



AUDIZIONE

Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia

AS2272

Senato della Repubblica

Commissione Affari costituzionali

Roma, 1 luglio 2021

Premessa

Il D.L. n. 80/2021 contiene un pacchetto di misure urgenti finalizzate a consentire il potenziamento della capacità amministrativa delle PPAA coinvolte nell'attuazione del PNRR.

L'ANCI ha da tempo segnalato le grandissime difficoltà causate dalla pesante riduzione degli organici dei Comuni, con la **perdita di 120.000 unità di personale - il 25% del totale** – indotta in poco più di 10 anni dalle norme di contenimento finanziario.

Per questa ragione i Comuni e le Città metropolitane si trovano oggi in grande difficoltà nel garantire l'erogazione dei servizi ordinari e nel fronteggiare le esigenze straordinarie scaturite dall'emergenza sanitaria: **è irrealistico ipotizzare che possano farsi carico, con gli organici attuali, anche delle nuove sfide del PNRR.**

Si condivide quindi l'obiettivo delle norme contenute nel Decreto-legge, di definire urgentemente rafforzamento straordinario degli uffici pubblici attraverso assunzioni a tempo determinato e incarichi professionali a valere sulle stesse risorse del PNRR.

Tuttavia, si devono anche rilevare alcuni rilevanti elementi di criticità per gli Enti locali determinati dalla formulazione del provvedimento.

In particolare, in ordine alla concreta possibilità di utilizzare tale previsione da parte dei Comuni e delle Città metropolitane subordinata appunto all'essere titolare direttamente delle misure di intervento previste nel PNRR, si sottolinea l'incertezza, allo stato, di attribuzione dei finanziamenti agli enti locali e di conseguenza della possibilità di attivare le previsioni in ordine al reclutamento straordinario del personale. Auspichiamo, quanto prima, chiarezza su questo punto.

Di seguito, oltre ad alcune proposte di miglioramento del decreto, sono evidenziate **le tre richieste fondamentali dell'ANCI**, che riguardano:

- 1. l'esigenza di ampliare l'utilizzo delle procedure del decreto in questione anche ai finanziamenti relativi agli investimenti a valere sulle risorse del PNC, del PNIEC e altri fondi europei;**
- 2. il mantenimento dell'istituto del nulla-osta preventivo per la mobilità di personale in uscita per tutti gli enti locali, e quindi inserire i Comuni, le Province e le Città metropolitane nelle esclusioni già previste;**
- 3. la necessità che le modifiche all'ordinamento professionale del personale pubblico tengano conto delle specificità del Contratto delle Funzioni locali e dunque si disapplicino al personale appartenente a tale comparto.**

1. Piano straordinario di reclutamento a tempo determinato (art. 1)

Il primo comma dell'art. 1 si prevede che le PPAA titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del Piano le spese per assunzioni di personale a tempo determinato specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto.

Il riferimento alle amministrazioni "titolari di interventi previsti nel PNRR" non rappresenta in modo chiaro quale sia l'ambito di applicazione della norma.

Oltre a ciò, si evidenziano alcuni "paletti" posti alla norma, che rischiano di inficiarne in modo significativo l'effettività.

Si prevede infatti che l'ammissibilità delle spese per le assunzioni a tempo determinato sia sottoposta a verifica da parte dell'amministrazione centrale titolare della governance degli interventi ai sensi dell'art. 8, comma 1, del D.L. n. 77/2021, di concerto con la RGS - Servizio centrale per il PNRR. La medesima procedura si verifica si applica anche per i servizi di supporto e consulenza esterni. La norma specifica che caso di verifica negativa le Amministrazioni possono assumere il personale o conferire gli incarichi **entro i limiti delle facoltà assunzionali verificate**.

Sul punto, deve essere segnalato:

- il **richiamo alle "facoltà assunzionali verificate" è improprio e destinato a creare confusione interpretativa e applicativa**. I limiti di legge alle facoltà assunzionali riguardano infatti le assunzioni a tempo indeterminato, mentre l'art. 1 del DL n. 80 si riferisce ad assunzioni a tempo determinato e incarichi di consulenza;
- lo stesso richiamo sembra escludere che, nel caso di spese per assunzioni a tempo determinato non ritenute ammissibili e finanziate con risorse proprie, le stesse non possano essere effettuate in deroga dalle limitazioni di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, che sembra invece riferito esclusivamente alle assunzioni finanziate con le risorse del PNRR (specificazione peraltro non necessaria, trattandosi di spesa etero-finanziata a valere su fondi comunitari). Si ricorda che il richiamato comma 28 impedisce ai Comuni di spendere per assunzioni a tempo determinato e altre forme di lavoro flessibile più di quanto speso nel 2009 per le medesime finalità. **E' indispensabile quindi chiarire che tutte le assunzioni effettuate in applicazione del comma 1, e quindi anche quelle la cui spesa non sia ritenuta ammissibile a carico delle risorse del PNRR, possano essere**

effettuate in deroga alle limitazioni poste dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

Per quanto riguarda gli **incarichi dirigenziali a contratto**, il comma 15 dell'art. 1 prevede la possibilità di raddoppiare le percentuali previste dall'art. 19, commi 5-bis e 6, del D.Lgs. n. 165/2001, relativa alle amministrazioni statali. **Deve essere prevista analoga estensione estensione per gli incarichi dirigenziali conferibili dagli Enti locali ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. n. 267/2000.**

2. Nulla-osta preventivo per la mobilità di personale in uscita (art. 3, comma 7)

Particolarmente critica per tutti i Comuni e le Città Metropolitane è la previsione di cui al comma 7 dell'art. 3, che ridefinisce, limitandolo, l'istituto del nulla-osta per la mobilità volontaria (passaggio diretto) tra Enti, prevedendo che il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza è richiesto solo nel caso in cui si tratti di posizioni motivatamente infungibili, di personale assunto da meno di tre anni o qualora la suddetta amministrazione di appartenenza abbia una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente. È fatta salva la possibilità di differire, per motivate esigenze organizzative, il passaggio diretto del dipendente fino ad un massimo di 60 giorni dalla ricezione dell'istanza di passaggio diretto ad altra amministrazione.

Si tratta di una misura fortemente destabilizzante per l'organizzazione di Comuni e Città metropolitane, che sono le sedi meno attrattive in termini economici, considerate le retribuzioni accessorie medie più basse rispetto alle amministrazioni regionali e centrali, e che quindi sono a rischio di un immediato esodo del personale con maggiore esperienza verso Regioni, Ministeri, Agenzie.

Non solo. Si evidenzia il rischio di un forte aumento della spesa di personale consolidata a causa della mobilità dei dipendenti verso trattamenti economici accessori più elevati.

Devono essere prese in considerazione infine le difficoltà che avranno i Comuni, specie quelli di piccole dimensioni, obbligati ad attivare tempestivamente procedure di reclutamento non programmate per sostituire il personale che transita verso le altre amministrazioni.

Peraltro, si osserva infine come questa previsione sia in antinomia con l'obbligo di permanenza nella sede di prima assegnazione per almeno 5 anni, stabilita dall'art. 3, comma 5-septies, del D.L. n. 90/2014, come modificato dall'art. 14-bis del D.L. n. 4/2019.

3. Modifiche all'ordinamento professionale del personale dipendente da pubbliche amministrazioni (art. 3, commi 1 e 2)

L'art. 3 contiene alcune significative misure destinate a rilevare sotto il profilo dell'inquadramento del personale e del relativo trattamento economico.

Attraverso la riscrittura del comma 1-bis dell'art. 52 del D.Lg. n. 165/2001, si prevede l'istituzione, attraverso la contrattazione collettiva nazionale, di un'**Area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione**. Tale previsione assume particolare rilievo nell'attuale fase di rinnovo dei CCNL del comparto pubblico.

Viene poi introdotta una misura a regime per la **progressione tra le aree**, prevedendo procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, dell'assenza di provvedimenti disciplinari, del possesso di titoli professionali e di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area, nonché dal numero e della tipologia degli incarichi rivestiti, salva comunque una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno.

Le maggiori criticità risiedono nel fatto che **il Comparto delle Funzioni locali prevede già un'Area delle Alte specializzazioni e Posizioni Organizzative** e che la specificazione, contenuta nell'ultimo periodo, secondo cui: *“all'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse destinate ad assunzioni di personale a tempo indeterminato disponibili a legislazione vigente”*, sostanzialmente impedisca, con i vincoli vigenti in materia di assunzioni a tempo indeterminato, ogni programmazione delle assunzioni dettata da esigenze organizzative.

La conseguenza di questa specificazione è che tutti gli incrementi di spesa determinati da:

- **istituzione della nuova categoria di inquadramento per il personale di “elevata qualificazione”;**
- **progressioni orizzontali;**
- **progressioni verticali;**

dovranno essere finanziati riducendo il personale a tempo indeterminato.

Ciò è inammissibile per i Comuni, che, come ricordato, hanno perso un dipendente su quattro in poco più di dieci anni, e che hanno oggi l'urgenza di rafforzare gli organici.

Infine, il comma 2 dell'articolo 3 introduce la possibilità di superare i **limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio** di cui all'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità.

Su questo punto l'ANCI ribadisce la propria richiesta di prevedere la disapplicazione dell'art. 23 comma 2 per i Comuni e le Città metropolitane.

Proposte di emendamento

1. Ambito di applicazione del piano straordinario di assunzioni a tempo determinato (art. 1, comma 1)

All'articolo 1, comma 1, aggiungere, dopo le parole "PNRR", le seguenti parole "*PNC, PNIEC, ovvero altri fondi europei.*"

Motivazione

L'art. 1 (Modalità speciali per il reclutamento e il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR da parte delle amministrazioni pubbliche) contiene una pluralità di misure finalizzate a garantire il potenziamento della capacità amministrativa delle PPAA attraverso tre fondamentali linee di azione: assunzioni straordinarie a tempo determinato di personale qualificato, incarichi di collaborazione professionale mirati e ampliamento del contingente di dirigenti a contratto.

In particolare, al comma 1 si prevede che le PPAA titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del Piano le spese per assunzioni di personale a tempo determinato specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto.

Il riferimento alle amministrazioni "direttamente titolari dell'attuazione dei progetti del PNRR" appare una restrizione dell'ambito soggettivo di applicazione del decreto non coordinata con le norme del DL 77 che invece estendono a tutti gli investimenti a valere sulle risorse del PNRR, PNC, PNIEC e altri fondi europei l'ambito di applicazione delle misure di semplificazione e governance.

Si propone quindi un ampliamento dell'ambito di applicazione della norma estendendola anche agli investimenti a valere sulle risorse del PNRR, PNC, PNIEC e altri fondi europei.

2. Deroga ai limiti finanziari e ordinamentali per le assunzioni a tempo determinato

All'articolo 1, comma 1, ultimo periodo, le parole “entro i limiti delle facoltà assunzionali verificate” sono sostituite dalle seguenti: “in deroga ai limiti di spesa di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e alla dotazione organica”.

Motivazione

L'emendamento ha l'obiettivo di chiarire che tutte le assunzioni effettuate in applicazione del comma 1, e quindi anche quelle la cui spesa non sia ritenuta ammissibile a carico delle risorse del PNRR, possano essere effettuate in deroga alle limitazioni poste dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

3. Nulla-osta preventivo per la mobilità di personale in uscita (art. 3, comma 7)

All'articolo 3, comma 7, dopo le parole “enti del servizio sanitario nazionale” sono inserite le seguenti: “e degli enti locali”.

Motivazione

Particolarmente critica per ANCI è la previsione di cui al comma 7 dell'art. 3, che ridefinisce, limitandolo, l'istituto del nulla-osta per la mobilità volontaria (passaggio diretto) tra Enti, prevedendo che il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza è richiesto solo nel caso in cui si tratti di posizioni motivatamente infungibili, di personale assunto da meno di tre anni o qualora la suddetta amministrazione di appartenenza abbia una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente. È fatta salva la possibilità di differire, per motivate esigenze organizzative, il passaggio diretto del dipendente fino ad un massimo di 60 giorni dalla ricezione dell'istanza di passaggio diretto ad altra amministrazione.

Si tratta di una misura destabilizzante per l'organizzazione di Comuni e Città metropolitane, che sono le sedi meno attrattive in termini economici, considerate le retribuzioni medie più basse rispetto alle amministrazioni regionali e centrali, e

che quindi sono a rischio di un immediato esodo del personale con maggiore esperienza verso Regioni, Ministeri, Agenzie.

Si evidenzia peraltro come questa previsione sia in antinomia con l'obbligo di permanenza nella sede di prima assegnazione per almeno 5 anni, stabilita dall'art. 3, comma 5-septies, del D.L. n. 90/2014, come modificato dall'art. 14-bis del D.L. n. 4/2019.

4. Modifiche all'ordinamento professionale del personale dipendente da pubbliche amministrazioni (art. 3, comma 1)

All'articolo 3, comma 1, il periodo: "La contrattazione collettiva individua, una ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione" è sostituito dal seguente: "Ad esclusione del Comparto delle Funzioni locali, la contrattazione collettiva individua, una ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione".

Motivazione

L'art. 3 contiene alcune significative misure destinate a rilevare sotto il profilo dell'inquadramento del personale e del relativo trattamento economico.

Attraverso la riscrittura del comma 1-bis dell'art. 52 del D.Lg. n. 165/2001, si prevede l'istituzione, attraverso la contrattazione collettiva nazionale, di un'area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Tale previsione assume particolare rilievo nell'attuale fase di rinnovo dei CCNL del comparto pubblico.

Nel CCNL Comparto delle Funzioni Locali, l'istituzione di tale ulteriore Area risulta ultronea esistendo già l'Area delle Alte Specializzazioni e Posizioni Organizzative.

Si propone pertanto di disapplicare tale disposizione al personale del Comparto delle Funzioni Locali.

5. Trattamento economico accessorio (art. 3, comma 2)

All'articolo 3, comma 2, aggiungere il seguente periodo: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non si applica agli enti locali".

Motivazione

La proposta emendativa ha l'obiettivo di dare piena attuazione alla nuova modalità di contenimento della spesa di personale, introdotta dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2020, che individua come unico criterio quello dinamico della sostenibilità finanziaria. Cessa quindi di avere senso, per gli enti che applicano la nuova disciplina, il meccanismo del vincolo basato sulla spesa storica (nello specifico: ammontare complessivo delle risorse per i trattamenti economici accessori del personale del 2016). La norma non necessita di copertura finanziaria in quanto non determina oneri aggiuntivi, e restano fermi i vigenti limiti alla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

6. Incarichi apicali a contratto negli enti locali

All'articolo 1, comma 15, è aggiunto infine il seguente periodo: "Per le medesime finalità, gli incrementi di cui al presente comma si applicano anche all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

Motivazione

In materia di incarichi dirigenziali a tempo determinato, agli enti locali si applica l'articolo 110 TUEL. Si chiede, con la presente proposta emendativa di estendere, anche a tale disposizione, gli aumenti percentuali previsti dalla norma per gli incarichi dirigenziali a tempo determinato