

Un primo commento alle recenti disposizioni in materia di personale della legge 56 del 19 giugno 2019 e del d.l. 34/2019 convertito con legge 58/2019

di Angelo Maria Savazzi

Legge 56/2019, "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"	
Norma	Commento
Art. 1, istituzione del nucleo della concretezza	<p>Viene introdotto l'art. 60-bis del d.lgs. 165/2001 che istituisce il cosiddetto "Nucleo della concretezza" che ha il compito di assicurare l'attuazione delle misure previste dal Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Il piano viene adottato con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'interno e previa intesa in sede di conferenza unificata.</p> <p>L'azione del nucleo si svolge anche attraverso sopralluoghi e visite finalizzate a rilevare lo stato di attuazione delle azioni e proponendo eventuali misure correttive da realizzare in tempi definiti.</p> <p>Viene esplicitamente previsto che il mancato rispetto dei termini previsti dal piano triennale e dalle indicazioni del Nucleo sono rilevanti ai fini della responsabilità dirigenziale e disciplinare e determina l'iscrizione della pubblica amministrazione inadempiente in un elenco pubblicato nel sito del Dipartimento della funzione pubblica. Il Nucleo della concretezza agisce anche su sollecitazione dei prefetti.</p> <p>Viene, inoltre, disciplinata la composizione del Nucleo della concretezza.</p>
Art. 2, primo comma, introduzione di sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi con la finalità di verifica dell'orario di lavoro	<p>La norma impone alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 l'introduzione di sistemi di verifica della presenza in servizio finalizzati all'effettivo riconoscimento della persona in base alle caratteristiche biometriche in modo da impedire la sostituzione di persona al momento dell'ingresso e dell'uscita. I nuovi sistemi sono sostitutivi dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze attualmente utilizzati.</p> <p>Per le modalità attuative occorrerà attendere un DPCM per il quale non è previsto un termine per l'adozione che comunque dovrà avvenire previa intesa in sede di conferenza unificata e previo parere del garante per la protezione dei dati personali.</p> <p>Per l'attuazione della disposizione si dovranno utilizzare le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e il fondo previsto dal comma 5 del medesimo articolo che per l'anno 2019 ammonta a 35 milioni di euro e per la cui ripartizione si dovranno attendere appositi DPCM.</p>
Art. 2, secondo comma, estensione dei sistemi di verifica biometrica ai dirigenti	<p>La novità concerne innanzitutto la espressa estensione dell'utilizzo dei sistemi di verifica biometrica e di videosorveglianza ai dirigenti i quali dovranno adeguare la propria prestazione lavorativa all'esigenze di coordinamento e corretta gestione del personale assegnato nonché alle esigenze dell'organizzazione e dell'incarico dirigenziale.</p> <p>La possibilità di verificare la presenza in servizio dei dirigenti era consentita anche nell'assetto normativo previgente, sebbene lo svolgimento della prestazione lavorativa dei dirigenti in termini di durata, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non può</p>

Legge 56/2019, "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"	
Norma	Commento
	<p>essere misurata o predeterminata; ciò è stato ritenuto legittimo dalla Corte Costituzionale in quanto i dirigenti <i>"prestano attività di lavoro, che ammette e spesso può richiedere interruzioni e discontinuità, e per la quale non possono stabilirsi vincoli normali e costanti di orario, perché la durata è legata alla speciale natura delle funzioni e alle connesse responsabilità e quindi necessariamente variabile"</i>(Corte Cost. n. 101/1975). Pertanto era, quindi, possibile per gli enti definire modalità per accertare la presenza in servizio dei dirigenti, fermo restando quanto indicato in precedenza circa la durata della prestazione.</p> <p>La materia relativa al controllo delle presenze è comunque affidata alla autonoma determinazione degli Enti, che vi devono provvedere con l'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro (art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001), nell'ambito delle potestà organizzative che gli sono proprie (orientamenti applicativi ARAN All80 e All4). In base a questi ultimi orientamenti, pur essendo l'attuale sistema basato sull'autoresponsabilizzazione del dirigente (art. 16 del CCNL del 10.4.1996), è riconosciuta all'amministrazione la possibilità di <i>"assumere iniziative per l'accertamento delle presenze e delle assenze anche ai fini della valutazione annuale del dirigente e dell'erogazione della retribuzione di risultato"</i>, nonché per la gestione degli altri istituti connessi al rapporto di lavoro (ferie, malattia, ecc.) (orientamento ARAN All_80).</p> <p>Da questo inquadramento risulta quindi che i sistemi di verifica biometrica delle presenze e i sistemi di videosorveglianza, per i quali occorrerà attendere indicazioni circa le modalità applicative e che comunque sono sostitutivi dei sistemi di rilevamento automatizzato attualmente utilizzati, potranno avere la finalità di verificare la presenza in servizio dei dirigenti, ai fini dell'attivazione degli istituti correlati al rapporto di lavoro, incluso il diritto al buono pasto, ma non potranno, in assenza di esplicite indicazioni, riguardare la durata della prestazione.</p>
Art. 3, misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale	<p>Si tratta di una disposizione che è indirizzata alle amministrazioni statali e prevede che il piano triennale dei fabbisogni di personale previsto dagli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. 165/2001 debba essere elaborato in modo che sia previsto prioritariamente il reclutamento di personale con elevate competenze in materia di digitalizzazione, razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, qualità dei servizi pubblici, gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento, contrattualistica pubblica, controllo di gestione e attività ispettiva, contabilità pubblica e gestione finanziaria.</p> <p>Non si tratta solo di competenze in ambiti riguardanti l'innovazione ma l'intenzione del legislatore è quella di rafforzare le competenze interne in ambiti nei quali sono state, probabilmente rilevate significative criticità. (per esempio contabilità pubblica e gestione finanziaria).</p> <p>Perplessità sorgono in ordine alla previsione secondo la quale la disposizione si applica solo alle amministrazioni statali e non a tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001.</p>

Legge 56/2019, "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"

Norma	Commento
Art. 3, comma 9, modifiche alla disciplina in materia di disponibilità	<ul style="list-style-type: none">➤ Il comma 9 dell'art. 3 stabilisce che decorsi i 24 mesi dal collocamento in disponibilità il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto. L'eventuale rifiuto per due volte dell'assegnazione disposta in base all'art. 34-bis implica la risoluzione definitiva del rapporto di lavoro prima dei 24 mesi dal collocamento in disponibilità.➤ La possibilità di conferire incarichi dirigenziali ex art. 19, comma 6, e ex art. 110 del Tuel non è condizionata alla previa verifica della possibilità di collocare il personale in disponibilità essendo stato espressamente inserita una previsione derogatoria.➤ La verifica ai fini del ricollocamento del personale in disponibilità prima dell'espletamento delle procedure concorsuali deve essere compatibile con la qualifica e la categoria di inquadramento. Questa precisazione evita che dal ricollocamento debbano essere acquisite professionalità non in linea con quelle previste dalla procedura concorsuale che si intende avviare sulla base delle previsioni del piano triennale dei fabbisogni.➤ Viene ridotto a 45 giorni (dai due mesi precedentemente previsti) il termine di due mesi decorsi i quali si può procedere all'avvio della procedura concorsuale in assenza di assegnazione di personale in disponibilità.
Art. 3, comma 9, lettera c), modifiche alla disciplina delle assunzioni in materia	<p>Viene modificato l'art. 39 del d.lgs. 165/2001 con la previsione che i programmi di assunzione destinati ai soggetti titolari del diritto al collocamento obbligatorio in base alla legge n. 68/1999 devono comunque rispettare i principi generali in materia di assunzioni previsti dall'art. 35, comma 3 del medesimo decreto ed in particolare: pubblicità, oggettività, trasparenza, pari opportunità.</p> <p>Inoltre, questi programmi di assunzione possono essere applicati anche per le categorie per le quali in base al CCNL non è richiesto il requisito della scuola dell'obbligo.</p>
Art. 3, commi 11, 12 e 14, composizione commissioni di concorso	<p>Può essere chiamato a far parte delle commissioni di concorso anche il personale in quiescenza da non più di 4 anni alla data di pubblicazione del bando di concorso e se la conclusione del rapporto non sia dipesa da provvedimento disciplinare, da problemi di salute o decadenza dall'impiego. Viene meno il divieto previsto dall'art. 5, comma 9, del decreto legge 95/2012 per cui l'incarico non deve essere a titolo gratuito.</p> <p>Per i dipendenti in servizio la partecipazione alle commissioni di concorso anche di altre amministrazioni deve ritenersi in ragione dell'ufficio ricoperto e comunque l'incarico si considera conferito dall'amministrazione presso cui presta servizio o su designazione della stessa.</p> <p>Per i dirigenti, invece, la remunerazione per la partecipazione alle commissioni di concorso non rientra nell'onnicomprendività della retribuzione stabilita dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. 165/2001.</p>
Art. 3, commi 15 e 16, istituzione albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici di	<p>L'albo, che riguarda le procedure di selezione centralizzate presso il Dipartimento della funzione pubblica in base all'art. 35, comma 5, del d.lgs. 165/2001, è istituito presso il Dipartimento della funzione</p>

Legge 56/2019, "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"	
Norma	Commento
concorso	<p>pubblica ed è articolato in sottosezioni su base regionale e per aree o settori tematici omogenei. L'iscrizione all'albo ha la durata di tre anni ed è rinnovabile una sola volta. L'attivazione dell'albo avverrà sulla base di un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze che stabilirà i requisiti per l'iscrizione, le modalità di gestione e aggiornamento dell'albo. Fino all'emanazione del decreto si applicano le norme previgenti.</p> <p>L'albo può comunque essere utilizzato anche per le procedure concorsuali diverse da quelle centralizzate, sulla base di apposite convenzioni.</p>
Art. 4, modifiche alla disciplina sulla mobilità tra pubblico e privato	<p>Le possibilità di mobilità tra settore pubblico e settore privato disciplinate dall'art. 23-bis del d.lgs. 165/2001 sono estese anche al personale non dirigenziale (la norma disciplina l'aspettativa senza assegni in questi casi di mobilità)</p> <p>Nel caso in cui la mobilità viene attivata verso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche il periodo di 5 anni previsto dall'art. 23-bis, comma 4, potrà essere rinnovato una sola volta, mentre in precedenza i 5 anni rappresentavano un limite invalicabile.</p>
Art. 6, norme finali	<p>La norme recate dagli artt. 1 e 3 sono norme di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione.</p> <p>La norme recate dall'art. 2 sono norme che attengono alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.</p> <p>Le regioni e gli enti locali devono adeguare i propri ordinamenti a tutte le disposizioni delle legge 56/2019</p>

D.L. 34/2019, "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi", convertito con legge 58/2019

Norma	Commento
Art. 33, assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria	<p>Viene modificato il calcolo del budget assunzionale per le regioni e i comuni</p> <p>Viene individuato un valore soglia della spesa complessiva per il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione; tale valore soglia corrisponde ad una percentuale della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati (modifica apportata in sede di conversione). L'importo dei tre titoli deve essere considerato al netto degli importi a destinazione vincolata, delle entrate relative al servizio sanitario nazionale e al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (per i comuni al netto del solo fondo crediti di dubbia esigibilità).</p> <p>Le percentuali sono definite per fascia demografica con apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con Il Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa in sede di conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le Province autonome; in ogni caso le assunzioni devono essere previste dal piano triennale previsto dall'art. 6 del d.lgs. 165/2001.</p> <p>Deve comunque essere rispettato l'equilibrio di bilancio pluriennale asseverato dall'organo di revisione.</p> <p>Con il medesimo decreto vengono individuate, per gli enti che si collocano al di sotto del valore soglia, le percentuali massime di incremento annuale del personale in servizio.</p> <p>I parametri definiti con DM possono essere aggiornati ogni cinque anni. Qualora gli enti superino i valori soglia devono adottare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 gli enti che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.</p>
Art. 33, verifica del limite delle risorse destinate al trattamento accessorio	<p>Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75 viene adeguato, in aumento o in diminuzione, al fine di mantenere inalterato il valore medio pro-capite; quest'ultimo è calcolato dividendo l'importo complessivo del fondo risorse decentrate e delle risorse destinate a remunerare le posizioni organizzative per il personale in servizio al 31.12.2018.</p> <p>Il limite ex art. 23, comma 2, diventa un limite dinamico che aumenta o diminuisce all'aumentare o al diminuire del personale in servizio in modo da mantenere il valore pro-capite invariato.</p>
Art. 33, comma 2-bis, utilizzo delle graduatorie	<p>Le norme introdotte dai commi 360, 361, 363 e 364 dell'art. 1 della legge 145/2018 relative alla utilizzabilità delle graduatorie dei concorsi banditi dopo il 31.12.2018 per la sola copertura dei posti a concorso e salvo la utilizzabilità, sempre nei limiti dei posti messi a concorso, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori.</p> <p>Con la previsione di cui all'art. 33, comma 2-bis del D.L. 34/2019 tali norme limitative non si applicano alle assunzioni del personale educativo degli enti locali.</p>