

DISEGNO DI LEGGE RECANTE INTERVENTI PER LA CONCRETEZZA DELLE AZIONI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E LA PREVENZIONE DELL'ASSENTEISMO

ART. 1

*(Istituzione del Nucleo della Concretezza)*

1. Dopo l'articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono inseriti i seguenti: “Art. 60-bis *(Istituzione e attività del Nucleo della Concretezza)* - 1. Presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ferme le competenze dell'Ispettorato di cui all'articolo 60, comma 6, è istituito il Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa denominato “Nucleo della Concretezza”.
2. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Interno, previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per la parte relativa alle azioni da effettuare nelle Regioni, negli enti strumentali regionali, negli enti del Servizio sanitario regionale e negli enti locali, è approvato il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, predisposto annualmente dal Dipartimento della funzione pubblica. Il Piano contiene:
  - a) le azioni dirette a garantire 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 dirette a implementare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, con indicazione dei tempi per la loro realizzazione delle azioni correttive;
  - c) l'indicazione delle modalità di svolgimento delle attività del Nucleo della Concretezza nei confronti delle Regioni, degli enti strumentali regionali, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti locali.
3. Il Nucleo della Concretezza assicura la concreta realizzazione delle misure indicate nel Piano di cui al comma 2. A tal fine, in collaborazione con l'Ispettorato di cui all'articolo 60, comma 6, effettua sopralluoghi e visite finalizzati a rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché le modalità di organizzazione e di gestione dell'attività amministrativa alla luce dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, proponendo eventuali misure correttive che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici **statali** realizzano entro tempi definiti e comunque nei limiti di quelli indicati nel Piano di cui al comma 2.
4. Di ogni sopralluogo e visita viene redatto processo verbale, sottoscritto dal rappresentante dell'amministrazione o da un suo delegato, da cui risultano le visite e le rilevazioni eseguite, le richieste avanzate, la documentazione visionata o acquisita, nonché le risposte e i chiarimenti ricevuti. Il verbale contiene anche l'indicazione delle eventuali misure correttive e del termine entro il quale le stesse devono essere attuate. L'amministrazione, nei tre giorni successivi, può formulare osservazioni e fornire ulteriori documenti.
5. I verbali redatti in occasione di sopralluoghi e visite effettuati in Comuni o in altri enti locali sono trasmessi anche al Prefetto territorialmente competente.

6. Le pubbliche amministrazioni provvedono alla tempestiva comunicazione al Nucleo della Concretezza dell'avvenuta attuazione delle misure correttive entro il termine assegnato dal Nucleo medesimo.

7. L'inosservanza del termine assegnato, ai sensi del comma 3, per l'attuazione delle misure correttive rileva ai fini della responsabilità dirigenziale e disciplinare e determina l'iscrizione della pubblica amministrazione inadempiente in un elenco pubblicato sul sito del Dipartimento della funzione pubblica. Entro il 30 giugno di ogni anno, il Dipartimento della funzione pubblica trasmette una relazione sugli esiti dei sopralluoghi e delle visite, con l'evidenziazione dei casi di mancato adeguamento, al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministro dell'interno e alla Corte dei conti.

*Art. 60-ter (Collaborazione tra il Prefetto e il Nucleo della Concretezza)* - 1. Il prefetto può segnalare al Nucleo della Concretezza di cui all'articolo 60-bis, comma 1, eventuali irregolarità dell'azione amministrativa degli enti locali e chiederne l'intervento. In tal caso, può partecipare ai sopralluoghi e alle visite anche personale della Prefettura richiedente.

*Art. 60-quater (Personale del Nucleo della Concretezza)* - 1. Per lo svolgimento delle attività di cui agli articoli 60-bis e 60-ter, il Dipartimento si avvale di cinquantatré unità di personale, di cui uno con qualifica dirigenziale di livello generale e due con qualifica dirigenziale di livello non generale, reclutati come segue:

a) ventitré unità, ivi compresi quelli di livello dirigenziale in deroga alle percentuali di cui all'articolo 19, comma 5-bis, individuate anche tra il personale delle altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, che viene collocato in posizione di comando o fuori ruolo o altro analogo istituto previsto dai rispettivi ordinamenti, per il quale si applicano l'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e l'articolo 56, comma 7, del Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Il trattamento economico è corrisposto secondo le modalità previste dall'articolo 9, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303;

b) trenta unità, di cui venti da inquadrare nel livello iniziale della categoria A e 10 da inquadrare nel livello iniziale della categoria B, reclutate a seguito di concorso pubblico per titoli ed esami, espletato ai sensi dell'articolo 35, comma 5.”.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, pari a euro 4.153.160, a decorrere dal 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione **delle proiezioni** dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma “Fondi di riserva e speciali” della missione “Fondi da ripartire” dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.”.

## ART. 2

*(Misure per il contrasto all'assenteismo)*

1. Ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione dei dipendenti di cui all'articolo 3 del medesimo decreto e fuori dei casi di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 2017, n. 81, introducono sistemi di ~~identificazione biometrica~~ **verifica**

**biometrica dell'identità** e di videosorveglianza in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica, attualmente in uso. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere del Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 154 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sulle modalità di trattamento dei dati biometrici, sono individuate le modalità attuative del presente comma, nel rispetto dell'articolo 9 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 e delle misure di garanzia definite dal predetto Garante, ai sensi dell'articolo 2-septies del decreto legislativo n. 196 del 2003.

2. I dirigenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 adeguano la propria prestazione lavorativa 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.
3. Le pubbliche amministrazioni che per espressa previsione normativa sono tenute ad utilizzare i servizi di pagamento degli stipendi messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze, provvedono all'attuazione delle misure di cui ai commi 1 e 2 con le risorse umane, strumentali, finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, avvalendosi dei servizi di rilevazione delle presenze forniti dal sistema "NoiPA" del Ministero dell'economia e delle finanze. Le altre amministrazioni pubbliche provvedono all'attuazione delle misure di cui ai commi 1 e 2 con le risorse umane, strumentali, finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche avvalendosi dei servizi di rilevazione delle presenze forniti dal sistema "NoiPA" del Ministero dell'economia e delle finanze.
4. Per il personale docente ed educativo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le modalità attuative del presente articolo sono stabilite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 154 del decreto legislativo n. 196 del 2003, nel rispetto dell'articolo 9 del Regolamento (UE) 2016/679, del 27 aprile 2016 e delle misure di garanzia definite dal predetto Garante, ai sensi dell'articolo 2-septies del decreto legislativo n. 196 del 2003.
5. Per l'attuazione degli interventi previsti al comma 1, è 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 l'anno 2019. L'utilizzo del fondo è disposto, previa ricognizione dei fabbisogni, 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, in relazione alle esigenze presentate.
6. Agli oneri derivanti dal comma 5 pari a 35 milioni di euro per l'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia

e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

### ART. 3

*(Adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio **del personale dipendente della Pubblica amministrazione**)*

1. In ordine all'incidenza sul trattamento accessorio delle risorse derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale e delle assunzioni in deroga, il limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, secondo cui l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, non opera con riferimento agli incrementi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro successivi alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e agli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico, nonché con riferimento alle risorse previste da specifiche disposizioni normative a copertura degli oneri relativi al trattamento accessorio dalle assunzioni effettuate, successivamente alla entrata in vigore del predetto limite, in deroga alle facoltà assunzionali vigenti, ai sensi delle medesime disposizioni.
2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche con riferimento alle assunzioni effettuate utilizzando, anche per quanto riguarda il trattamento accessorio, le risorse di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

### ART. 4

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

1. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici ivi compresi quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono procedere, a decorrere dall'anno 2019, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Ai Corpi di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al comparto della scuola e alle università si applica la normativa di settore.
2. Al fine di accrescere l'efficienza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, le amministrazioni di cui al comma 1, predispongono il piano dei fabbisogni di cui agli articoli 6 e 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, 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.

3. Le assunzioni di cui al comma 1 sono autorizzate con il decreto e le procedure di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, previa richiesta delle amministrazioni interessate, predisposta sulla base del piano del fabbisogno di cui agli articoli 6 e 6-ter del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e delle conseguenti economie e dall'individuazione delle unità da assumere e dei correlati oneri. A decorrere dall'anno 2019 è consentito il cumulo delle risorse, corrispondenti ad economie da cessazione del personale già maturate, destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, a partire dal budget assunzionale più risalente, nel rispetto del piano del fabbisogno e della programmazione finanziaria e contabile.
4. Al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, per il triennio 2019-2021, le amministrazioni di cui al comma 1, possono procedere, in deroga a quanto previsto dal primo periodo del comma 3 e all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel rispetto dell'articolo 4, commi 3, 3-bis e 3-ter del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, nonché del piano del fabbisogno definito secondo i criteri di cui al comma 2:
  - a) 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;
  - b) all'avvio di procedure concorsuali, 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), secondo le modalità di cui all'articolo 4, commi 3-*quinqüies* e 3-*sexies* del medesimo decreto-legge n. 101 del 2013. Le assunzioni di cui alla presente lettera possono essere effettuate successivamente alla maturazione della corrispondente facoltà di assunzione.
5. Le amministrazioni che si avvalgono della facoltà di cui al comma 4 comunicano, entro trenta giorni, i dati relativi alle assunzioni o all'avvio delle procedure di reclutamento, alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, al fine di consentire alle stesse di operare i controlli successivi e procedere alle restanti autorizzazioni, ai sensi del comma 3.
6. Per le finalità del comma 4, le procedure concorsuali di cui alla lettera b) del medesimo comma possono essere espletate con modalità semplificate definite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche in deroga alla disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 per quanto concerne, in particolare, la tipologia e le modalità di svolgimento delle prove di esame e la nomina delle commissioni e delle sottocommissioni. Le graduatorie derivanti dalle procedure di cui al presente comma non danno luogo alla dichiarazione di idoneità, fatto salvo lo scorrimento delle stesse fino a concorrenza dei posti banditi, secondo le modalità indicate nel decreto di cui al presente comma.

## ART. 5

### *(Disposizioni in materia di buoni pasto)*

1. Le pubbliche amministrazioni che hanno 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, stipulate da Consip S.p.A., ai sensi dell'articolo 26

della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e dell'articolo 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, 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 con le modalità previste dalla normativa vigente.

2. Nell'ambito delle attività del Programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, Consip S.p.A. è autorizzata a gestire centralmente il recupero dei crediti vantati dalle amministrazioni nei confronti della società aggiudicataria dei lotti oggetto di risoluzione, di cui al comma 1, attraverso l'escussione unitaria della cauzione definitiva, agendo anche in via giudiziale. Nell'esercizio dell'azione di cui al precedente periodo, Consip S.p.A. si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Le somme recuperate sono versate da Consip S.p.A. all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate alle amministrazioni pubbliche interessate, in misura pari al credito residuo vantato dalle stesse. Qualora le somme recuperate risultino inferiori all'importo complessivo dei crediti delle amministrazioni aderenti, Consip S.p.A. provvede al versamento delle stesse in favore di ciascuna amministrazione in proporzione all'entità del rispettivo credito. Le singole amministrazioni attivano ulteriori procedimenti per il recupero del credito non soddisfatto e dell'eventuale maggior danno.
3. Fermo restando l'esercizio delle azioni necessarie per la tutela dei crediti delle pubbliche amministrazioni interessate, per l'attuazione degli interventi previsti dal comma 1, è istituito 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 l'anno 2019. L'utilizzo del fondo è disposto, previa ricognizione dei fabbisogni, 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, in relazione alle esigenze presentate.
4. Agli oneri derivanti dal comma 3, pari a 3 milioni di euro per l'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018 – 2020, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

#### ART. 6

##### *(Clausola di salvaguardia)*

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti nella presente legge.
2. Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

~

Il presente disegno di legge, recante “*Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo*”, si compone di sei articoli di contenuto eterogeneo, accomunati dall’obiettivo di individuare soluzioni concrete per garantire l’efficienza delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento immediato dell’organizzazione amministrativa e l’incremento della qualità dei servizi erogati dalle stesse.

Il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione e di incremento della *performance* (in termini di produttività, così come di miglioramento dei rapporti con l’utenza) esige, in primo luogo, che ciascuna amministrazione non solo sia a conoscenza di tutte le disposizioni di legge e regolamentari che disciplinano la propria attività, ma anche che dette disposizioni siano correttamente interpretate e applicate.

A tale fine viene prevista l’istituzione, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, del “Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell’efficienza amministrativa” (Nucleo della Concretezza), con il compito di procedere alla rilevazione, anche mediante l’effettuazione di appositi sopralluoghi, dello stato e delle modalità di attuazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni, nonché all’individuazione delle eventuali azioni correttive.

In questa prospettiva, l’attività del Nucleo della Concretezza si differenzia da quella attribuita all’Ispettorato per la funzione pubblica dall’articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Infatti, l’attività dell’Ispettorato, anche in considerazione della partecipazione del personale della Guardia di Finanza, si traduce nell’effettuazione di controlli sulla conformità dell’azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull’efficacia dell’attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sul corretto conferimento degli incarichi, sull’esercizio dei poteri disciplinari e sull’osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi.

In altri termini, l’Ispettorato rileva l’esistenza di una violazione o di un’irregolarità, senza individuare il rimedio.

Il Nucleo della Concretezza fungerà, invece, da supporto alle pubbliche amministrazioni sia nella fase dell’individuazione della modalità attraverso cui le singole disposizioni devono essere attuate, sia nell’elaborazione e nella realizzazione delle eventuali misure correttive, laddove esso intervenga in una fase successiva.

La necessità di orientare sia le scelte di ciascuna amministrazione, sia le proposte del Nucleo della Concretezza viene soddisfatta attraverso:

- a) l'approvazione, con cadenza annuale, di un "Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni", recante l'elencazione delle azioni che consentono di verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni, nonché di quelle dirette ad incrementare l'efficienza della P.A.;
- b) la previsione che la mancata attuazione delle misure correttive proposte dal Nucleo della Concretezza costituisca causa di responsabilità dirigenziale e disciplinare;
- c) la creazione di un elenco delle pubbliche amministrazioni risultate inadempienti alle indicazioni fornite dal Nucleo della Concretezza;
- d) l'elaborazione di un rapporto annuale, recante la descrizione degli esiti dei sopralluoghi e delle visite con evidenziazione dei casi di mancato adeguamento, inviato al Ministro della pubblica amministrazione, al Ministro dell'interno e alla Corte dei conti.

L'efficienza della pubblica amministrazione ed il miglioramento dei servizi esigono, in secondo luogo, l'eliminazione o comunque la drastica riduzione delle false attestazioni di presenza in servizio. È fuor di dubbio che qualunque soluzione diretta all'ottimizzazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni non può prescindere dalla considerazione delle risorse umane assegnate e dalla loro effettiva presenza nel luogo di lavoro.

A ciò aggiungasi che l'assenteismo incrina il rapporto di fiducia che deve sussistere con il cittadino, diffondendo discredito nei confronti di tutti i dipendenti pubblici, a danno di coloro che doverosamente svolgono le proprie mansioni.

Recentemente, sono emersi ulteriori episodi che hanno evidenziato la gravità e la diffusione del fenomeno, dimostrando l'insufficienza e l'inidoneità delle modalità tradizionali di rilevazione delle presenze (c.d. fogli firme o *badge*).

Con il presente disegno di legge, sulla base dei positivi risultati ottenuti in via sperimentale da alcune amministrazioni, viene prevista l'applicazione generalizzata dei sistemi di rilevazione delle presenze in servizio basati sulla registrazione dei dati biometrici e sull'installazione di apparati di videosorveglianza.

Inoltre, nell'ottica dell'incremento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e della riduzione dei tempi di accesso al pubblico impiego, viene previsto:

- a) l'adeguamento, anche in considerazione dei processi di stabilizzazione *medio tempore* attuati, della dotazione dei fondi destinati al finanziamento del trattamento economico accessorio del personale pubblico contrattualizzato;

b) la possibilità per le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici ivi compresi quelli di cui all'articolo [70, comma 4](#), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), di procedere, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente;

c) l'obbligo per le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici ivi compresi quelli di cui all'articolo [70, comma 4](#), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), di procedere all'elaborazione del piano dei fabbisogni di cui agli articoli 6 e 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001 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 digitalizzazione, di razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, di qualità dei servizi pubblici, di gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento, di contrattualistica pubblica, di controllo di gestione e attività ispettiva;

d) la possibilità per le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici ivi compresi quelli di cui all'articolo [70, comma 4](#), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), di procedere, nel triennio 2019-2021, all'effettuazione di assunzioni, in deroga alle previsioni di cui agli articoli 30 e 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e secondo procedure semplificate.

Mediante il presente disegno di legge si provvede, altresì, al superamento del problema dei buoni pasto erogati dalle pubbliche amministrazioni ai propri dipendenti e non più utilizzabili, in ragione delle risoluzioni della convenzione per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto – edizione 7 e della Convenzione BPE 1, stipulata da Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e dell'articolo 58 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, e delle conseguenziali iniziative poste in essere dalle singole amministrazioni aderenti.

Infatti, è fuor di dubbio che i buoni pasto rappresentino una componente rilevante della retribuzione del personale dipendente e che la loro mancata accettazione da parte dei commercianti abbia determinato un aggravio degli oneri derivanti dalla necessità di soddisfare i bisogni elementari della vita.

\*\*\*\*\*

Tanto evidenziato con riguardo alle finalità e agli obiettivi perseguiti con il presente disegno di legge, si rappresenta che esso si compone complessivamente di 6 articoli, il cui contenuto viene di seguito illustrato.

L'**articolo 1** ("*Istituzione del Nucleo della Concretezza*") interviene inserendo nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo l'articolo 60, gli articoli 60-*bis*, 60-*ter* e 60-*quater*.

In primo luogo, mediante il nuovo articolo 60-*bis*, si prevede l'istituzione, nell'ambito del Dipartimento della funzione pubblica, di un'apposita struttura denominata "Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa" (Nucleo della Concretezza) che opererà in collaborazione con l'Ispettorato della funzione pubblica previsto dall'articolo 60, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. Viene poi affidato al Dipartimento della funzione pubblica il compito di predisporre un "Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni" che sarà adottato con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno e previa intesa in sede di Conferenza Unificata, ai sensi dell'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, per la parte relativa alle azioni da effettuare nelle Regioni, negli enti strumentali regionali, negli enti del Servizio sanitario regionale e negli enti locali.

In tale documento, il Dipartimento della funzione pubblica individuerà le azioni che consentiranno:

- di verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni;
- di garantire il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive;
- l'indicazione delle modalità di svolgimento delle attività del Nucleo della Concretezza nei confronti delle Regioni, degli enti strumentali regionali, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti locali.

Il Nucleo della Concretezza assicura la concreta realizzazione delle misure indicate nel predetto Piano. A tal fine, in collaborazione con l'Ispettorato, effettua sopralluoghi e visite, allo scopo di rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché di individuare le modalità di organizzazione e di gestione delle risorse umane secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Dopo ogni sopralluogo o visita ispettiva verrà redatto apposito verbale che indicherà, tra l'altro, le eventuali misure correttive sulle quali l'amministrazione, entro tre giorni, potrà formulare osservazioni e fornire ulteriori documenti. I verbali saranno trasmessi anche al Prefetto territorialmente competente qualora il sopralluogo o la visita ispettiva riguardi Comuni o altri enti locali.

È previsto, poi, che le pubbliche amministrazioni provvedano alla tempestiva comunicazione dell'avvenuta attuazione delle misure correttive proposte. L'inosservanza del predetto termine per l'adeguamento alle misure correttive è fonte di responsabilità dirigenziale o disciplinare e determina l'iscrizione della pubblica amministrazione inadempiente in un elenco pubblicato sul sito del

Dipartimento della funzione pubblica. Si precisa che l'obbligatorietà delle azioni correttive, di cui al comma 3, è prevista nei confronti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie e degli enti pubblici non economici. Per quanto riguarda le Regioni, si prevede, all'articolo 6, comma 1, che le stesse adeguino i propri ordinamenti ai principi contenuti nella legge in esame.

Il Dipartimento della funzione pubblica, inoltre, entro il 30 giugno di ogni anno, dovrà trasmettere una relazione sugli esiti dei sopralluoghi e delle visite ispettive effettuate, segnalando i casi di mancato adeguamento al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministro dell'interno e alla Corte dei conti.

Il nuovo articolo 60-ter prevede misure dirette ad assicurare la collaborazione tra il Nucleo della Concretezza e l'Autorità prefettizia, stabilendo che quest'ultima possa segnalare al Nucleo eventuali irregolarità dell'azione amministrativa degli enti locali e chiederne l'intervento. In tal caso, può partecipare ai sopralluoghi e alle visite anche personale della Prefettura richiedente.

Il nuovo articolo 60-quater prevede, infine, che i componenti del Nucleo della Concretezza (pari a complessive 53 unità) vengano reclutati dal Dipartimento della funzione pubblica secondo due differenti modalità: 30 unità con concorso pubblico; 23 - tra cui una con qualifica dirigenziale di livello generale e due con qualifica dirigenziale di livello non generale - da individuare all'interno della Presidenza del Consiglio o delle altre pubbliche amministrazioni.

**L'articolo 2** (*"Misure per il contrasto all'assenteismo"*), prevede, al comma 1, che le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro, introducano sistemi di identificazione biometrica e di videosorveglianza in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica, attualmente in uso. Resta escluso il personale di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del citato d.lgs. 165/2001, quello con qualifica dirigenziale e quello sottoposto alla disciplina del lavoro agile di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 2017, n. 81, recante *"Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"*.

**Si segnala che, a seguito del parere espresso dal Garante per la protezione dei dati personali, è stata sostituita la locuzione "sistemi di identificazione biometrica" con la dicitura "sistemi di verifica biometrica dell'identità".**

**Tuttavia, si è ritenuto di non individuare già a livello di legislazione primaria la specifica tecnologia che sarà impiegata per attuare le misure previste dall'articolo 2. Stante l'evidente natura tecnica della previsione, tale regolazione è demandata alla fonte regolamentare con acquisizione, peraltro, del parere del Garante per la protezione dei dati personali.**

**Per quanto riguarda l'eccessività delle misure sotto il profilo dei costi, si segnala che l'intervento è stato concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze, il quale ha istituito un apposito fondo di 35 milioni di euro per l'anno 2019. L'utilizzo del fondo è disposto, previa ricognizione dei fabbisogni, 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, in relazione alle esigenze presentate. Pertanto, la misura introdotta è dotata di copertura finanziaria e non presenta alcuna criticità sul versante dei costi.**

**Per quanto concerne la gradualità e la proporzionalità degli interventi previsti dall'articolo 2, si segnala che i dati riportati nell'Analisi di impatto della regolazione (AIR) confermano che la falsa attestazione della presenza in servizio è un fenomeno diffuso e in grado di pregiudicare gravemente l'efficienza dell'azione amministrativa.**

**Inoltre, la falsa attestazione delle presenze in servizio può configurare un illecito penale del dipendente, sicché risulta giustificato il ricorso a efficaci misure di prevenzione, anche in concorso tra di loro.**

**Tali circostanze rendono pertanto necessaria la predisposizione di un duplice sistema di controllo, nella forma sia della rilevazione dell'identità biometrica sia della videosorveglianza. Tanto più che la videosorveglianza non rappresenta una misura idonea di per sé a contrastare il fenomeno dei c.d. furbetti del cartellino, dal momento che consente la mera rilevazione dell'utilizzo del *badge* ma non anche dell'identità del suo utilizzatore, se non *ex post* e nella fase di accertamento e contestazione dell'illecito disciplinare.**

**Infine, come già indicato nell'Analisi tecnico-normativa, si rappresenta che la misura introdotta non appare in alcun modo in contrasto con i principi di diritto affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Infatti, l'articolo 2 non prevede una misura volta a controllare l'esecuzione della prestazione lavorativa né le comunicazioni private del lavoratore (fattispecie, queste ultime, su cui si è soffermata in particolare la Corte di Strasburgo nelle pronunce sui ricorsi 70838/13 e 61496/08), bensì esclusivamente ad assicurare l'effettivo rispetto dell'orario di lavoro da parte del personale.**

Al fine di garantire il più efficace svolgimento delle funzioni dirigenziali, il comma 2 prevede che i dirigenti delle amministrazioni pubbliche adeguino la prestazione nella sede di lavoro alle esigenze dell'organizzazione e a quelle connesse con la corretta gestione.

Le relative modalità attuative della disposizione verranno disciplinate:

a) con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi, previa intesa della Conferenza Unificata, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 154 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196,

sulle modalità di trattamento dei dati biometrici, sono individuate le modalità attuative del presente comma, nel rispetto dell'articolo 9 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 e delle misure di garanzia definite dal predetto Garante ai sensi dell'articolo 2-septies del decreto legislativo n. 196 del 2003;

b) mediante un decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, nel rispetto dell'articolo 9, par. 2, Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 e delle misure di garanzia definite dal predetto Garante ai sensi dell'articolo 2-septies del decreto legislativo n. 196 del 2003.

Per quanto concerne il personale docente ed educativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, si è ritenuto opportuno demandare ad uno specifico provvedimento attuativo, adottato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione, in considerazione della peculiarità della disciplina giuridica applicabile a detto personale.

Il vigente CCNL di comparto, all'art. 29 comma 5, prevede, infatti, che il docente debba trovarsi in classe cinque minuti prima dell'inizio della prima ora di lezione; null'altro è menzionato in merito alla rilevazione elettronica o automatica dell'orario d'ingresso e di uscita dall'istituzione scolastica. Tale peculiare disciplina sembra trovare la propria giustificazione nella valutazione della specificità della funzione docenti e nei diversi e più gravosi obblighi che investono il personale docente in relazione alla loro presenza in servizio.

Il rispetto dell'orario di lavoro è attestato dal personale docente ed educativo tramite la firma, cartacea o digitale (stante l'introduzione del registro elettronico da parte del decreto-legge n. 95 del 2012), del registro di classe, dotazione obbligatoria di ciascuna classe, atto pubblico facente fede *erga omnes*, quale attestazione di presenza non solo del docente ma anche degli alunni.

Orbene, proprio in considerazione dell'esistenza di uno strumento (il "registro di classe") astrattamente idoneo, per le modalità di tenuta e di compilazione, ad escludere fenomeni di assenteismo o di false attestazioni della presenza in servizio, si è ritenuto opportuno demandare ad una differente fonte regolamentare le modalità attuative della disposizione, senza escludere, *tout court*, la possibilità di applicare anche a detto personale i mezzi di rilevazione delle presenza previsti dalla disposizione medesima.

Si precisa, inoltre che le amministrazioni che, per espressa previsione normativa sono tenute a utilizzare i servizi di pagamento degli stipendi messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze, provvederanno all'attuazione delle citate misure avvalendosi dei servizi di rilevazione delle presenze forniti dal sistema "NoiPA" del predetto Ministero. Le altre amministrazioni pubbliche

provvederanno, invece, all'attuazione delle stesse misure avvalendosi dei servizi di rilevazione delle presenze forniti dal predetto sistema "NoiPA" ovvero secondo le modalità previste dagli articoli 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dall'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Per l'attuazione degli interventi relativi ai sistemi di identificazione biometrica e di videosorveglianza (comma 1), è 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 l'anno 2019. L'utilizzo del fondo è disposto, previa ricognizione dei fabbisogni, 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, in relazione alle esigenze presentate.

A tali oneri, pari a 35 milioni di euro per l'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

**L'articolo 3** (*"Adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente della Pubblica amministrazione"*) interviene sulla disciplina recata dall'articolo 23 del decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75. Attualmente, quest'ultima disposizione prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, non possa superare quello previsto per l'anno 2016. Mediante la disposizione in parola viene chiarito che, in ordine all'incidenza sul trattamento accessorio delle risorse derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale e delle assunzioni in deroga, ai fini del calcolo del limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, non si tiene conto:

- degli incrementi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, previsti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali e dagli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico successivi all'entrata in vigore del medesimo articolo 23, comma 2;
- delle risorse previste da specifiche disposizioni normative a copertura degli oneri relativi al trattamento accessorio delle assunzioni in deroga effettuate ai sensi delle medesime disposizioni successivamente all'entrata in vigore del predetto limite.

Viene, inoltre, chiarito che le disposizioni di cui sopra si applicano anche con riferimento alle assunzioni effettuate utilizzando, anche per quanto riguarda il trattamento accessorio, le risorse di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

La disposizione non determina effetti finanziari in quanto le risorse escluse dal predetto limite sono coperte, per quanto riguarda gli incrementi contrattuali, nell'ambito di quelle destinate ai rinnovi medesimi dai documenti di finanza pubblica e, per quanto concerne le assunzioni, nell'ambito delle relative disposizioni legislative.

L'**articolo 4** (*“Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione”*) prevede che, a decorrere dall'anno 2019, le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici ivi compresi quelli di cui all'articolo [70, comma 4](#), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), possano procedere, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Trattasi di disposizione che, nel confermare l'analogia facoltà prevista per l'anno 2018 dall'articolo 3, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, elimina qualsiasi dubbio interpretativo in ordine alla possibilità di procedere alla copertura di tutti i posti in organico che si rendono vacanti in considerazione delle cessazioni dal servizio verificatisi nell'anno precedente, consentendo alle Pubbliche Amministrazioni non solo una migliore e più razionale programmazione dei propri fabbisogni e della proprie attività, ma anche di ridurre l'età media del personale dipendente, attraverso l'ingresso di nuove professionalità.

Al contempo, viene previsto che il piano dei fabbisogni di cui agli articoli 6 e 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001 venga elaborato dalle Amministrazioni, destinatarie della previsione, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro, nonché, in via prioritaria, di reclutare figure professionali (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) indispensabili per un miglioramento concreto dell'azione amministrativa, così come della qualità dei servizi erogati. Viene precisato che, a decorrere dall'anno 2019, è consentito il cumulo delle risorse, corrispondenti ad economie da cessazione del personale già maturate, destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, a partire dal *budget* assunzionale più risalente, nel rispetto del piano del fabbisogno e della programmazione finanziaria e contabile.

Al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, viene previsto, per il triennio 2019 – 2021, che le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici ivi compresi quelli di cui all'articolo [70, comma 4](#), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), possano procedere, senza attendere l'autorizzazione prevista dall'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e senza il preventivo espletamento delle procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del medesimo decreto legislativo:

- a) all'assunzione a tempo indeterminato di vincitori o allo scorrimento delle graduatorie vigenti, nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione maturate per ciascun anno;
- b) successivamente alla maturazione della corrispondente facoltà assunzionale, all'avvio di procedure concorsuali, nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione previste per il corrispondente triennio al netto delle risorse di cui alla precedente lettera a), secondo modalità semplificate (per quanto concerne, in particolare: la tipologia e le modalità di svolgimento delle prove di esame; la nomina delle commissioni e delle sottocommissioni; il contenuto delle graduatorie concorsuali che non danno luogo alla dichiarazione di idoneità, fatto salvo lo scorrimento delle stesse fino a concorrenza dei posti banditi) definite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, anche in deroga alla disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487.

Il controllo in ordine all'effettivo rispetto delle facoltà assunzionali da parte delle Amministrazioni che intendono avvalersi delle modalità accelerate per il reclutamento del personale è assicurato attraverso l'obbligo di comunicare alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, entro trenta giorni, i dati relativi alle assunzioni o all'avvio delle procedure di reclutamento.

L'**articolo 5** (*“Disposizioni in materia di buoni pasto”*) è finalizzato a porre rimedio ai gravi disservizi verificatisi nell'utilizzazione dei buoni pasto forniti dall'aggiudicatario dei lotti n. 1 e n. 3 della Convenzione BP 7 e del lotto n. 5 della Convenzione BPE 1, stipulata da Consip S.p.A. ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, essendo intervenuta la risoluzione delle convenzioni relative a tali lotti da parte della stessa Consip S.p.A..

In particolare, il comma 1 prevede la possibilità che le pubbliche amministrazioni aderenti alle Convenzioni in parola richiedano la restituzione dei buoni pasti distribuiti al personale dipendente e

dallo stesso non utilizzati, procedendo, altresì, alla sostituzione previa sottoscrizione di nuovi contratti finalizzati all'acquisto di buoni pasto sostitutivi.

Il comma 2 attribuisce a Consip S.p.A. la gestione del recupero dei crediti vantati dalle pubbliche amministrazioni nei confronti della Società aggiudicataria dei predetti lotti 1 e 3 e del predetto lotto 5, attraverso l'escussione unitaria della cauzione definitiva. Le somme recuperate saranno versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate alle amministrazioni pubbliche interessate, in misura pari al credito vantato dalle stesse. Qualora le somme recuperate risultino inferiori all'importo complessivo dei crediti, il versamento in favore di ciascuna amministrazione avverrà in proporzione all'entità del proprio credito. In ogni caso, ciascuna amministrazione potrà essere tenuta a esercitare le azioni dirette ad ottenere la soddisfazione dei crediti non ottenuta mediante le iniziative poste in essere da Consip S.p.A.. Per lo svolgimento delle attività previste dal comma 2, viene inoltre stabilito che Consip si avvalga del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Il comma 3 prevede l'istituzione di un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze da ripartire tra le amministrazioni, che non dispongano di risorse proprie per la acquisto di buoni pasto sostitutivi da rifornire ai dipendenti con una dotazione di 3 milioni di euro per l'anno 2019.

Resta fermo l'obbligo dell'amministrazione di porre in essere tutte le azioni necessarie per il recupero del credito nei confronti del fornitore. L'utilizzo del fondo è disposto, previa ricognizione dei fabbisogni, 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, in relazione alle esigenze presentate.

Il fondo è stato commisurato ad una stima effettuata sul valore dei buoni pasto non utilizzati dai dipendenti in quanto non spendibile, per i quali dovrà provvedersi al tempestivo rimborso.

A tal fine, si è preso in considerazione il valore dei buoni ordinati dalle amministrazioni a partire dal mese di aprile 2018: tale importo è pari a circa euro 20 milioni (ordinati su convenzione BP-7 e su convenzione BPE).

Il valore delle cauzioni, che saranno escusse per l'inadempimento della società aggiudicataria e che quindi costituiscono un sicuro recupero da ridistribuire tra tutti gli enti danneggiati in proporzione al proprio credito, ammonta complessivamente a circa euro 17 milioni (12 milioni per BP-7 e 5 milioni per BPE).

**L'articolo 6** ("*Clausola di salvaguardia*") reca la qualificazione delle disposizioni contenute nel disegno di legge come principi generali dell'ordinamento ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti nella presente legge. Viene, inoltre, previsto che le Regioni a Statuto Speciale e le Province Autonome di Trento e di Bolzano provvedano ad applicare le disposizioni del disegno di legge compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

## RELAZIONE TECNICA

~

Il presente disegno di legge, recante “*Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo*” si compone di complessivi 6 articoli il cui contenuto, relativamente agli aspetti economico-finanziari, si va a illustrare.

\*\*\*\*\*

L’**articolo 5.1**, rubricato “*Istituzione del Nucleo della Concretezza*”, prevede l’inserimento di ulteriori articoli dopo l’articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In primo luogo, viene istituito, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un’apposita struttura denominata “Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell’efficienza amministrativa” (Nucleo della Concretezza) che opererà in collaborazione con l’Ispettorato della funzione pubblica. Come specificato nelle premesse alla relazione illustrativa, l’attività del Nucleo della Concretezza si differenzia da quella attribuita all’Ispettorato per la funzione pubblica dall’articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Infatti, l’attività dell’Ispettorato, anche in considerazione della partecipazione del personale della Guardia di Finanza, si traduce nell’effettuazione di controlli sulla conformità dell’azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull’efficacia dell’attività con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sul corretto conferimento degli incarichi, sull’esercizio dei poteri disciplinari e sull’osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi.

In altri termini, l’Ispettorato rileva l’esistenza di una violazione o di un’irregolarità, senza individuare il rimedio. Il Nucleo della Concretezza fungerà, invece, da supporto alle pubbliche amministrazioni sia nella fase dell’individuazione della modalità attraverso cui le singole disposizioni devono essere attuate, sia nell’elaborazione e nella realizzazione delle eventuali misure correttive, laddove esso intervenga in una fase successiva. Proprio per questi motivi non vi è sovrapposizione tra le due strutture con conseguente duplicazione di funzioni.

Il Dipartimento della funzione pubblica provvederà a predisporre un “Piano triennale delle azioni concrete per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni” in cui saranno individuate le azioni che consentiranno al Nucleo di verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni, nonché di indicare le eventuali misure correttive. Si prevede che il Piano triennale delle azioni concrete per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni è approvato, per la parte relativa alle azioni da effettuare nelle Regioni,

negli enti strumentali regionali, negli enti del Servizio sanitario regionale e negli enti locali, previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Dal punto di vista organizzativo, il Nucleo sarà composto da cinquantatré unità di personale: 23 unità - tra cui una con qualifica dirigenziale di livello generale e due con qualifica dirigenziale di livello non generale – individuate tra i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 17, comma 14, della legge n. 127 del 1997 e 56, settimo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3; 30 unità da reclutare con concorso pubblico.

Dal punto di vista finanziario, si evidenzia che le diverse modalità di individuazione del contingente di personale del Nucleo determinano oneri differenti.

In particolare, per le 23 unità di personale già appartenente alle pubbliche amministrazioni, gli oneri da sostenere sono previsti dall'articolo 9, comma 5-ter, del d.lgs. n. 303/1999, secondo cui il personale dipendente di ogni ordine, grado e qualifica del comparto Ministeri, chiamato a prestare servizio in posizione di comando presso la Presidenza, mantiene il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di appartenenza, compresa l'indennità di amministrazione, e i relativi oneri rimangono a carico delle stesse. Invece, l'onere del personale diverso da quello del comparto Ministeri riguarda sia il trattamento economico accessorio sia quello fondamentale, e in sostanza corrisponde agli oneri per le nuove assunzioni come per il secondo contingente.

Considerato che **non** appare possibile determinare preventivamente se il primo contingente (*id est*: le ventitré unità) sarà composto da personale appartenente all'uno (Ministeri) o all'altro (diverso dai Ministeri) comparto di contrattazione collettiva, gli oneri sono stati quantificati, **in un'ottica prudentiale**, simulando che ~~trattasi di 53 nuove assunzioni~~ **al predetto contingente di personale venga riconosciuto il trattamento retributivo medio della categoria A del comparto PCM.**

Pertanto, le risorse da utilizzare per le finalità in esame sono quantificate in euro ~~3.560.000,00~~ **3.775.600,00** annui a decorrere dall'anno 2019 come da tabella.

A tali importi vanno aggiunte le spese di funzionamento determinate, a decorrere dall'anno 2019, in misura pari al 10% del medesimo costo.

Le spese totali ammontano quindi ad euro ~~3.916.000,00~~ **4.153.160,00** a decorrere dall'anno 2019.

	Unità	Onere unitario	Oneri personale a regime
Dirigente di livello generale	1	<b>221.000,00</b>	<b>221.000,00</b>
Dirigente di livello non generale	2	<b>135.000,00</b>	270.000,00
Personale Categoria A (comandi)*	20	<b>73.640,00</b>	<b>1.472.800,00</b>
Personale Categoria A (nuove assunzioni)	20	<b>63.600,00</b>	<b>1.272.000,00</b>
Personale <b>Categoria B (nuove assunzioni)</b>	10	<b>53.980,00</b>	<b>539.800.000</b>
<b>TOTALE SPESE DI PERSONALE</b>	<b>53</b>		<b>3.775.600.000</b>
<b>SPESE DI FUNZIONAMENTO</b>			<b>377.560,00</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>			<b>4.153.160,00</b>

\* onere medio della categoria A

Ai predetti oneri si provvede mediante corrispondente riduzione **delle proiezioni** dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma “Fondi di riserva e speciali” della missione “Fondi da ripartire” dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

L'**articolo 5.2**, che reca “*Misure per il contrasto all'assenteismo*”, prevede, al comma 1, che le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro, introducano sistemi di identificazione biometrica e di videosorveglianza in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica, attualmente in uso. Resta escluso il personale di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del citato d.lgs. 165/2001, quello con qualifica dirigenziale e quello sottoposto alla disciplina del lavoro agile di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 2017, n. 81, recante “*Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*”.

Le modalità attuative della disposizione saranno contenute in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, emanato previa intesa in sede di Conferenza unificata e previo parere del Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 154 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sulle modalità di trattamento dei dati biometrici, sono individuate le modalità attuative del presente comma, nel rispetto dell'articolo 9 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 e delle misure di garanzia definite dal predetto Garante ai sensi dell'articolo 2-septies del decreto legislativo n. 196 del 2003.

Si prevede che le amministrazioni che, per espressa previsione normativa sono tenute a utilizzare i servizi di pagamento degli stipendi messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze provvederanno all'attuazione delle citate misure avvalendosi dei servizi di rilevazione delle presenze forniti dal sistema "NoiPA" del predetto Ministero. Le altre amministrazioni pubbliche provvederanno, invece, all'attuazione delle stesse misure avvalendosi dei servizi di rilevazione delle presenze forniti dal predetto sistema "NoiPA" ovvero secondo le modalità previste dagli articoli 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dall'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Si precisa, infine, che per quanto concerne il personale docente ed educativo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, si è ritenuto opportuno demandare ad uno specifico provvedimento attuativo, adottato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, nel rispetto dell'articolo 9, par. 2, Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 e delle misure di garanzia definite dal predetto Garante ai sensi dell'articolo 2-septies del decreto legislativo n. 196 del 2003, in considerazione della peculiarità della disciplina giuridica applicabile a detto personale.

Per l'attuazione degli interventi relativi ai sistemi di identificazione biometrica e di videosorveglianza (comma 1), è 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 l'anno 2019. L'utilizzo del fondo è disposto, previa ricognizione dei fabbisogni, 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, in relazione alle esigenze presentate.

A tali oneri, pari a 35 milioni di euro per l'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

L'articolo 3 (“Adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del **personale dipendente della Pubblica amministrazione**”) ~~reca l'interpretazione autentica dell'interviene sulla disciplina recata dall'articolo 23 del decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75.~~ Attualmente, quest'ultima disposizione prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, non possa superare quello previsto per l'anno 2016. Mediante la disposizione in parola viene chiarito che, **in ordine all'incidenza sul trattamento accessorio delle risorse derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale e delle assunzioni in deroga**, ai fini del calcolo del limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, non si tiene conto:

- degli incrementi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, previsti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali e dagli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico successivi all'entrata in vigore del medesimo articolo 23, comma 2;
- **delle risorse previste da specifiche disposizioni normative a copertura degli oneri relativi al trattamento accessorio delle assunzioni in deroga effettuate ai sensi delle medesime disposizioni successivamente all'entrata in vigore del predetto limite.**

Viene, inoltre, chiarito che le **disposizioni di cui sopra si applicano anche con riferimento alle assunzioni effettuate utilizzando, anche per quanto riguarda il trattamento accessorio, le risorse di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.**

La disposizione non determina effetti finanziari in quanto le risorse escluse dal predetto limite sono coperte, per quanto riguarda gli incrementi contrattuali, nell'ambito di quelle destinate ai rinnovi medesimi dai documenti di finanza pubblica e, per quanto concerne le assunzioni, nell'ambito delle relative disposizioni legislative.

L'articolo 4, che reca “*Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione*”, prevede che, a decorrere dall'anno 2019, le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici ivi compresi quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possano procedere, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Inoltre, viene consentito, a decorrere dall'anno 2019, il cumulo delle risorse, corrispondenti ad economie da cessazione del personale già maturate, destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, a partire dal budget assunzionale più risalente, nel rispetto del piano del fabbisogno e della programmazione finanziaria e contabile.

La disposizione non produce effetti finanziari ma ha esclusivamente effetti di semplificazione delle procedure e riduzione dei tempi amministrativi.

L'**articolo 5**, che reca "*Disposizioni in materia di buoni pasto*", è finalizzato a porre rimedio ai gravi disservizi verificatisi nell'utilizzazione dei buoni pasto forniti dall'aggiudicatario della fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto – edizione 7 e mediante buoni pasto elettronici – edizione 1, stipulata da Consip S.p.A. ai sensi dell'art. 26, legge 23 dicembre 1999, n. 488, essendo intervenuta la risoluzione delle convenzioni relative a tali lotti da parte della stessa Consip S.p.A.

Il comma 2 attribuisce a Consip S.p.A. la gestione del recupero dei crediti vantati dalle pubbliche amministrazioni nei confronti della Società aggiudicataria dei predetti lotti 1 e 3 e del predetto lotto 5, attraverso l'escussione unitaria della cauzione definitiva. Le somme recuperate saranno versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate alle amministrazioni pubbliche interessate, in misura pari al credito vantato dalle stesse.

Il comma 3 prevede l'istituzione di un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze da ripartire tra le amministrazioni, che non dispongano di risorse proprie per la acquisto di buoni pasto sostitutivi da rifornire ai dipendenti con una dotazione di 3 milioni di euro per l'anno 2019.

Resta fermo l'obbligo dell'amministrazione di porre in essere tutte le azioni necessarie per il recupero del credito nei confronti del fornitore. L'utilizzo del fondo è disposto, previa ricognizione dei fabbisogni, 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, in relazione alle esigenze presentate.

Il fondo è stato commisurato ad una stima effettuata sul valore dei buoni pasto non utilizzati dai dipendenti in quanto non spendibile, per i quali dovrà provvedersi al tempestivo rimborso.

A tal fine, si è preso in considerazione il valore dei buoni ordinati dalle amministrazioni a partire dal mese di aprile 2018: tale importo è pari a circa euro 20 milioni (ordinati su convenzione BP-7 e su convenzione BPE).

Il valore delle cauzioni, che saranno escusse per l'inadempimento della società aggiudicataria e che quindi costituiscono un sicuro recupero da ridistribuire tra tutti gli enti danneggiati in proporzione al

proprio credito, ammonta complessivamente a circa euro 17 milioni (12 milioni per BP-7 e 5 milioni per BPE).

Pertanto, considerato il recupero della cauzione per inadempimento, in attesa delle successive ulteriori azioni che potranno portare le amministrazioni a recuperare il danno complessivo ricevuto (e che potrà essere quantificato con certezza solo a seguito delle ricognizioni fatte da ciascun ente dopo aver chiesto la restituzione ai dipendenti dei buoni pasto non utilizzati), si ritiene sufficiente lo stanziamento previsto.

A tali oneri, pari a 3 milioni di euro per l'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma "fondi di riserva e speciali" della missione "fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

L'**articolo 6** reca la qualificazione delle disposizioni contenute nel disegno di legge come principi generali dell'ordinamento ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti nella presente legge.

Viene, inoltre, previsto che le Regioni a Statuto Speciale e le Province Autonome di Trento e di Bolzano provvedano ad applicare le disposizioni del disegno di legge compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.