



UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2018

(D.D. prot. n. 118432 del 4 novembre 2019)

Corso di formazione - Categoria D

Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e
dello Statuto di Ateneo

3 dicembre 2019

Le principali novità inerenti il pubblico impiego nel più recente periodo

Davide Fiumicelli

INDICE:

1. Premessa	p. 3
2. Le novità in tema di reclutamento	p. 3
2.1. La mobilità	p. 3
2.2. Le progressioni di carriera	p. 5
2.3. La valorizzazione del dottorato di ricerca	p. 6
2.4. Le graduatorie concorsuali	p. 7
2.5. La stabilizzazione dei “precari”	p. 9
3. Le novità in materia disciplinare	p. 10
3.1. L’azione disciplinare	p. 10
3.2. Le norme sul contrasto all’assenteismo e alla falsa attestazione della presenza in servizio	p. 11

1. Premessa

Nel più recente periodo, ed in particolare nel triennio 2017-2019, sono stati molti gli interventi riformatori intervenuti in materia di pubblico impiego.

In particolare, il presente lavoro si concentrerà sulle modifiche che hanno interessato:

- il reclutamento;
- la materia disciplinare.

2. Le novità in tema di reclutamento

Le novità in tema di reclutamento hanno riguardato più nello specifico:

- la mobilità;
- le progressioni in carriera;
- la valorizzazione del dottorato di ricerca;
- le graduatorie concorsuali;
- la stabilizzazione dei c.d. “precari”.

2.1. La mobilità

L’art. 30, comma 2-bis, del d.lgs. n. 165/2001, dispone che le amministrazioni, prima di procedere all’espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità, provvedendo, in via prioritaria, all’immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio.

La previsione, di natura chiaramente vincolante, risponde a generali esigenze costituzionali di finanza pubblica, in quanto la procedura di mobilità comporta, da una parte, una contrazione di costi e tempi, sicuramente meno onerosi e durevoli rispetto a quelli necessari all’espletamento di un concorso, e dall’altra, la tendenza ad una corretta distribuzione del personale, incentivando lo spostamento delle eccedenze di talune amministrazioni in enti aventi carenze di personale, senza costi retributivi e pensionistici. Tenuto conto del *favor legis* per la mobilità espresso dall’articolo citato, la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente affermato che la doverosa attivazione della mobilità anteriormente al concorso costituisce la regola generale per tutte le amministrazioni, e che la sua inosservanza comporta l’annullamento delle procedure concorsuali indette.

L’indizione di un nuovo concorso rispetto all’utilizzo delle graduatorie costituisce l’eccezione e richiede dunque un’apposita e approfondita motivazione; tra le ipotesi che legittimano di procedere con un nuovo concorso, si ricorda:

- l'intervenuta modifica sostanziale della disciplina applicabile alla procedura concorsuale, rispetto a quella riferita alla graduatoria ancora efficace (con particolare riguardo alle prove di esame e ai requisiti di partecipazione);
- il riferimento all'esatto contenuto dello specifico profilo professionale per la cui copertura è indetto il nuovo concorso e alle eventuali distinzioni rispetto a quanto descritto nel bando relativo alla preesistente graduatoria.

Tale quadro di riferimento, dato ormai per assodato e certo, è stato tuttavia temporaneamente ridimensionato da quanto previsto sul punto dalla legge n. 56/2019 (c.d. "legge concretezza"). L'art. 3, comma 8, difatti, stabilisce che "fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 399, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, nel triennio 2019-2021, le procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le conseguenti assunzioni possono essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure previste dall'articolo 30 del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001".

La disposizione, parlando di "procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165", riguarda chiaramente anche le università.

Ai sensi della nuova disposizione, le procedure concorsuali bandite da tali amministrazioni e le conseguenti assunzioni, nel triennio 2019-2021, possono essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure previste dall'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001. Ne consegue che, limitatamente al triennio citato, gli atenei possono effettuare procedure concorsuali senza espletare la preventiva mobilità c.d. "volontaria".

La deroga al principio del preventivo esperimento della mobilità più volte ricordato e sottolineato dal Consiglio di Stato, pare trovare giustificazione nelle finalità del c.d. "ricambio generazionale".

Al riguardo è tuttavia opportuno operare due precisazioni:

- la norma riconosce alle amministrazioni la facoltà di saltare il passaggio della mobilità pre-concorsuale (il testo recita "possono essere effettuate"), ma non impedisce di continuare ad espletare la mobilità;
- la norma cita l'art. 30 del decreto, ma non l'art. 34-bis, che disciplina la mobilità c.d. "obbligatoria" (che obbliga gli enti a verificare che nelle liste di disponibilità non vi siano dipendenti dichiarati in esubero da parte di altre amministrazioni); di conseguenza, dovrebbero permanere gli adempimenti previsti e stabiliti da tale norma, tant'è che l'art. 3, comma 9, della "legge concretezza", ha ridotto il periodo previsto da tale disposizione da due mesi a 45 giorni.

2.2. Le progressioni in carriera

I contratti collettivi nazionali di lavoro del settore pubblico della tornata 1998-2001, dopo aver abolito le qualifiche e introdotto il nuovo sistema delle “categorie” e delle “posizioni economiche”, hanno previsto due tipi di progressione di carriera, quello orizzontale e quello verticale: il primo, a carattere esclusivamente economico, all’interno di ogni area o categoria e comportante un incremento del trattamento retributivo; il secondo, invece, tra le aree o categorie e comportante il passaggio da un’area o categoria alla posizione iniziale dell’area o categoria immediatamente superiore.

Per entrambe le progressioni i contratti collettivi avevano imposto l’espletamento di procedure selettive, a carattere più concorsuale nelle verticali e più ricognitivo dello stato di servizio nelle orizzontali, le cui concrete modalità erano demandate alla contrattazione integrativa.

Sulla materia è intervenuto il d.lgs. n. 150/2009 (c.d. “riforma Brunetta”), che ha eliminato dall’ordinamento del lavoro pubblico le progressioni verticali. L’art. 24, comma 1, del decreto citato dispone, infatti, che le amministrazioni pubbliche, a decorrere dall’1 gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. Tale previsione si pone in perfetta conformità con la giurisprudenza costituzionale, secondo cui la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell’amministrazione e laddove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle.

La giurisprudenza amministrativa ha poi chiarito che dall’1 gennaio 2010 è preclusa alle amministrazioni pubbliche non solo l’indizione di nuovi concorsi interamente riservati agli interni, ma anche l’utilizzazione delle graduatorie di procedure per progressioni verticali già espletate.

Il d.lgs. n. 75/2017 (c.d. “riforma Madia”) contiene tuttavia all’art. 22 le disposizioni di coordinamento e transitorie, alcune delle quali incidono sul quadro descritto. Il comma 15 dispone infatti che “per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l’attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all’articolo 52 del decreto legislativo n.

165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore”.

Il legislatore ha dunque reintrodotto, sebbene solo per un periodo limitato di tempo (il triennio 2018-2020), le progressioni verticali, attraverso la previsione di concorsi interamente riservati al personale interno.

Il Ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione, nelle Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche (emanate in data 8 maggio 2018), si è limitato a far presente che il piano deve indicare le eventuali progressioni tra le aree o le categorie rivolte al personale in servizio, secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017.

Al riguardo pare opportuno operare alcune precisazioni:

- la facoltatività (e non l'obbligatorietà) nell'attivazione delle procedure, che emerge chiaramente dall'espressione utilizzata dal legislatore “possono attivare”;
- l'attivazione delle procedure, in quanto meccanismo derogatorio ed eccezionale di passaggio tra aree o categorie rispetto al pubblico concorso, deve essere sorretta da un adeguato onere motivazionale volto a evidenziare la necessità e l'opportunità di valorizzare e sviluppare determinate professionalità già in servizio presso l'amministrazione;
- il limite massimo del 20 per cento si riferisce al triennio 2018-2020.

2.3. La valorizzazione del dottorato di ricerca

Nei concorsi pubblici sussiste in capo all'amministrazione indicente la procedura selettiva un potere discrezionale nell'individuazione della tipologia dei titoli richiesti per la partecipazione, da esercitare tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire. In mancanza di una fonte normativa che stabilisca autoritativamente il titolo di studio necessario e sufficiente per concorrere alla copertura di un determinato posto o all'affidamento di un determinato incarico, la discrezionalità nell'individuazione dei requisiti per l'ammissione va esercitata tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire o per l'incarico da affidare, ed è sempre naturalmente suscettibile di sindacato giurisdizionale sotto i profili della illogicità, arbitrarietà e contraddittorietà.

L'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 elenca una serie di principi cui debbono conformarsi le procedure di reclutamento espletate dalle amministrazioni pubbliche.

Nel più recente periodo, si è intervenuti sul punto grazie al d.lgs. n. 75/2017, che ha inserito in tale disposizione la lett. e-ter), che riconosce alle amministrazioni la possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso.

Si tratta di un'opportunità che ancora non pare aver sortito grandi effetti concreti, ma che potrebbe essere sfruttata maggiormente in futuro dalle pubbliche amministrazioni, in particolare per l'accesso a ruoli specifici quali quelli dirigenziali.

2.4. Le graduatorie concorsuali

L'art. 35, co. 5-ter del d.lgs. n. 165/2001 prevede che le graduatorie dei concorsi rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione.

I termini di utilizzabilità delle graduatorie di concorsi già espletati sono stati prorogati dal 2001 al 2017 da diverse disposizioni di legge, tra le quali è possibile ricordare: l'art. 19, comma 1 della l. 28 dicembre 2001, n. 448; l'art. 34, comma 12 della l. 27 dicembre 2002, n. 289; l'art. 3, comma 61 della l. 24 dicembre 2003, n. 350; l'art. 1, comma 100 della l. 30 dicembre 2004, n. 311; l'art. 1, comma 536 della l. 27 dicembre 2006, n. 296; l'art. 17, comma 19 della l. 3 agosto 2009, n. 102; l'art. 1, comma 1 della l. 26 febbraio 2011, n. 10; l'art. 1, comma 4 della l. 24 febbraio 2012, n. 14; l'art. 1, comma 388 della l. 24 dicembre 2012, n. 228; l'art. 4, comma 4 della l. 30 ottobre 2013, n. 125; l'art. 1, comma 368 della l. 11 dicembre 2016, n. 232; l'art. 1, comma 1 della l. 27 febbraio 2017, n. 19; l'art. 1, comma 1148, lett. a) della l. 27 dicembre 2017, n. 205. L'ultima disposizione ha spostato l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato al 31 dicembre 2018.

Come è stato evidenziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Corte dei Conti in sede di controllo, i sopraelencati interventi normativi erano giustificati dalla finalità, da un lato, di contenere i costi derivanti dall'indizione di nuove procedure di reclutamento e, dall'altro, di far fronte alle numerose disposizioni che avevano previsto blocchi e limitazioni delle assunzioni, rendendo di fatto priva di efficacia la vigenza delle graduatorie concorsuali. L'effetto è stato, tuttavia, quello della reiterazione di graduatorie per tempi che sono apparsi indefiniti e infiniti.

La legge n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019) è intervenuta sul punto, operando una netta inversione di tendenza rispetto al passato, imponendo una scansione temporale precisa, secondo la quale le graduatorie vigenti sono destinate *ex lege* a perdere progressivamente efficacia, e quelle approvate dopo l'1 gennaio 2019 recuperano la normale durata triennale prevista dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare, l'art. 1, comma 362, della citata legge, contiene le seguenti previsioni:

- dall'1 gennaio 2019 perdono definitivamente di efficacia le graduatorie approvate prima del 2010;
- la validità delle graduatorie approvate dal 2010 al 2013 è prorogata al 30 settembre 2019 e la loro utilizzazione è condizionata dall'espletamento di un percorso formativo obbligatorio e di specifico esame-colloquio, diretto a verificarne la perdurante idoneità dei candidati idonei;
- le graduatorie approvate nell'anno 2014 sono valide fino al 30 settembre 2019;
- le graduatorie approvate nell'anno 2015 sono valide fino al 31 marzo 2020;
- le graduatorie approvate nell'anno 2016 sono valide fino al 30 settembre 2020;
- le graduatorie approvate nell'anno 2017 sono valide fino al 31 marzo 2021;
- le graduatorie approvate nell'anno 2018 sono valide fino al 31 dicembre 2021.

In materia, però, è intervenuta di recente la legge n. 128/2019 (conversione del decreto-legge n. 101/2019), la quale ha rimesso in discussione la questione, a pochi mesi dall'approvazione del precedente atto normativo.

L'art. 6-bis del decreto, inserito in sede di conversione, detta infatti nuove regole in tema di vigenza delle graduatorie concorsuali, modificando l'art. 1, comma 362, della legge n. 145/2018, e inserendo i commi 362-bis e 362-ter.

Alcune previsioni sono rimaste così immutate (in particolare quelle relative alle graduatorie approvate dal 2016 in avanti), altre sono state modificate (le graduatorie approvate tra il 2011 e il 2015).

Le previsioni immutate sono le seguenti:

- le graduatorie approvate nell'anno 2016 sono valide fino al 30 settembre 2020;
- le graduatorie approvate nell'anno 2017 sono valide fino al 31 marzo 2021;
- le graduatorie approvate nell'anno 2018 sono valide fino al 31 dicembre 2021;
- le graduatorie approvate dopo l'1 gennaio 2019 hanno normale durata triennale prevista dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

Le previsioni innovative sono invece le seguenti:

- le graduatorie approvate dal 2012 al 2015 possono essere utilizzate tramite scorrimento entro il 30 settembre 2020 (comma 362-bis);
- le graduatorie approvate nel 2011 possono essere utilizzate tramite scorrimento entro il 31 marzo 2020, previo espletamento di un percorso formativo obbligatorio e di specifico esame-colloquio, diretto a verificare la perdurante idoneità dei candidati idonei (comma 362-ter).

Ne consegue che le graduatorie approvate negli anni 2011, 2012, 2013, 2014, che nella precedente versione erano valide fino al 30 settembre 2019, "tornano in vita".

Sempre in tema di graduatorie concorsuali, è poi di rilievo quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145/2018, che prevede a partire dall'1 gennaio 2019 l'utilizzazione delle graduatorie

per i soli posti messi a concorso, nonché quelli che si rendono disponibili in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro coi candidati risultati vincitori. La giurisprudenza del giudice contabile, però, ha al riguardo avuto modo di chiarire di recente come tale principio si possa applicare solo ai casi rientranti nell'ambito applicativo della legge n. 145/2018, ossia alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente all'1 gennaio 2019, per espressa previsione normativa.

Anche in questo caso, la questione non appare però ancora definitivamente risolta: nel disegno di legge di bilancio è difatti già contenuta la possibilità di un ulteriore scorrimento fino al 30% dei posti messi a concorso, e se tale previsione fosse confermata rimetterebbe nuovamente in discussione quanto pochi mesi prima statuito al riguardo.

2.5. La stabilizzazione dei “precari”

Il d.lgs. n. 75/2017, all'art. 20, ha individuato, per il triennio 2018-2020, due percorsi di stabilizzazione dei “precari”.

Il comma 1 prevede l'assunzione diretta di personale in possesso di tre requisiti:

1. titolarità di rapporto di lavoro a tempo determinato presso l'amministrazione procedente alla data di entrata in vigore della legge n. 124/2015 (28 agosto 2015);
2. reclutamento avvenuto mediante procedura concorsuale;
3. maturazione al 31 dicembre 2017 presso l'amministrazione procedente di tre anni di servizio anche non continuativi negli ultimi 8 anni (secondo la circolare ministeriale 23 novembre 2017 n. 3 gli anni utili da conteggiare ricomprendono tutti i rapporti di lavoro prestati con l'amministrazione procedente, anche con diverse tipologie di contratti flessibili).

Il comma 2 prevede invece la possibilità di bandire procedure concorsuali riservate per il 50% ai soggetti in possesso di due requisiti:

1. titolarità di rapporto di lavoro flessibile presso l'amministrazione procedente alla data di entrata in vigore della legge n. 124/2015 (28 agosto 2015);
2. maturazione al 31 dicembre 2017 presso l'amministrazione procedente di tre anni di servizio anche non continuativi negli ultimi 8 anni.

Come evidenziato dalla giurisprudenza, la differente disciplina dei due percorsi di stabilizzazione del citato art. 20 è da ricondursi ai destinatari degli stessi: la platea dei destinatari del primo comma è costituita da soggetti che hanno già sostenuto con esito favorevole una procedura concorsuale, con la conseguenza che l'amministrazione non bandisce un concorso, ma si limita a dare avviso della procedura e della possibilità per gli interessati di presentare domanda di partecipazione; il secondo comma, invece, ha per oggetto una vera e propria procedura concorsuale aperta all'esterno.

Elemento comune a entrambe le procedure è però il carattere facoltativo, come emerge dalle formule utilizzate dal legislatore: “possono assumere” al comma 1 e “possono bandire” al comma 2.

3. Le novità in materia disciplinare

3.1. L'azione disciplinare

Nel rapporto di lavoro del settore privato la scelta datoriale di sanzionare o meno il lavoratore inadempiente è sempre stata considerata discrezionale, in quanto espressiva di prerogative “manageriali” trovanti il fondamento nel più ampio potere di direzione dell'impresa, di cui all'art. 2086 c.c.

Nel pubblico impiego l'azione disciplinare è, invece, obbligatoria. In tal senso depone la previsione aggiunta dal d.lgs. n. 75/2017 all'art. 55, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui la violazione dolosa o colposa delle disposizioni degli articoli 55 e seguenti costituisce illecito disciplinare in capo ai soggetti preposti alla loro applicazione.

Il d.lgs. n. 75/2017 ha inoltre apportato alcune modifiche all'iter disciplinare.

L'art. 55-bis, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 165/2001, fissa una duplice competenza in materia disciplinare:

- per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, il procedimento disciplinare è di competenza del responsabile della struttura di appartenenza del dipendente;
- per le infrazioni punibili con sanzione superiore al rimprovero verbale il procedimento disciplinare è di competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari; in base al comma 2 ciascuna amministrazione individua, secondo il proprio ordinamento e nell'ambito della propria organizzazione, l'ufficio per i procedimenti disciplinari competente e l'attribuzione della relativa titolarità e responsabilità.

In base alla nuova formulazione dell'art. 55-bis, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente è tenuto a segnalare immediatamente e, comunque, entro dieci giorni, all'ufficio per i procedimenti disciplinari i fatti di rilevanza disciplinare di cui abbia avuto conoscenza. L'ufficio per i procedimenti disciplinari, con immediatezza e, comunque, non oltre trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, o dal momento della piena conoscenza dei fatti, provvede alla contestazione scritta dell'infrazione al dipendente, con un preavviso di almeno venti giorni per l'audizione in contraddittorio a sua difesa. Il termine iniziale per l'attivazione del procedimento disciplinare da parte dell'ufficio per i procedimenti disciplinari decorre dal ricevimento della segnalazione del responsabile della struttura, o dal momento della piena conoscenza dei fatti, se

l'acquisizione della notizia è avvenuta in altro modo (sentenze penali, esposti di cittadini, atti ispettivi).

Rispetto al precedente testo normativo non si parla più genericamente di “notizia dell'infrazione”, ma più precisamente di “piena conoscenza dei fatti ritenuti di rilevanza disciplinare”.

Il medesimo art. 55-bis, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, prevede che l'ufficio per i procedimenti disciplinari conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro centoventi giorni dalla contestazione dell'addebito.

3.2. Le norme sul contrasto all'assenteismo e alla falsa attestazione della presenza in servizio

Di recente, sono state introdotte una serie di disposizioni che, per quanto volte secondo il legislatore a impattare sull'efficienza dell'azione amministrativa, non possono che avere risvolti anche in tema disciplinare (inteso in senso ampio e non tecnico).

La legge n. 56/2019 prevede l'applicazione generalizzata dei sistemi di rilevazione delle presenze in servizio basati su sistemi di verifica biometrica dell'identità e sull'installazione di apparati di videosorveglianza; la *ratio* dell'intervento va ricercata nel fatto che l'efficienza della pubblica amministrazione e il miglioramento dei servizi esigono in primo luogo l'eliminazione o comunque la drastica riduzione delle false attestazioni di presenza in servizio.

L'impostazione proposta dal Governo in sede di presentazione del disegno di legge, poi trasposta nell'art. 2 della legge, è chiara nel collegare l'efficienza della pubblica amministrazione e il fenomeno dell'assenza ingiustificata dal posto di lavoro, così come emerge evidente un giudizio di inidoneità rivolto alle modalità tradizionali di rilevazione delle presenze.

L'intervento legislativo, che si lega a “doppio filo” ai provvedimenti precedenti approvati negli ultimi anni sul tema (primo fra tutti il decreto sui c.d. “furbetti del cartellino”, il d.lgs. n. 116/2016), introduce, con l'esclusiva finalità di verificare l'osservanza dell'orario di lavoro, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di introdurre “sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica, attualmente in uso”.

La legge, tuttavia, è priva di dettagli applicativi, dato che le modalità attuative sono rinviata ad un apposito D.P.C.M. da approvare.

Quello che invece precisa la legge è che i sistemi di verifica devono essere attivati nel rispetto dei principi di proporzionalità, non eccedenza e gradualità sanciti dall'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679 (c.d. GDPR) e del principio di proporzionalità previsto dall'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nemmeno su questo aspetto, tuttavia, sono presenti ulteriori precisazioni, visto il rinvio operato al D.P.C.M. sopra citato, che dovrà essere emanato previo parere del Garante della privacy circa le modalità di trattamento dei dati biometrici.

E proprio il Garante è intervenuto di recente sullo schema di decreto approvato a luglio sostenendo che le misure approntate dal Ministero della Pubblica amministrazione per contrastare il fenomeno dell'assenteismo e che consistono nel ricorso all'accoppiata di rilevazioni biometriche (come le impronte digitali) e sistemi di videosorveglianza sono "di dubbia compatibilità" con le regole della privacy europea e nazionale.

Il Garante, in particolare, sottolinea la "ultroneità" dei sistemi di videosorveglianza, da installare ai varchi di accesso degli uffici pubblici, da utilizzare insieme ai sistemi di rilevazione dei dati biometrici dei dipendenti. I primi, infatti, "non sono strumenti idonei, di per sé, ad assolvere alla specifica finalità di rilevazione e di computo dell'orario di lavoro", mentre i secondi sono in grado di raccogliere dati particolarmente delicati, a cui il regolamento europeo sulla privacy accorda un particolare grado di tutela (quelli che in passato venivano definiti "dati sensibili").

Il fatto che il regolamento attuativo della legge n. 56/2019 renda obbligatorie le rilevazioni biometriche per tutti i dipendenti pubblici (ad esclusione di alcune tipologie previste dalla legge) si porrebbe poi in contrasto con il principio di proporzionalità nel trattamento dei dati personali, perché non tiene conto della forte invasività di quei sistemi. Il Garante afferma come "l'astratta, generalizzata e indifferenziata presunzione di sussistenza, per tutte le amministrazioni pubbliche, di fattori di rischio tali da far ritenere quello biometrico l'unico sistema in grado di assicurare il rispetto dell'orario di lavoro non appare compatibile con il principio di proporzionalità"; per questo, l'Autorità ha fornito una serie di indicazioni per "ammorbire" l'impatto del decreto sulla vita personale dei dipendenti pubblici.