

Il Consiglio di Stato ha reso il parere sullo schema di regolamento dell'ordinamento giuridico ed economico del personale Anac

di NOTA DI REDAZIONE

Data di pubblicazione: 1-3-2019

NUMERO AFFARE 00124/2019

[Leggi il parere](#)

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 7 febbraio 2019

NUMERO AFFARE 00124/2019

OGGETTO:

Autorita' nazionale anticorruzione.

Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale.

LA SEZIONE

Vista la nota del 22 gennaio 2018, prot. n. 5083, con la quale l'Autorità nazionale anticorruzione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

vista la nota dell'Autorità nazionale anticorruzione del 28 gennaio 2019, prot. n. 7369;

vista la nota della organizzazione sindacale UGL Authority ANAC del 29 gennaio 2019;

esaminati gli atti ed udito il relatore, consigliere Aurelio Speciale.

Premesso e considerato.

1. La base normativa e la richiesta di parere.

L'art. 52-*quater* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, "*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*", convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, stabilisce che: "1. *L'Autorità nazionale anticorruzione definisce, con propri regolamenti, la propria organizzazione, il proprio funzionamento e l'ordinamento giuridico ed economico del proprio personale secondo i principi contenuti nella legge 14 novembre 1995, n. 481. In sede di prima applicazione, e comunque per un periodo di un anno dalla data di entrata in vigore del regolamento che disciplina l'ordinamento giuridico ed economico del personale, il trattamento economico del personale dell'Autorità non può eccedere quello già definito in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° febbraio 2016, Fino alla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti continua ad applicarsi il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° febbraio 2016. A decorrere dal secondo anno successivo alla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti l'Autorità nazionale anticorruzione, tenuto conto delle proprie specifiche esigenze funzionali e organizzative, può adeguare il trattamento economico del personale, nei limiti delle risorse disponibili per tale finalità, sulla base dei criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato...*".

L'Autorità nazionale anticorruzione espone che l'art. 52-*quater* trova la sua *ratio* nell'esigenza di sanare la lacuna normativa determinatasi per effetto dell'abrogazione del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 — intervenuta con l'approvazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 — che disponeva, fra l'altro, anche in merito alla disciplina giuridica ed economica applicabile al personale dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ex AVCP oggi ANAC).

In particolare, il d.lgs. n. 163 del 2006 stabiliva all'art. 8, comma 2, che "*L'Autorità, nell'ambito della sua autonomia organizzativa, disciplina con uno o più regolamenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese nei limiti delle proprie risorse, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, l'accesso ai documenti amministrativi, le modalità di esercizio della vigilanza e i procedimenti sanzionatori di sua competenza*". Il successivo comma 8 prevedeva, inoltre, che "*Al personale dell'Autorità, tenuto conto dei principi di autonomia organizzativa di cui al comma 2, si applica il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*". E, infine, l'art. 253, comma 4, lett. a), disponeva che "*fino all'entrata in vigore del nuovo trattamento giuridico ed economico, ai dipendenti dell'Autorità è attribuito lo stesso trattamento giuridico ed economico del personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri*".

L'ex AVCP non ha adottato i regolamenti di cui al suddetto art. 8, comma 2, e, pertanto, al suo personale ha continuato a trovare applicazione la disciplina spettante ai dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come previsto all'art. 253, comma 4, lett. a), del citato d.lgs. n. 163 del 2006.

Nel 2014, l'art. 19 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*", convertito con modificazioni

dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha disposto la soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ed il conseguente trasferimento dei compiti e delle funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). Ha fatto seguito l'adozione del dPCM 1° febbraio 2016 con il quale è stato approvato il Piano di riordino presentato, ai sensi dell'art. 19, comma 3, del citato d. l. n. 90, dal Presidente dell'Autorità al Presidente del Consiglio dei Ministri ed è stato disposto il trasferimento del personale in servizio presso la ex CIVIT nel ruolo dell'ANAC.

Con il Piano di riordino, l'Autorità si è limitata ad effettuare una ricognizione della disciplina giuridica ed economica applicata al personale dell'ex AVCP ed a chiarire che al personale dell'ANAC avrebbe continuato a trovare applicazione per la disciplina giuridica il CCNL della PCM e, per quanto applicabile, il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e, per la disciplina economica, il predetto CCNL integrato con le previsioni stabilite nei contratti integrativi siglati dalle organizzazioni sindacali rappresentative del personale dipendente e dirigente nel 2010 con i vertici dell'ex AVCP. Il Piano chiariva, altresì, che la medesima disciplina avrebbe trovato applicazione al personale proveniente dalla ex CIVIT al momento del suo trasferimento nel ruolo, tenuto conto che la sua legge istitutiva non aveva previsto per detto personale una apposita disciplina in quanto personale di ruolo di altra pubblica amministrazione in servizio presso la CIVIT in posizione di comando.

Ritiene l'Autorità che il complesso e stratificato quadro normativo sopra descritto sembra essere stato superato dall'approvazione del citato art. 52-*quater* che permette di fare chiarezza sulla disciplina applicabile al personale dell'ANAC, che comporta la gestione di un cambiamento radicale nella disciplina del personale dell'ANAC che transita da un regime privatistico ad un regime pubblicistico, rimesso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La norma risulta chiara nell'operare un rinvio ai principi di cui alla l. n. 481/1995 concernente le *"Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità"* che all'art. 2, comma 28, dispone, in particolare, che *"Ciascuna Autorità, con propri regolamenti, definisce... le norme concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo... l'ordinamento delle carriere, nonché, in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative, il trattamento giuridico ed economico del personale"*.

L'Autorità riferisce che, per la predisposizione del nuovo Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale, secondo quanto previsto all'art. 52-*quater*, ha preso a riferimento il modello attualmente vigente presso l'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato (AGCM) di cui alla legge n. 481 del 1995. Tenuto conto delle notevoli differenze esistenti fra il modello valido finora per il personale dell'ANAC e il modello in essere presso le altre autorità amministrative indipendenti è stato chiesto all'AGCM di fornire un supporto tecnico per la definizione delle questioni più complesse ed è stata avviata una lunga riflessione, svoltasi prima in sede tecnica e poi sindacale. Solo all'esito di una lunga trattativa, che ha visto coinvolte le organizzazioni sindacali, rappresentate sia dai delegati nazionali sia interni, è stato definito il testo del Regolamento sul quale viene chiesta una valutazione di

questo Consiglio.

L'Autorità precisa che il Consiglio della stessa Autorità ha approvato il Regolamento "*facendo salve le eventuali indicazioni del Consiglio di Stato*".

2. Il contenuto dello schema di regolamento.

Lo schema di Regolamento si compone di 65 articoli, raggruppati in Titoli e Capi, e di tre Allegati. Il Titolo I, "*Stato giuridico e trattamento economico*", comprende i Capi I, "*Principi generali*", II, "*Carriere e reclutamento*", III, "*Doveri e sistema disciplinare e sanzionatorio*", IV "*Orario di lavoro e lavoro flessibile*", V, "*Congedi e aspettative*", VI, "*Missioni e comandi*". Il Titolo II, "*Ordinamento della carriera direttiva*", comprende i Capi I, "*Carriera direttiva*", II, "*Concorsi*", III, "*Progressione di carriera e valutazione*", IV, "*Incarichi di direzione*", V, "*Personale a contratto*", VI, "*Trattamento economico*". Il Titolo III, "*Ordinamento della carriera operativa*", comprende i Capi I, "*Attività*", II, "*Concorsi*", III, "*Progressione di carriera e valutazione*", IV, "*Personale a contratto*", V, "*Trattamento economico*". Il Titolo IV, "*Ordinamento della carriera esecutiva*", comprende i Capi I, "*Mansioni*", II, "*Assunzioni*", III, "*Progressione di carriera e valutazione*". Il Titolo V riguarda il "*Personale delle segreterie*". Il Titolo VI, "*Personale non di ruolo*", comprende i Capi I, "*Personale a contratto, comandato o distaccato*", II, "*Tirocinio*", III, "*Esperti*", IV, "*Servizio civile*". Il Titolo VII, "*Disposizione finale*", comprende il capo I "*Disposizione finale*". Il Titolo VIII, "*Cessazione del rapporto di impiego*", comprende i Capi I, "*Disposizioni generali*," e II, "*Cause estintive*". Il titolo IX, "*Entrata in vigore e disposizioni transitorie*" comprende due articoli. I tre allegati sono costituiti dal d.P.C.M. 1° febbraio 2016, la Disciplina del part-time e la Tabella di equiparazione.

3. Le scelte dell'Autorità nazionale anticorruzione ed il modello AGCM.

Riferisce l'Autorità che il Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale dell'ANAC segue in maniera abbastanza puntuale l'impostazione dell'omologo Regolamento vigente in AGCM, anche nella prospettiva della istituzione di un eventuale comparto delle Autorità Indipendenti. Tuttavia, pur mantenendo l'impianto complessivo, l'Autorità ha ritenuto - nell'esercizio della propria potestà regolamentare - di introdurre, in alcuni ambiti, specifiche disposizioni in quanto più confacenti al modello organizzativo attualmente presente in ANAC.

Il Titolo I (Artt.1-23), individua all'art. 1 i "*Principi di carattere generale*" e dispone in merito al trattamento giuridico ed economico del personale e all'ordinamento delle carriere che sono stabiliti in base ai criteri fissati dalla disciplina vigente in materia di rapporto di lavoro dei dipendenti dell'AGCM, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative dell'Autorità. L'art. 2 rubricato "*Rinvio alle norme per i dipendenti*" stabilisce che per tutto quanto non disciplinato dal Regolamento e in quanto applicabili, valgono le norme riguardanti lo stato giuridico dei dipendenti dell'AGCM e, in quanto necessario per le specifiche esigenze funzionali e organizzative dell'Autorità e in quanto compatibili, quelle relative al pubblico impiego.

Gli articoli da 3 a 6 (Capo II) definiscono le carriere ed il reclutamento del personale. In particolare, l'articolo 3 dispone che il personale è inquadrato nella carriera direttiva, operativa

ed esecutiva specificando che nella carriera direttiva sono previste le due qualifiche di "dirigente" e di "funzionario". Il personale è reclutato di norma tramite pubblico concorso, fatte salve talune specifiche previsioni e disposizioni di legge vigenti per alcune categorie svantaggiate.

Diversamente dal modello AGCM è stata introdotta una norma (art. 6, "*Mobilità*") che consente all'Autorità di ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di ruolo di altre autorità amministrative indipendenti, previa pubblicazione di un bando e valutazione comparativa. Solo ove l'amministrazione necessiti di personale dotato di una specifica professionalità ed esperienza maturata nei settori di intervento dell'Autorità può decidere di ricoprire i posti vacanti in organico anche mediante passaggio diretto di dipendenti di ruolo di pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. La norma chiarisce che la mobilità ha comunque carattere residuale rispetto alle altre forme ordinarie di reclutamento del personale stabilite dal Regolamento.

Il Capo III (artt. 7-9) individua i doveri e gli obblighi dei dipendenti, il sistema delle incompatibilità ed il cumulo di impieghi e incarichi. Tuttavia, per ciò che concerne le sanzioni disciplinari, il procedimento disciplinare, la composizione e le competenze dell'ufficio procedimenti disciplinari - diversamente dal modello AGCM che disciplina nel Regolamento del personale anche detta materia - è stato disposto (art. 9, "*Regolamento in materia di responsabilità disciplinare*") un rinvio al Regolamento per i procedimenti disciplinari già vigente in Autorità.

Il Capo IV (artt. 10-14) recepisce - con riferimento alle prestazioni di lavoro rese dai dipendenti nell'arco della settimana - quanto attualmente previsto in AGCM e nello specifico prevede che l'orario di lavoro è fissato in 37 ore e 30 minuti primi, in luogo delle attuali 38 ore settimanali previste dal CCNL della PCM, e non può eccedere settimanalmente le 48 ore, comprese le eventuali ore di lavoro straordinario, che comunque sono concesse esclusivamente ai dipendenti appartenenti alla carriera operativa ed esecutiva. Sono recepiti anche gli istituti del "telelavoro" e del "lavoro delocalizzato" al fine di consentire ai dipendenti, anche in un'ottica più moderna ed efficiente, di conciliare attività lavorativa e vita familiare.

Il Capo V reca le norme riguardanti "*Congedi e aspettative*" (artt.15-21) sostanzialmente mutate dal Regolamento AGCM. Diversamente dal modello AGCM, è stato introdotto nell'articolo 20 del Regolamento un esplicito riferimento al "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità" di cui al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151. E' stato necessario, invece, intervenire sul regime delle "ferie" in modo da garantire al personale in servizio in ANAC, che ha già maturato i giorni di riposo secondo le disposizioni del CCNL della PCM, di non vedere pregiudicata la propria posizione.

Il Capo VI (artt. 22-23), non presenta modifiche sostanziali rispetto alle previsioni valide per il personale dell'AGCM; è stato solo precisato all'articolo 22 "*Missioni*" che, per lo svolgimento di compiti di istituto, i dipendenti possono essere inviati in missione secondo le modalità stabilite nel vigente regolamento dell'Autorità.

I Titoli II, III e IV disciplinano, rispettivamente, la "*Carriera direttiva*" (artt. 24-26),

"L'ordinamento della carriera operativa" (artt. 36-42) e "L'ordinamento della carriera esecutiva" (artt. 43-47) del personale dell'Autorità. Anche con riferimento a questo ambito il metodo seguito, secondo quanto riferito dall'ANAC, è stato quello di privilegiare il mantenimento dell'impostazione prevista nel modello AGCM introducendo alcune specifiche disposizioni ritenute maggiormente rispondenti al modello organizzativo dell'Autorità. Il Segretario generale, per esempio, non è stato inserito nella carriera direttiva (art. 24 — "Carriera direttiva: qualifiche") com'è, invece, previsto in AGCM e non è stata mutuata la previsione che consente di attribuire ai funzionari di ruolo la responsabilità di uffici o di aree di attività in relazione a particolari materie all'interno di uffici retti da un dirigente titolare di incarico, mentre è stata prevista la possibilità per i funzionari in possesso di esperienza professionale di svolgere le funzioni di sostituzione del titolare dell'ufficio, di svolgere funzioni dirigenziali o assumere la reggenza di uffici, secondo quanto stabilito nell'apposito Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità (art. 26 - "Funzionari").

Con riferimento alle procedure concorsuali per il reclutamento di personale dirigente, il Regolamento AGCM prevede - in via prioritaria — la "promozione a dirigente" che si realizza mediante espletamento di un concorso interno riservato ai funzionari in possesso di almeno otto anni di anzianità nella qualifica, e solo ove la professionalità ricercata non sia disponibile nella struttura è possibile procedere con selezione pubblica. La Autorità nazionale anticorruzione ha, invece, scelto di introdurre una norma che consente di bandire o un concorso pubblico o un concorso interno riservato al personale di ruolo che abbia maturato almeno cinque anni di anzianità nella qualifica di funzionario (art. 28 - "Concorsi per dirigenti").

Non è stata neanche introdotta quella disposizione che consente il conferimento ai dirigenti dell'incarico di Direttore generale o di Direttore centrale in quanto tali previsioni non appaiono compatibili con il modello organizzativo dell'ANAC che dispone di 38 dirigenti di ruolo distinti in dirigenti titolari di uffici e dirigenti ispettori, senza la previsione di posizioni apicali, fatta eccezione per l'unico dirigente generale di ruolo la cui posizione però è ad esaurimento. Del resto, tale modello organizzativo è stato introdotto con il Piano di riordino approvato con dPCM 1° febbraio 2016 con l'intenzione di efficientare la struttura mediante un'organizzazione orizzontale in cui i dirigenti rispondono e si interfacciano direttamente con la *governance*.

Nessuna modifica è stata, invece, apportata al sistema di progressione di carriera in quanto si tratta di un aspetto qualificante del modello delle Autorità indipendenti. Per ciascuna carriera (direttiva, operativa ed esecutiva) è stata prevista — previa valutazione di merito — l'attribuzione di massimo tre livelli stipendiali a non oltre il 30% del personale, due livelli ad almeno il 40% ed un livello a non oltre il 30%, secondo le tabelle adottate con delibera dell'Autorità sulla base delle vigenti tabelle dell'AGCM.

Quanto alla disciplina del trattamento economico del personale essa è stata mutuata, in attuazione dell'art. 52-*quater*, dal modello AGCM. Tuttavia, considerato che il trattamento economico spettante attualmente al personale AGCM è più elevato rispetto a quello corrisposto al personale ANAC e, tenuto conto dei vincoli normativi di bilancio che impediscono all'Autorità di attribuire al proprio personale il trattamento economico in godimento presso l'AGCM, è stato necessario individuare specifici criteri di inquadramento.

Criteri che hanno dovuto contemperare l'esigenza di salvaguardare la professionalità maturata dal personale ANAC ed il rispetto dei vincoli di spesa imposti dalle disposizioni vigenti. Pertanto, a far data dal 1° gennaio 2020, il personale dell'Autorità avrà una struttura della retribuzione uguale a quella del personale dell'AGCM, come stabilito nel nuovo Regolamento agli articoli 35, 42 e 47, ma non riceverà il medesimo trattamento economico. Del resto, il citato articolo 52-*quater* riconosce al personale il diritto a transitare nel modello AGCM, ma nulla dispone con riferimento al trattamento economico corrispondente.

Ciò posto, l'Autorità rappresenta che, insieme alle organizzazioni sindacali, oltre che con il supporto tecnico dell'AGCM, ha convenuto sulla opportunità di assumere - per il personale della carriera direttiva con qualifica di funzionario - come livello di primo inquadramento il 6° livello della scala stipendiale, corrispondente al primo gradino della carriera direttiva dell'AGCM.

Tale scelta è stata, peraltro, condizionata anche dal fatto che ai sensi dell'articolo 22, comma 4, del d.l. n. 90/2014 le autorità indipendenti sono oggi obbligate a gestire unitariamente le procedure concorsuali per il reclutamento del personale; in ossequio a tale previsione ANAC e AGCM hanno bandito nel 2017, in maniera congiunta, procedure di concorso che prevedevano il possesso di una adeguata esperienza professionale *post lauream* e di specifici titoli e stabilivano come inquadramento per l'AGCM il 6° livello della scala stipendiale e per l'ANAC il 1° livello della scala stipendiale della carriera dei funzionari (cat. A-F1).

Applicando il predetto criterio, il Regolamento prevede che il personale di ruolo dell'ANAC attualmente inquadrato al 1° livello della scala stipendiale del contratto della PCM (ovvero pari a Cat. A-F1) sia equiparato al 6° livello della scala stipendiale AGCM.

Tuttavia - considerati i vincoli di bilancio e la necessità di garantire anche per il prossimo futuro la stabilità economica dell'Autorità - non è stato possibile riconoscere al personale il corrispondente trattamento economico previsto dall'AGCM, ma si è proceduto effettuando una riparametrazione percentuale delle tabelle stipendiali AGCM in modo tale da garantire al personale ANAC il mantenimento del trattamento economico in godimento.

Pertanto, il personale di ruolo con qualifica di funzionario attualmente collocato al livello iniziale della carriera ANAC (A-FI) transita nella scala stipendiale AGCM al livello 6° e gli è riconosciuto un trattamento economico pari all'84% di quello AGCM ovvero corrispondente al trattamento economico in godimento. Di conseguenza, tutto il restante personale appartenente alla carriera direttiva, con qualifica di funzionario, è inquadrato nella scala stipendiale AGCM - come riparametrata in misura percentuale (84%) - mediante applicazione del criterio della prossimità economica che consente di mantenere il trattamento economico in godimento.

Sempre applicando il criterio di prossimità economica è stato collocato nella corrispondente scala stipendiale anche il personale della carriera operativa. A questi però è attualmente corrisposto un trattamento economico pressoché simile a quello del corrispondente personale dell'AGCM e, pertanto, tenuto conto di siffatta contiguità economica, non è stato necessario effettuare una riparametrazione percentuale delle tabelle stipendiali AGCM. Al personale della carriera operativa è, quindi, corrisposto — sempre in applicazione del criterio della prossimità

economica (ovvero del mantenimento del trattamento economico in godimento) — il 100 % del trattamento economico corrisposto al personale della carriera operativa dell'AGCM.

L'utilizzo congiunto dei citati criteri ha consentito, dunque, di inquadrare il personale dell'ANAC nella scala stipendiale AGCM tenendo conto, almeno in parte, della professionalità maturata e garantendo il trattamento economico in godimento.

Lo stesso criterio è stato utilizzato anche per effettuare l'inquadramento del personale dirigente anche se, nel caso di specie, è stato necessario adattare - in fase di primo inquadramento - la struttura della retribuzione AGCM al trattamento economico in godimento in modo da consentire agli stessi di mantenere lo stesso trattamento corrisposto sia a titolo di parte fissa sia di parte variabile. Anche il personale dirigente transita, dunque, nella scala stipendiale AGCM mantenendo, al pari del restante personale, l'attuale trattamento economico. Tuttavia, con riferimento al personale dirigente, l'attuale modello organizzativo dell'Autorità prevede che i dirigenti siano distinti in due fasce stipendiali a seconda che svolgano un incarico che comporta la direzione di un ufficio o lo svolgimento di funzioni di Ispettore.

Ciò posto, al fine di garantire piena equità fra il personale dirigente che attualmente riveste l'incarico di Ispettore rispetto a quanti esercitano la direzione di uffici, è stato necessario prevedere una base stipendiale, di primo inquadramento, comune ad entrambe le posizioni e calcolata secondo un criterio mediano, per poi differenziare le stesse sulla base dell'incarico esercitato.

Chiariti i criteri di inquadramento e dato atto che al 1° gennaio 2019, data di entrata in vigore del Regolamento, non è previsto alcun aumento del trattamento economico del personale, l'ANAC rappresenta che lo stesso avanzerà nella nuova scala stipendiale a partire dal 1° gennaio 2020, data di entrata in vigore della disciplina economica, e solo nella misura corrispondente agli scatti stipendiali previsti in relazione alla valutazione di merito annualmente conseguita.

L'Autorità, considerata la peculiarità della situazione rappresentata, insieme alle organizzazioni sindacali, ha convenuto sull'opportunità di siglare sia un'intesa sui criteri economici di primo inquadramento del personale, di durata biennale, sia un accordo sul testo del Regolamento.

L'amministrazione ha, altresì, deciso di introdurre nella predetta intesa una clausola di salvaguardia che limiti il sistema delle progressioni economiche, nei termini descritti nel Regolamento, alla durata della stessa e venga ridiscusso alla sua scadenza dalla nuova *governance* affinché questa possa verificarne la compatibilità con le risorse finanziarie disponibili.

Il Titolo V (art. 48) e il Titolo VI (artt. 49-54) non presentano particolari differenze rispetto al Regolamento AGCM; l'Autorità ha peraltro deciso di disciplinare la figura del "*Portavoce*" (art. 49) prevedendo che lo stesso debba essere selezionato previa valutazione comparativa ed ha previsto la possibilità di avvalersi anch'essa di personale comandato, ma solo previa selezione pubblica per titoli e colloquio. È stata anche inserita una norma che consente l'attivazione dei

tirocini curriculari ed extra curriculari (art. 51), diversamente dall'AGCM che prevede la possibilità per i neolaureati di svolgere, previa selezione, un periodo di praticantato, così come è stata inserita la norma sul servizio civile (art. 54).

Il Titolo VII (art. 55) mutua una disposizione presente in AGCM volta a tutelare quel personale che ha prestato servizio presso l'Autorità a tempo determinato e che a seguito di superamento di pubblico concorso potrebbe vedersi riconosciuto un trattamento economico inferiore; in tali casi è prevista la corresponsione di un assegno *ad personam* che consenta al personale di mantenere il trattamento economico ricevuto fino a quel momento.

Il Titolo VIII (artt. 56-63), è mutuato dal Regolamento AGCM, tant'è che all'articolo 57 "*Trattamento di quiescenza e previdenza*" è fatto espresso rinvio alla disciplina in vigore presso l'AGCM.

Il Titolo IX comprende gli articoli 64 e 65. Proprio con riferimento alle disposizioni transitorie l'ANAC chiarisce che l'articolo 52-*quater* impone un disallineamento di un anno fra la data di entrata in vigore della disciplina giuridica rispetto all'entrata in vigore della disciplina economica, con ricadute anche notevoli per alcuni istituti giuridici; pertanto, anche a seguito di sollecitazione pervenuta da parte sindacale, nelle more della definizione del Regolamento, è stata avanzata una richiesta di parere all'Avvocatura Generale dello Stato che ha ritenuto condivisibile l'ipotesi avanzata dall'ANAC di disporre l'entrata in vigore del Regolamento in parola a far data dal 1° gennaio 2019 sospendendo l'efficacia di quegli istituti la cui entrata in vigore determinerebbe ricadute di tipo economico e che, quindi, entreranno in vigore il 1° gennaio 2020, contestualmente alla nuova disciplina sul trattamento economico del personale.

Pertanto, l'articolo 65 del Regolamento dispone al comma 1 che, dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019, è sospesa l'efficacia delle seguenti disposizioni: Titolo I, Capo II, art. 6; Titolo I, Capo III, art. 9; Titolo I, Capo IV, artt. 10-12; Titolo II, artt. 24-35; Titolo III, artt. 36-42; Titolo IV, artt. 43-47; Titolo VI, art. 50; Titolo VII, art. 55; Titolo VIII, artt. 56-63. I commi successivi prevedono, inoltre, che per i dipendenti che, alla data di entrata in vigore del Regolamento, risultino collocati in malattia o in aspettativa per motivi di salute o siano in aspettativa per esigenze personali o di famiglia o per motivi di studio, continui a trovare applicazione, fino alla cessazione del periodo medesimo, la disciplina di cui al Piano di riordino approvato con dPCM 1° febbraio 2016. Lo stesso regime è previsto anche per i dipendenti che, alla medesima data, prestino servizio in regime di *part-time*.

In conclusione, l'Autorità rappresenta che le decisioni assunte, nel rispetto della disciplina sindacale, sono state concordate con le organizzazioni rappresentative del personale.

4. Considerazioni di carattere generale.

L'Autorità sottolinea nella relazione illustrativa il radicale mutamento della natura giuridica del rapporto di lavoro dei propri dipendenti "*da un regime privatistico a un regime pubblicistico rimesso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*". In termini più esatti la questione è nel senso che il rapporto di lavoro della ex AVCP e successivamente dell'ANAC, ha avuto da sempre natura pubblica, rientrando però nella disciplina dell'art 2 del d.lvo 30

marzo 2001, n. 165, così detto “*rapporto contrattualizzato*” ma più esattamente definibile come “*rapporto di lavoro pubblico in regime di diritto privato*”. Assume l’ANAC che in virtù della nuova disciplina recata dall’art. 52 quater del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, e del rinvio ai principi contenuti nella legge 14 novembre 1995, n. 481, tale rapporto è adesso ricompreso nell’art 3 del d.lvo n. 165 del 2001, tra quelli così detti “*non contrattualizzati*” ma più esattamente definibili come rapporti di “*lavoro pubblico in regime di diritto pubblico*”.

Pur in assenza di un formale inserimento dell’ANAC nelle eccezioni al regime generale di diritto privato previste nell’art. 3 del d.lvo n. 165 del 2001, il passaggio dal regime di diritto privato al regime di diritto pubblico si fonda sul percorso interpretativo già reso da C.d.S. Sez. VI, 20 giugno 2003 n. 3693 e 21 marzo 2005, n. 1128 e più di recente dalla ordinanza 19 giugno 2018, n. 16156 della Corte di Cassazione SSUU.

L’articolo 52-*quater* del decreto-legge n. 50 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 2017 prevede che “1. *L’Autorità nazionale anticorruzione definisce, con propri regolamenti, la propria organizzazione, il proprio funzionamento e l’ordinamento giuridico ed economico del proprio personale secondo i principi contenuti nella legge 14 novembre 1995, n. 481,...*”.

L’articolo 2 della legge n. 481 del 1995, “*Norme per la concorrenza nella regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”, stabilisce, tra l’altro, al comma 27, che “*Ciascuna Autorità ha autonomia organizzativa, contabile ed amministrativa*” ed al comma 28 che “*Ciascuna Autorità, con propri regolamenti, definisce... in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l’Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative, il trattamento giuridico ed economico del personale...*”. Tale disposizione indica quindi il necessario riferimento al trattamento giuridico ed economico della AGCM.

Inoltre, l’articolo 22, rubricato “*Razionalizzazione delle autorità indipendenti*”, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, prevede, al comma 4, che “*Le procedure concorsuali per il reclutamento di personale degli organismi di cui al comma 1 sono gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni tra gli stessi organismi*”. Il comma 1 dell’articolo 22 comprende tra gli organismi l’Autorità nazionale anticorruzione. Ne consegue che, onde consentire la gestione unitaria delle procedure, risulta opportuna una tendenziale omogeneizzazione, fatte salve le specifiche esigenze funzionali ed organizzative, della regolamentazione dei trattamenti giuridici ed economici del personale.

Sicché, le disposizioni elaborate dall’Autorità nazionale anticorruzione prevedendo quale modello il regolamento dell’ordinamento giuridico ed economico della AGCM appaiono coerenti con le norme prima richiamate, risultando altresì coerenti gli scostamenti da quel modello sulla base delle esigenze funzionali dell’ANAC, alla stregua delle motivazioni dalla stessa esposte.

5. *Considerazioni sui singoli articoli.*

Una prima osservazione riguarda le modalità di accesso alle qualifiche del personale. Infatti, viene previsto per l'accesso a determinate qualifiche il concorso pubblico o il concorso riservato (art. 28, *"Concorsi per i dirigenti"*). Al riguardo la Sezione ricorda l'orientamento espresso dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale secondo cui *"... un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze: è necessario, infatti, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione, subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta ... Inoltre, la deroga al predetto principio deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini a detti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011)"* (Corte Costituzionale, sentenza n. 167 del 2013). Alla luce di tale consolidato orientamento si ritiene che possa essere ulteriormente motivato il ricorso alle procedure diverse dal concorso pubblico e possano essere definite le percentuali da riservare alle assunzioni da effettuare con il ricorso a tali procedure, posto che il regolamento prevede esclusivamente le modalità di svolgimento dei due concorsi.

Analoghe considerazioni valgono per i concorsi per l'accesso alla carriera direttiva, per la quale, in base alle disposizioni di cui agli articoli 29 e 38, viene delineato un sistema di accesso che si articola in concorsi (art. 29), selezioni pubbliche per il livello iniziale della carriera direttiva (art. 38, comma 1) e procedure concorsuali interne (art. 38, comma 2). Con riferimento a quest'ultima disposizione appare inoltre opportuno stabilire con precisione il numero di posizioni, indicate con una formula generica in *"circa il 5%"*, che l'Autorità intende ricoprire con dette procedure concorsuali interne.

Le medesime considerazioni ora svolte valgono anche per i concorsi per la carriera operativa, per la quale, in base alle disposizioni di cui gli articoli 37 e 45, viene delineato un sistema di accesso che si articola in concorsi (art. 37), procedure concorsuali interne (art. 45, comma 2) e procedure selettive interne per titoli ed esami riservate ai commessi di ruolo forniti di determinati titoli (art. 45, comma 3).

Appare altresì necessario che ovunque ricorra la parola *"concorsi"* sia specificato se si tratti di concorsi pubblici ovvero di concorsi interni riservati. Inoltre, là dove si fa riferimento all'utilizzo dello strumento della *"selezione pubblica"* è necessario prevedere i criteri e i principi che presiedono al ricorso a tale strumento.

Va poi rilevato che numerose disposizioni del Regolamento fanno rinvio ad ulteriori regolamenti approvati dalla Autorità. Si tratta segnatamente delle seguenti disposizioni.

L'articolo 8, *"Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi"*, comma 2, stabilisce che il dipendente non può svolgere incarichi, retribuiti o gratuiti, conferiti da altre amministrazioni pubbliche o da soggetti privati se non previa autorizzazione dell'Autorità secondo procedure, criteri e limiti stabiliti in un Regolamento.

L'articolo 9, *"Regolamento in materia di responsabilità disciplinare"*, comma 1, prevede che le

sanzioni disciplinari, il procedimento disciplinare, la composizione e le competenze dell'ufficio per i procedimenti disciplinari sono regolati da un Regolamento che recepisce quanto definito nel protocollo d'intesa delle relazioni sindacali.

L'articolo 22, "*Missioni*", comma 1, dispone che un Regolamento disciplini le modalità di invio in missione, in località italiane o estere, ai fini dello svolgimento di particolari compiti di istituto, dei dipendenti.

L'articolo 26, "*Funzionari*", comma 2, prevede che in casi eccezionali i funzionari, in possesso dei titoli e di comprovata esperienza professionale, possono svolgere funzioni di sostituzione del titolare dell'ufficio, possono essere incaricati di funzioni dirigenziali o assumere la reggenza di uffici secondo quanto stabilito dal Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità.

L'articolo 51, "*Tirocini formativi e di orientamento*", comma 1, dispone che un Regolamento disciplini il tirocinio.

Articolo 52, "*Nomina di esperti*", comma 2, in materia di nomina di esperti, prevede che l'Autorità può decidere, in relazione alle proprie esigenze, di avvalersi di esperti destinati allo svolgimento delle attività di studio e approfondimento tecnico, in base a quanto disposto da un apposito Regolamento.

L'articolo 57, "*Trattamento di quiescenza e previdenza*", stabilisce che tale trattamento è definito dall'apposito Regolamento, approvato dall'Autorità, in base ai criteri fissati dalla disciplina in vigore per l'AGCM, previo accordo con le organizzazioni sindacali.

Alla stregua di questa pluralità di fonti normative, si suggerisce l'opportunità di dare luogo, in prospettiva, ad un corpo normativo complessivo che valga a raccogliere, unitamente al Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale, tutte le disposizioni concernenti il personale.

Con riferimento ai singoli articoli si osserva quanto segue.

All'articolo 2, "*Rinvio alle norme per i dipendenti*", al fine di evitare ripetizioni che potrebbero non rendere pienamente chiaro il contenuto della disposizione, si valuti l'opportunità di sostituire le parole "*se compatibili*" con le seguenti "*se applicabili*";

all'articolo 3, "*Carriere*", nel prendere atto che la figura del Segretario generale non viene ricondotta ai componenti la carriera direttiva, si valuti l'opportunità di prevedere comunque una specifica disciplina di tale figura;

all'articolo 5, "*Nomina in prova*", comma 6, si valuti l'opportunità di prevedere che la esenzione dal periodo di prova operi nel caso in cui l'assunzione a contratto ovvero il comando presso l'Autorità riguardi gli stessi compiti da espletare a seguito della partecipazione positiva al concorso;

all'articolo 8, "*Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*", comma 1, si valuti l'opportunità di integrare la espressione "*alle dipendenze di privati*" con le seguenti "*o pubblici*" e di aggiungere, infine, al medesimo comma 1 le parole "*risultino compatibili con il codice di comportamento di cui all'articolo 7*";

l'articolo 9, "*Regolamento in materia di responsabilità disciplinare*", va integrato stabilendo che il regolamento in materia di responsabilità disciplinare preveda anche le fattispecie suscettibili di sanzioni disciplinari;

all'articolo 12, "*Banca delle ore*", la disposizione recata dal comma 3 sembrerebbe trovare migliore collocazione dopo il comma 1;

all'articolo 15, "*Congedo ordinario, festività soppresse, congedo straordinario*", comma 1, lett. a), il limite massimo di giorni, vista la modalità di calcolo prevista, sembrerebbe dover condurre al massimo annuo di 24 giorni;

all'articolo 25, "*Dirigenti*", comma 2, si suggerisce di chiarire che i dirigenti sono responsabili del risultato dell'attività svolta dalle strutture cui sono preposti; si suggerisce, altresì, di chiarire la portata normativa del comma 3 e le modalità di attuazione;

all'articolo 26, "*Funzionari*", comma 1, secondo periodo, si suggerisce di prevedere che l'assegnazione dei compiti previsti, presupponendo la valutazione del possesso dei titoli e di comprovata esperienza professionale, sia effettuata con provvedimento motivato;

all'articolo 27, "*Requisiti generali*", comma 1, si suggerisce, con riferimento alla lett. b), di indicare il soggetto che accerta l'idoneità fisica allo svolgimento delle funzioni cui il concorso si riferisce;

all'articolo 28, "*Concorsi per dirigenti*", comma 2, ultimo periodo, si suggerisce di prevedere per le riserve di posti nel concorso pubblico per il personale di ruolo un limite massimo ovvero una percentuale definita piuttosto che un limite minimo senza alcun massimo. Analoga considerazione va riferita all'articolo 39, comma 2;

all'articolo 28, che disciplina due modalità di accesso alla qualifica dirigenziale, per concorso pubblico ovvero per concorso interno, si valuti l'opportunità, attesa la unicità della posizione da ricoprire all'esito del concorso, di una maggiore uniformità delle materie oggetto delle prove scritte ed orali definite in modo differente dai commi 4 e 9;

all'articolo 33, "*Conferimento incarichi*", si valuti l'opportunità di specificare quale sia l'organo dell'Autorità che attribuisce gli incarichi su proposta del Segretario generale;

l'articolo 37, "*Concorsi per la carriera operativa*", prevede i concorsi per tale carriera, mentre nell'articolo 45 si prevede una procedura concorsuale interna e procedure selettive per l'accesso alla qualifica di impiegato. Pertanto, si suggerisce l'inserimento di queste procedure nell'articolo 37 al fine di disporre di un quadro unitario delle diverse modalità di accesso alla carriera operativa.

l'articolo 38, "Accesso alla carriera direttiva", prevede, al comma 1, selezioni pubbliche per il livello iniziale della carriera direttiva e, al comma 2, una procedura concorsuale interna. Pertanto, si suggerisce di valutare l'opportunità dell'inserimento di queste procedure nell'articolo 29 al fine di disporre di un quadro unitario delle differenti modalità di accesso alla qualifica di funzionario;

l'articolo 65, "Disposizioni transitorie", prevede, per le ragioni sopra indicate, la sospensione dell'efficacia di talune disposizioni recate dal Regolamento concernenti istituti del trattamento giuridico che hanno ricadute economiche. Ciò appare coerente con l'articolo 52-*quater* del decreto-legge n. 50/2017, la cui *ratio* è quella del contenimento della spesa. Per cui sul presupposto che il nuovo trattamento economico possa eccedere quello in essere è stata prevista l'ipotesi che, una volta approvato il nuovo Regolamento, il momento dell'entrata in vigore della disciplina economica sia differito di un anno rispetto all'entrata in vigore della nuova disciplina giuridica con l'espresso vincolo che nel corso di tale primo anno il trattamento economico del personale ANAC, come determinato dal piano di riordino di cui al dPCM 1° febbraio 2016, costituisca la soglia comunque non superabile.

P.Q.M.

nei termini esposti è il parere favorevole, con osservazioni, della Sezione.

L'ESTENSORE
Aurelio Speciale

IL PRESIDENTE
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO

Cesare Scimia