questi ulteriori lotti sono stati [aggiudicati](#) successivamente da Consip tramite una procedura di interpello.

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** concerne la **copertura finanziaria** dell'onere derivante dall'istituzione del fondo di cui al comma 3, pari a 3 milioni di euro per il 2019, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per il 2019 (fondo destinato alla copertura degli oneri di parte corrente derivanti dai provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio di riferimento), allo scopo utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio

I **commi 5 e 6**, introdotti dalla Camera, **apportano** alcune **modifiche alla disciplina** relativa agli **appalti pubblici nei servizi di ristorazione, di cui all'articolo 144 del Codice Appalti** (D.Lgs. n. 50 del 2016).

Viene anzitutto integrato il comma 5 del richiamato articolo 144, che - nella formulazione vigente - affida a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l'ANAC, il compito di individuare esercizi presso i quali può essere erogato il servizio sostitutivo di mensa reso a mezzo dei buoni pasto, le caratteristiche dei buoni pasto e il contenuto degli accordi stipulati tra le società di emissione di buoni pasto e i titolari degli esercizi convenzionabili (DM 7 giugno 2017, n. 122).

Con le modifiche recate al comma 5 dell'art. 144 del Codice si dispone che gli **accordi tra le società di emissione e i titolari degli esercizi convenzionabili prevedano obbligatoriamente una garanzia fideiussoria**, rilasciata da imprese bancarie o assicurative che rispondano ai requisiti di

solvibilità previsti dalle leggi, che le società emittenti i buoni pasto sono **tenute a consegnare agli esercizi convenzionati.**

In sostanza, la modifica in esame è volta nell'ambito dei contratti di affidamento dei servizi sostitutivi di mensa (art. 144 del Codice dei contratti pubblici) ad estendere la garanzia definitiva (di cui agli articoli 103 e 104 del D.Lgs. n. 50/2016, che disciplinano le garanzie definitive per gli appalti) - strumento posto a tutela della posizione della sola stazione appaltante - anche a copertura delle inadempienze delle società di emissione nel pagamento delle prestazioni effettuate da parte degli esercizi convenzionati, a fronte dell'accettazione dei buoni pasto emessi.

In tal modo, le stazioni appaltanti sarebbero abilitate ad incamerare la garanzia, oltre che per danno proprio, anche per provvedere al pagamento diretto di quanto dovuto dalla società di emissione ai singoli esercizi convenzionati.

Il comma 6 affida poi a un regolamento, sotto forma di decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l'ANAC (ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge n. 400 del 1988), il compito di:

- apportare le **necessarie modifiche alle norme secondarie** di attuazione della disciplina art. 144, comma 5 (cioè al citato DM n. 122 del 2017);
- adottare gli **schemi tipo delle predette garanzie fideiussorie**, sentite anche le banche, le assicurazioni o le loro rappresentanze.

Si ricorda che ai sensi del comma 9 dell'art. 103 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs 50/2016) le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative previste dal Codice devono essere conformi agli schemi tipo approvati con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previamente concordato con le banche e le assicurazioni o loro rappresentanze. Con il D.M. 19 gennaio 2018, n. 31 sono stati approvati gli schemi di contratti tipo per le garanzie fideiussorie previste dagli articoli 103, comma 9 e 104, comma 9, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Si valuti l'opportunità che l'estensione della garanzia definitiva prevista dagli articoli 103 e 104 del Codice dei contratti pubblici sia effettuata con un DM che non rechi modifiche al DM 7 giugno 2017 n. 122, posto che quest'ultimo disciplina il diverso profilo degli accordi tra le società di emissione dei buoni pasto e gli esercizi convenzionati.

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 dell'**articolo 2**, 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.

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